

4/21

dictamen

Relativo al Anteproyecto de Ley

del Transporte por cable

Bilbao, 30 de julio de 2021



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- ANTECEDENTES

El día 6 de julio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley del Transporte por cable, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley elaborado por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 10.32 del Estatuto de Gernika, que confiere competencia exclusiva en materia de transportes por cable que discurran íntegramente en el territorio del País Vasco. Su finalidad es la de regular la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable que discurran por la Comunidad Autónoma.

El día 6 de julio se dio traslado del Anteproyecto de Ley a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Económico, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. La Comisión de Desarrollo Económico se reunió en sesión de trabajo el día 27 de julio para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó emitir Proyecto de Dictamen, que se elevó al Pleno del CES Vasco del día 30 de julio de 2021 donde se aprobó por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley de Transporte por cable consta de una Exposición de Motivos, 38 artículos, distribuidos en cuatro capítulos, una Disposición Adicional, cuatro Disposiciones Transitorias y una Disposición Final.

La **Exposición de Motivos** comienza presentando el marco legal por el que se rige el transporte por cable, constituido por una normativa estatal conformada por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y la Ley 4/1964, de 29 de abril, sobre concesión de teleféricos y su reglamento. Califica este marco legal estatal de insuficiente debido a las innovaciones tecnológicas, recogidas en el Reglamento (UE) 2016/424 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable, y que deroga la Directiva 2000/9/CE.

Expresamente señala la Exposición de Motivos que esta situación justifica que sea necesario disponer de una norma con rango de ley que regule la construcción y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable en Euskadi al amparo de la competencia exclusiva que ostenta en virtud del artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía y del Real Decreto 2488/1978 que materializa la transferencia correspondiente.

En atención a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el Anteproyecto de Ley atribuye a los municipios con población superior a 50.000 habitantes las facultades de establecimiento, ordenación, gestión, inspección y sanción de las instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano.

Previamente a efectuar un rápido recorrido del contenido de la nueva Ley, la Exposición de Motivos presenta los distintos tipos de instalaciones de transporte por cable existentes actualmente en la CAPV. Por un lado, los funiculares, regidos, según la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, por la normativa relativa al transporte ferroviario y por el Reglamento (UE) 2016/424 en relación con la tracción. Por otro lado, los ascensores de servicio público, explotados en régimen de concesión otorgada a mediados del siglo pasado de conformidad con la legislación de obras públicas y sometidos a la normativa técnica sobre ascensores de la Directiva 2014/33/UE y su normativa interna de trasposición. Sobre estos últimos, puntualiza, sin embargo, que, a la luz de la normativa en vigor, no son infraestructuras de transporte por cable. Menciona, asimismo, los ascensores de uso público instalados por los ayuntamientos para facilitar la accesibilidad urbana, acogidos, también, a la normativa técnica de ascensores, y que tampoco son objeto de regulación por la futura nueva ley.

El régimen que el Anteproyecto tiene vocación de instaurar para las instalaciones de transporte por cable se estructura en 4 grandes bloques, que abordan las disposiciones generales, el régimen administrativo de instalación y explotación, la inspección y el control de las instalaciones y el régimen sancionador. En el apartado de las Disposiciones Transitorias cabe señalar, que se establece la subrogación en la posición de la Administración General de la Comunidad Autónoma, como ente concedente, de los ayuntamientos en cuyo término municipal se ubican los ascensores de servicio público de ámbito urbano sujetos a concesión administrativa. Se subrogarán, igualmente, cuando la población del municipio sea superior a los 50.000 habitantes en los casos de instalaciones de transporte por cable de ámbito urbano comprendidas en el ámbito de aplicación de la futura ley y sujetas a concesión administrativa.

