

En Logroño, a 4 de marzo de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, actuando como Secretario en funciones el Consejero de menor edad, D. Enrique de la Iglesia Palacios (art. 9.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo), y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

8/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se crea el Área Territorial de Prestación Conjunta en La Rioja Alta*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

-Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 8 de septiembre de 2021, del Director General de Infraestructuras.

-Primer borrador, de la misma fecha.

-Memoria justificativa, de 8 de septiembre de 2021, del Jefe del Servicio de Transportes, con el visto bueno del Director General de Infraestructuras, que analiza la necesidad de aprobar la norma y su finalidad y la habilitación competencial de la Comunidad Autónoma para dictarla; da cuenta de su estructura; describe los trámites seguidos en la elaboración del borrador de anteproyecto, así como los que habrían de observarse con posterioridad; contiene una tabla de vigencias de las disposiciones afectadas; e incluye un estudio económico.

-Consta a continuación la información remitida a todos los Ayuntamientos de la zona, interesando que se informa favorablemente la propuesta, y los informes emitidos por dichos Ayuntamientos mostrando su conformidad a la creación de un Área Territorial de Prestación Conjunta en La Rioja Alta.

-Certificado de la Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos de fecha 7 de octubre de 2021, relativo al proceso de consulta previa del Anteproyecto en el portal web de participación entre el 15 de septiembre y el 5 de octubre de 2021.

-Diligencia, de 14 de octubre de 2021, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, por la que se declara formado el expediente.

-Certificado de fecha 10 de noviembre de 2021 del Director General de Transparencia y Buen Gobierno de la publicación del anteproyecto de Decreto en el Portal “Participa”, del Gobierno de La Rioja entre el 18 de octubre y el 8 de noviembre de 2021.

-A continuación, consta acuerdo de la Secretaria General Técnica de la Consejería, aunque de fecha anterior y en concreto de 18 de octubre, sobre la apertura del trámite de audiencia corporativa adjuntándose la remisión a las distintas asociaciones de taxi así como a las distintas asociaciones de consumidores.

-Memoria Inicial de la Secretaria General Técnica de la Consejería consultante de fecha 29 de noviembre de 2021.

-Petición de informe a la Dirección General de Política Local e informe emitido en fecha 16 de diciembre de 2021 por el Jefe de Servicio de Asesoramiento a las Corporaciones Locales y el Informe de la Dirección General de Política Local de fecha 17 de diciembre de 2021.

-Oficios, de 17 de diciembre de 2021, de la Secretaria General Técnica, por el que se recaba el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

-Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 21 de diciembre, favorable al Anteproyecto.

-Memoria denominada previa al Consejo Consultivo, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 21 de diciembre de 2021.

-Segundo borrador del texto de la disposición proyectada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 22 de diciembre de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el 23 de diciembre de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 5 de enero de 2022, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 7 de enero de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El art. 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Pues bien, en este caso, el reglamento en tramitación se dictaría en desarrollo y ejecución de la Ley autonómica 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte Urbano de La Rioja, cuyo art. 27 prevé que la Administración Autonómica pueda crear Áreas Territoriales de Prestación Conjunta de los servicios de transporte discrecional en vehículos de turismo *“en las zonas en las que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios, de forma tal que la adecuada ordenación de tales servicios trascienda el interés de cada uno de los mismos.”*

Si la regla general contemplada por el art. 26.1 de la Ley 8/2005 impone que los *“servicios interurbanos en vehículos de turismo deberán iniciarse en el término del municipio al que corresponda la licencia de transporte urbano”*; en caso de creación de tales Áreas Territoriales de Prestación Conjunta (ATPC), *“los vehículos debidamente autorizados estarán facultados para la prestación de cualquier servicio, ya tenga carácter*

urbano o interurbano, que se realice íntegramente dentro de dichas Áreas, incluso si excede o se inicia fuera del término del municipio en que esté residenciado el vehículo” (art. 27.1).

Por otro lado, la competencia de la Administración Autonómica no se limita a la mera creación de las ATPC, pues la Comunidad Autónoma es *“asimismo competente para realizar, con sujeción a la normativa general, cuantas funciones de regulación y ordenación del servicio resulten necesarias.” (art. 27.4).*

Como posteriormente examinaremos con más detenimiento la posibilidad de crear ATPC se contempla ya en el art. 126 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por RD 1211/1990, de 28 de septiembre, que permite a los entes competentes para otorgar autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, disponer la creación de ATPC. Y ello, en términos en todo semejantes a los que luego ha recogido el art. 27 de la Ley autonómica 8/2005.