Cuerpo Dispositivo

El Cuerpo dispositivo del Anteproyecto de Ley contiene las siguientes disposiciones:

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1.- Objeto

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Artículo 3.- Objetivos

Artículo 4.- Clasificación de las instalaciones

Artículo 5.- Régimen competencial

Artículo 6.- Adecuación a la legislación sectorial

Artículo 7.- Seguridad de las instalaciones

Artículo 8.- Registro de las instalaciones de transporte por cable

Artículo 9.- Zona de afección

Artículo 10.- Derechos de las personas usuarias

Artículo 11.- Obligaciones y prohibiciones

CAPÍTULO II. - RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN

Sección 1ª. Instalaciones de transporte público consideradas de servicio público

Artículo 12.- Actuaciones preparatorias

Artículo 13.- Inicio del procedimiento

Artículo 14.- Proyecto de explotación del servicio y de las obras precisas

Artículo 15.- Información pública e informes

Artículo 16.- Aprobación del proyecto de explotación y declaración de utilidad pública

Artículo 17.- Construcción y explotación

Artículo 18.- Condiciones de los contratos

Artículo 19.- Vigencia y extinción de los contratos

Sección 2ª. Instalaciones de transporte público no consideradas de servicio público

Artículo 20.- Procedimiento y documentación

Artículo 21.- Aprobación del proyecto

Artículo 22.- Autorización administrativa de explotación

Artículo 23.- Condiciones de la autorización

Artículo 24.- Modificación y transmisión de las instalaciones

Sección 3ª. Instalaciones de transporte privado

Artículo 25.- Régimen jurídico

CAPÍTULO III. - INSPECCIÓN Y CONTROL DE LAS INSTALACIONES

Artículo 26.- Régimen de inspección

Artículo 27.- Documentación de control

CAPÍTULO IV. - RÉGIMEN SANCIONADOR

Artículo 28.- Responsabilidad

Artículo 29.- Definición y clasificación de las infracciones

Artículo 30.- Infracciones muy graves

Artículo 31.- Infracciones graves

Artículo 32.- Infracciones leves

Artículo 33.- Medidas cautelares

Artículo 34.- Sanciones

Artículo 35.- Medidas accesorias

Artículo 36.- Plazo de prescripción de infracciones y sanciones

Artículo 37.- Órganos competentes

Artículo 38.- Procedimiento sancionador

CAPÍTULO V.- TRANSPORTE POR CABLE

Artículo 18.- Objeto

Artículo 19.- Competencia, Régimen administrativo de la instalación y Explotación

Artículo 20.- Servicio y régimen jurídico

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

DISPOSICIÓN FINAL

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

El Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes ha sometido a la consulta de este Consejo un Anteproyecto de Ley que tiene como objeto la regulación de la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte de personas por cable que discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se conoce como instalaciones de transporte por cable aquellas instalaciones que a lo largo de su recorrido emplean cables metálicos, bien para conformar la vía de circulación de los vehículos, bien para transmitir a los mismos un esfuerzo motriz que los traccione.

El transporte por cable se considera un modo de transporte independiente, que se utiliza para resolver determinadas necesidades de transporte, particularmente para la realización de desplazamientos de pequeñas distancias que presentan desniveles excepcionales o una orografía especialmente complicada.

Estas necesidades de transporte pueden ser de naturaleza muy diversa, e incluyen tanto situaciones como la garantía de accesibilidad en zonas de fractura urbana, o como la accesibilidad a espacios remotos, accidentados o de especial protección, las aplicaciones turísticas por el propio atractivo intrínseco de este tipo de transporte ante la perspectiva paisajística que ofrece, o las instalaciones de remonte asociadas a la práctica de deportes de invierno y montaña.

Se trata de una modalidad del transporte terrestre de características especiales, en la cual el transporte de las personas se lleva a cabo en vehículos suspendidos por cables colocados a lo largo del recorrido efectuado o traccionados por éstos a lo largo de un camino terrestre de rodadura fijo. En el primer supuesto tenemos instalaciones como los teleféricos, en sus variantes de telecabinas y telesillas, desplazados por uno o más cables en suspensión sin

que exista camino de rodadura. En el segundo, funiculares, sustentados sobre un camino de rodadura mediante ruedas u otros dispositivos y traccionados por los cables. Existen otras modalidades, como los telesquíes, donde las personas, adecuadamente equipadas, son remolcadas por arrastres tirados por cables.

Quedan excluidos de este modo de transporte los ascensores, que se considera que conforman una categoría propia asimilada a los aparatos de elevación, y tampoco se incluyen los tranvías convencionales con tracción por cable, ni las embarcaciones accionadas por cable.

El transporte por cable es, por tanto, un modo de transporte terrestre diferente de los modos clásicos de la carretera y el ferrocarril, y, aunque su importancia dentro del campo global de los transportes es limitada, es un modo que presta un servicio en itinerarios donde, por sus características, la carretera o el ferrocarril no pueden hacerlo, o no, al menos, de forma tan eficaz, llegando, incluso, a ser imprescindible en lugares donde no hay ningún otro modo de transporte público alternativo que garantice la accesibilidad y la satisfacción de las necesidades de desplazamiento de las personas.

Su importancia económica y social es variable según la tradición y el número de instalaciones del entorno. Euskadi cuenta con 4 instalaciones de transporte por cable, conformadas por 4 funiculares de transporte público, que son las siguientes:

- Funicular de la Reineta, que comunica los barrios de La Escontrilla y La Reineta en el municipio de Valle de Trápaga-Trapagaran. Su titular es el Gobierno Vasco y es gestionado a través de Eusko trenbideak/Ferrocarriles vascos. Está calificado como bien cultural con la categoría de conjunto monumental por Decreto 150/2014, de 21 de junio.
- Funicular de Mamariga (Santurtzi), presta un servicio complementario de Metro Bilbao enlazando la estación de Santurtzi con la parada superior en la plaza Virgen del Mar de Mamariga. Su titular es el Gobierno Vasco y ha sido puesto a disposición del Consorcio de Transportes de Bizkaia para su explotación por Metro Bilbao, SA.
- Funicular de Artxanda (Bilbao), gestionado por la empresa municipal Funicular de Artxanda SA, mediante concesión.
- Funicular de Igeldo (Donostia-San Sebastián), gestionado por la empresa Monte Igeldo SA mediante concesión. El funicular está calificado como bien cultural con la categoría de conjunto monumental por Decreto 84/2014, de 27 de mayo.

En cuanto a su importancia, el tráfico del transporte por cable, aunque ha ido en incremento a lo largo de los años, su trascendencia económica y social no es tan destacable como en otras Comunidades Autónomas con mucho mayor número de instalaciones, particularmente las asociadas a la práctica de los deportes de invierno y de las que Euskadi carece. Los cuatro funiculares de Euskadi registran, según los datos más recientes disponibles, 2019, algo más de tres millones de viajeros, habiéndose más que duplicado en los últimos diez años, en parte, gracias a la puesta en servicio del funicular de Mamariga, que sirve de lanzadera entre paradas del metro en Santurtzi.

Viajeros anuales de los Funiculares vascos (en miles de viajeros)

Año	F. Artxanda	F. La Reineta	F. Igeldo	F. Mamariga	Total Funiculares
2000	382	221	272		874
2001	369	218	244		831

2002	367	215	256		838
2003	425	222	265		913
2004	432	204	278		914
2005	453	204	305		962
2006	483	198	347		1.028
2007	489	182	313		983
2008	512	182	304		998
2009	517	178	331		1.026
2010	524	175	373	263	1.335
2011	565	161	401	740	1.868
2012	522	156	415	679	1.773
2013	565	156	420	821	1.962
2014	614	146	482	1.015	2.256
2015	729	165	564	590	2.048
2016	773	149	706	975	2.603
2017	830	139	775	1.036	2.780
2018	932	140	788	1.073	2.933
2019	1.033	134	846	1.082	3.095

Fuente: Departamento de Transportes y Obras Públicas, Gobierno Vasco

Consideraciones en torno a la oportunidad de la norma

El Anteproyecto de Ley que examinamos tiene vocación de erigirse, una vez culminado el proceso de tramitación, en la primera norma vasca de regulación del transporte por cable, que se rige actualmente por normas de carácter estatal y europeo.