En definitiva, en la medida en que la norma proyectada dispone la creación de un ATPC, es claro que se dicta en desarrollo y ejecución de la referida Ley 8/2005, la cual, por lo demás, habilita al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución (DF 3ª).

De esta suerte, el Anteproyecto de Decreto analizado debe ser preceptivamente sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”.*

Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la

jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018, ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables [Disp., Final única], su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 de la Ley 4/2005:

- que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica;
- que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios;
- que regule aspectos parciales de una materia;
- que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma, o de los entes integrantes de su Sector público; o,

-que concurren razones graves de interés público.

En el expediente consta Certificado de la Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos acreditativo de la realización de este trámite de consulta previa a través del portal web de participación ciudadana de la web del Gobierno de La Rioja, por plazo de 15 días hábiles, por lo que el mencionado trámite se ha cumplido adecuadamente.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente supuesto consta la resolución del Director General de Infraestructuras de fecha 8 de septiembre de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.5.h) del Decreto 48/2020, de 3 de septiembre por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería consultante.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución que nos ocupa cumple estrictamente este requisito legal contando la Resolución con el contenido señalado en el precepto indicado.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.*

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor del art. 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2.El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3.En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto del Decreto; así como de una Memoria inicial, de 8 de septiembre de 2021, que satisface adecuadamente las exigencias del precepto citado.

Respecto del estudio económico del Proyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, como ya hemos tenido ocasión de reiterar en diversos dictámenes, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los proyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (D. 5/14).

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor “las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”; añadiendo el art. 40.2 que: “con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en

materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”.

Pues bien, en cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la Memoria inicial razona que de la aplicación de la norma *“no deriva gasto alguno para la Comunidad Autónoma, no siendo necesario realizar estudio económico”* pues su objeto es la creación de un ATPC *“entendida como un territorio en el que los taxistas de las localidades comprendidas dentro de dicho territorio podrán circular como si de su propio municipio se tratase”*.

Aunque sin duda, la apreciación resulta razonable, debemos recordar que la creación de un ATPC va a suponer para la Comunidad Autónoma la obligación de tramitar los procedimientos administrativos encaminados al otorgamiento de las autorizaciones habilitantes para realizar los servicios en la nueva ATPC (art. 27.3 Ley 8/2005); y también va a entrañar la realización de las correspondientes actividades de inspección del correcto cumplimiento de la normativa en materia de transportes (art. 4 del anteproyecto).

Cuestiones sobre la que se llama la atención con el fin de que la Consejería tramitadora analice si, en su caso, la necesidad de acometer esas nuevas funciones hace previsible, o no, el incremento de los recursos humanos y materiales disponibles en los correspondientes servicios y unidades de la Consejería

A los mismos efectos, se indica, igualmente, que la Administración autonómica habrá de expedir, para su entrega a los titulares de las nuevas autorizaciones, el correspondiente signo distintivo oficial (art. 2.2 del anteproyecto), sin que en el expediente se contengan datos relativos al posible coste que para la Comunidad Autónoma pueda entrañar la adquisición o fabricación de esos signos.

Si, a la vista de ese análisis, el Centro directivo tramitador del anteproyecto considerase que el estudio económico contenido en la memoria de 8 de septiembre de 2021 ha de modificarse, pues la entrada en vigor del Decreto sí podría acarrear costes u obligaciones de contenido económico, debería solicitarse el preceptivo informe de la OCP y acordarse la oportuna retroacción de las actuaciones, pues, como hemos razonado ya en otros dictámenes (D.15/14, por todos), desde una óptica cronológica, el “estudio económico” (art. 34.3) ha de preceder en el tiempo a la declaración de quedar formado el expediente (art. 35.1). El espíritu que subyace a esta ordenación temporal del procedimiento radica en la necesidad de que el estudio económico pueda ser conocido y valorado, tanto en el trámite de información pública y audiencia corporativa, en su caso, como por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el art. anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 14 de octubre de 2021, que resulta conforme con el precepto transcrito.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su art. 37), que no estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el art. 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El Anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En relación con este trámite, debe exponerse lo siguiente:

En línea de principio, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido, por cuanto, en el seno de la tramitación del procedimiento reglamentario, el texto del anteproyecto ha sido objeto de publicación, a partir del 7 de julio de 2017, en el portal “Participa” del Gobierno de La Rioja, cumpliéndose así lo preceptuado por el art. 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 36.1 de la Ley autonómica 4/2005.