Constatamos que el ámbito de aplicación previsto por la norma es limitado puesto que, de las modalidades de transporte por cable que existen, el Anteproyecto incluye los funiculares, los teleféricos y los telesquíes, dejando expresamente excluidos los ascensores, las instalaciones vinculadas a la minería e industria, aquéllas cuya finalidad sea exclusivamente el ocio y el esparcimiento, las que cuenten con finalidades agrarias o forestales y las que prestan servicio a refugios o cabañas. El ámbito de aplicación real actual se reduce, por tanto, a los 4 funiculares que existen en Euskadi, a los que anteriormente se ha hecho referencia. En cuanto a futuras instalaciones, y aun cuando la norma contempla modalidades distintas del funicular, como la instalación de teleféricos y telesquíes, no parece vislumbrarse una fuerte expansión de este tipo de instalaciones, que conforman el grueso de las instalaciones de transporte por cable de otras Comunidades Autónomas.

Pensamos que el reducido alcance material que tendrá la regulación es un elemento especialmente relevante para valorar la oportunidad de la iniciativa, lo que hace particularmente necesaria su justificación.

Tras la lectura de la Exposición de Motivos y de la Memoria justificativa, estimamos que sería

útil que el Anteproyecto de Ley ahondara en las motivaciones que inducen al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes a la regulación del sector del transporte por cable en Euskadi, y con rango de ley, puesto que, como ya se ha apuntado, aunque el transporte por cable ha ido experimentando un incremento de tráfico en el transcurso de los años, la realidad del mismo en Euskadi se mantiene en dimensiones muy modestas y muy alejadas de las que presentan otras Comunidades Autónomas que han legislado en esta materia, muy particularmente de Cataluña y Aragón, con un nivel de despliegue del transporte por cable vinculado al importante desarrollo de sus centros de esquí y deportes de invierno.

En su redacción actual la justificación de la iniciativa legislativa se presenta en términos sumamente escuetos y una profundización de los mismos permitiría disponer de más y mejores elementos para valorar la necesidad y oportunidad de esta iniciativa.

Concretamente, se expone en la Exposición de Motivos y la memoria justificativa que la insuficiencia del marco legal estatal por el que actualmente se rigen las instalaciones de transporte por cable, debido a las innovaciones tecnológicas de este tipo de transporte en los últimos años y que se han recogido en el Reglamento (UE) 2016/424 relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable, justifica que sea necesario disponer de una norma con rango de ley que regule la materia.

A falta de mayor concreción y a la vista del reducido ámbito material del transporte por cable en Euskadi, nos parece necesario que se expliciten las razones de la insuficiencia del marco legal actual, tanto de la legislación estatal como de la norma comunitaria, la incidencia de las innovaciones tecnológicas y la medida en que éstas quedan o no abordadas por el Reglamento (UE) 2016/424, directamente aplicable en toda la Unión sin necesidad de desarrollo de una normativa de transposición.

En todo caso, de ser necesaria la concurrencia de una norma de rango legal, nos surge también la cuestión de si una regulación del régimen jurídico del transporte por cable no podría hacerse dentro de la ordenación general de la movilidad en Euskadi a través de una ley de movilidad como la que recientemente dictaminamos o como la que el departamento tiene actualmente en tramitación.

No es ésta la primera vez que este Consejo dictamina sobre un anteproyecto legislativo que aborda el transporte por cable. Hace exactamente dos años, el Pleno del Consejo se pronunciaba en su Dictamen de 30 de julio 2019 sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, el cual contenía un capítulo dedicado al transporte por cable, con el objeto de regular la proyección, construcción, puesta en servicio y explotación de las instalaciones de transporte público de personas por cable que discurra íntegramente por el territorio de la CAPV.

A diferencia del Anteproyecto de 2019, en esta ocasión la norma planteada se focaliza exclusivamente sobre el transporte por cable y constituye un instrumento legal independiente del instrumento legal de ordenación del transporte y movilidad sostenible.