Adicionalmente, la Dirección General de Infraestructuras comunicó esa publicación -y la correspondiente apertura del plazo para formular alegaciones- a diversas entidades (asociaciones de taxistas y asociaciones de consumidores y usuarios) en cumplimiento de lo establecido en el art. 27.2 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, de Transporte Urbano de La Rioja que prevé específicamente que la creación de las ATPC se realice previa “audiencia” a las asociaciones representativas del sector del Taxi.

Esas dos circunstancias, unidas al hecho de que en el plazo concedido no se ha formulado alegación alguna, permiten entender satisfecho de modo suficiente el trámite de audiencia.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente caso se han recabado los siguientes informes:

A) El de los Ayuntamientos que han de quedar integrados en el ATPC.

Conforme al art. 27.2 de la Ley autonómica 8/2005:

“Para el establecimiento de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta se precisará del informe favorable de, al menos, las dos terceras partes de los municipios que se proponga incluir en las mismas, debiendo representar dichos municipios como mínimo el 75% del total de la población del Área”.

El precepto reproduce la previsión que ya contenía el art. 126.2 del ROTT,

Pues bien, consta en el expediente que la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía ha comunicado la propuesta de creación del ATPC a los 83 municipios que quedarían integrados en ella; y que, de ellos, han dado respuesta favorable 65 municipios (más de las dos terceras partes).

En principio, ello permitiría tener por adecuadamente satisfecha la exigencia estipulada por el art. 27.2 de la Ley 8/2005.

B) De la Dirección General de Política Local, cuyo informe resulta preceptivo al amparo del art. 1º del Decreto 37/1988, de 29 de julio, por el que se regula el procedimiento de coordinación de la actividad de la administración de la Comunidad Autónoma en relación con las Entidades Locales de La Rioja; y dado que la norma proyectada tiene, efectivamente, como uno de sus destinatarios a las entidades locales afectadas por la creación del ATPC.

El informe fue emitido el 17 de diciembre de 2021.

C) De los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja que, el 21 de diciembre de 2021, manifestaron su parecer favorable al Anteproyecto de Decreto.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger

expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 21 de diciembre de 2021, que, además de analizar la intervención de los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición. Precediendo a dicha Memoria, al menos cronológicamente, consta el segundo y último borrador de la disposición, de fecha 17 de diciembre de 2021.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. Competencia.

La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye (como antes hemos advertido) el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR.

Pues bien, en este caso, el título competencial que legitima a la CAR para dictar la norma proyectada es el contenido en el art. 8.1.15 EAR’99, según el cual corresponde a la CAR “*la competencia exclusiva*” en materia de transporte “*cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de La Rioja*”.

2. Cobertura legal.

Además, el Gobierno autonómico goza de una clara cobertura legal para aprobar este Decreto pues, como hemos señalado ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del art. 8.1.15 EAR’99, el legislador autonómico ha dictado la Ley 8/2005, de 30 de junio, de Transporte Urbano de La Rioja.

Así lo hemos razonado ya, entre otros, en el dictamen D.82/06, emitido con ocasión del que luego sería Decreto 6/2007, de 16 de febrero, por el que se regula el transporte público de viajeros en vehículos de turismo auto-taxi, desde el aeropuerto de Logroño-Agoncillo; o, más recientemente, en el D.42/17, relativo al Decreto 39/2017, de 18 de agosto, por el que se creó el ATPC en La Rioja Baja.

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07 y D.47/13, entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

Analizaremos a continuación los aspectos de la Ley 8/2005 que conciernen más directamente al decreto en tramitación, aunque algunos de ellos han sido examinados ya.