Sobre las razones de este cambio de criterio, la Memoria Económica hace una pequeña referencia para señalar que *“Finalmente se ha considerado la oportunidad y procedencia de regular el transporte por cable mediante norma con rango de ley, diferenciada del proyecto de ley de movilidad sostenible.”* Consideramos que, dado el cambio de criterio, es especialmente relevante explicitar las razones que han llevado a concluir la oportunidad y procedencia de regular el transporte por cable mediante norma diferenciada de la ley de movilidad sostenible. Máxime cuando el proyecto legislativo específico para el transporte por cable no aparece

contemplado en el Programa Legislativo de la legislatura, a diferencia del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que sí lo está.

El transporte por cable tiene ciertamente sus particularidades, pero es un modo de transporte y una pieza más del sistema de movilidad, por lo que una regulación integrada junto con los demás modos de transporte del sistema de movilidad vasco, contribuyendo a sus objetivos generales, participando de sus principios reguladores, y facilitando la coordinación intermodal se presenta como una opción perfectamente razonable. Es por ello que las motivaciones por las que esta opción ha sido descartada en favor de la ley específica son relevantes.

En definitiva, estimamos que un mayor esfuerzo a la hora de proporcionar los elementos que explican la necesidad y oportunidad del Anteproyecto legislativo del transporte por cable de constituye un área prioritaria de mejora del Anteproyecto, que contribuirá a su establecimiento sobre unas bases más firmes y sólidas. Consideramos que este esfuerzo habría de dirigirse en una doble dirección:

- **la identificación de las razones que hacen necesaria una regulación con rango de ley teniendo en cuenta que el ámbito material real de la regulación se compone únicamente de 4 funiculares, de que existe ya una normativa estatal reguladora de la materia y una norma europea, directamente aplicable sobre todo el territorio de la Unión, y de que no se ha especificado el alcance de la incidencia de las innovaciones tecnológicas sobre la normativa existente.**
- **la explicación de las razones de por qué la regulación en su caso necesaria no puede formar parte de una norma más global, como la Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, actualmente en avanzado estado de tramitación y presentada a informe preceptivo de este Consejo. Ello contribuiría también a evitar la profusión legislativa y a una mejor ordenación de las normas de incidencia sobre materias conexas.**

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Respecto del cuerpo dispositivo del Anteproyecto de Ley, planteamos la necesidad de clarificación de dos de sus previsiones para su correcta comprensión.

Artículo 10.3. Derechos de las personas usuarias

El artículo 10.3 señala que las controversias entre los usuarios y la entidad explotadora en relación con la prestación del servicio han de someterse a la correspondiente Junta Arbitral de Transporte.

Entendemos que convendría aclarar el alcance de esta previsión y si la citada obligación de sometimiento de las controversias a la Junta Arbitral de Transporte lo es o no con independencia de la posibilidad de entablar la reclamación correspondiente en caso de siniestro o accidente ante la jurisdicción competente. Es decir, si no toda cuestión está sometida a su resolución por la Junta Arbitral. Así, por ejemplo, a la posibilidad de exigir el resarcimiento de daños y perjuicios causados se refiere el artículo 34.5, para señalar su independencia respecto de la imposición de sanciones.

Artículo 28. Responsabilidad

Respecto de la responsabilidad administrativa por las infracciones que el artículo 28 determina,

en el apartado b) se prevé que, en las infracciones cometidas con ocasión de transportes o actividades llevados a cabo sin la cobertura de preceptivo título administrativo habilitante, la responsabilidad administrativa corresponderá a la persona física o jurídica propietaria o arrendataria de la instalación o responsable de la prestación del servicio de transporte.

Consideramos oportuno que se aclare en dicha formulación si el propietario, el arrendatario de la instalación o, en su caso, el responsable de la prestación del servicio responde solidariamente, o en cada caso, dentro de estos se deberá determinar el responsable contra el que dirigir la reclamación. Sin perjuicio, obviamente, de las acciones que los señalados como responsables en esta disposición pudieran dirigir contra las personas a las que sean materialmente imputables las infracciones que dieron lugar a su responsabilidad.

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco propone que se valore si es oportuna una norma específica para la regulación del transporte por cable conforme a las consideraciones realizadas.

En Bilbao, a 30 de julio de 2021

Vº Bº La Presidenta

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Lorea Soldevilla Palazuelos