Conforme al art. 2 de la Ley 8/2005, se entiende por transporte público (por contraposición al privado) todo *“aquel que se realiza por cuenta ajena mediante contraprestación económica”* (art. 2.b). Los transportes públicos pueden ser regulares o discrecionales, siendo discrecional *“aquel que se lleva a cabo sin sujeción a itinerarios, calendarios ni horarios preestablecidos”* (art. 2.f). En fin, es transporte urbano *“el transporte público de viajeros que transcurre íntegramente dentro de un determinado término municipal”* (art. 2.k), y es interurbano el que se halle en el caso contrario.

Junto a los transportes regulares (art. 4.2.a) y Título II), y los transportes discrecionales en vehículos de más de nueve plazas (art. 4.2 b) y Capítulo I del Título III), la Ley 8/2005 regula los transportes discrecionales de viajeros en vehículos autotaxis (art. 4.2.c), así como arts. 22 y ss, que integran el Capítulo II del Título III).

La prestación de estos servicios de transporte urbano en vehículos autotaxi requiere la obtención de una previa autorización administrativa (título habilitante). De acuerdo con el art. 22.1 *“las licencias municipales para la prestación de servicios de transporte urbano en automóviles de turismo corresponderán a una categoría única, denominadas licencias de autotaxi.”*

Conforme a los arts. 9, 22.1 y 24.4, el otorgamiento de los títulos habilitantes corresponderá a los órganos municipales competentes del municipio en cuyo término se pretenda desarrollar la actividad de transporte urbano. Las autorizaciones se denominarán *“licencias de auto-taxi”*, y su otorgamiento se regulará por las correspondientes Ordenanzas Municipales, de acuerdo con la normativa autonómica; quedando la Comunidad Autónoma habilitada para limitar el número de licencias de taxi para cada municipio *“en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, cuando*

así lo considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte” (art. 24.4)

También de acuerdo con el art. 9, el régimen jurídico de los títulos habilitantes para el transporte urbano, y los criterios para su concesión se regularán por las correspondientes Ordenanzas Municipales, de acuerdo con la normativa autonómica, y, subsidiariamente por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres y su normativa de desarrollo (arts. 9 y 24.4).

En lo que hace al caso, esa normativa estatal de desarrollo está conformada por el ROTT y por el RD 763/1979, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, Reglamento que se declara expresamente vigente por el ROTT (v Disposición Derogatoria 4.A) de este último).

Pues bien, este RD 763/1979 incluye dentro de su ámbito de aplicación los “*auto-taxis*”, definidos como “*vehículos que prestan servicios medidos por contador taxímetro, ordinariamente en suelo urbano o urbanizable (...) o, en su caso, en el área unificada de servicio, si fuere más amplia que el suelo referido, previa delimitación con arreglo a lo dispuesto en la normativa de ordenación de transportes terrestres.*”

Los arts. 24.1 y 25 de la Ley 8/2005 regulan pormenorizadamente los requisitos a cumplir para poder ser titular de una licencia para la prestación de servicios de transporte urbano en vehículos autotaxi. Entre ellos, se encuentra, con carácter general (y con la excepción prevista por el art. 24.2) el de la obtención simultánea de “*la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo*”. (art. 24.1 g). La coordinación del otorgamiento de ambas licencias se realizará de conformidad con las normas reguladoras de las habilitantes de la prestación de servicios de transporte interurbano (art. 24.3), remisión que ha de entenderse hecha a la Ley autonómica 8/2006, de 18 de octubre, del Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja y, supletoriamente, a los arts. 123 y 124 del ROTT.

Por lo demás, el art. 25 de la Ley 8/2005 permite que el titular de la licencia contrate a conductores asalariados, pues impone la exigencia de que por cada licencia haya, al menos, un conductor asalariado; si bien podrá tener la condición de conductor el propio titular de la licencia y sus familiares de primer grado, siempre que cumplan las condiciones establecidas por el art. 25.

En definitiva, quien, conforme a lo previsto por el art. 24.1 de la Ley 8/2005, sea titular de una licencia de autotaxi para transporte urbano y para transporte interurbano puede realizar servicios interurbanos, si bien, de acuerdo con el art. 26.1, teniendo en cuenta que esos servicios “*deberán iniciarse en el término del municipio al que*

corresponda la licencia de transporte urbano”; entendiéndose que *“el origen o inicio del transporte se produce en el lugar en que son recogidos los pasajeros de forma efectiva”* (art. 26.2).

Como hemos expuesto ya, el propio art. 26.1 prevé que esa regla general se exceptúe, entre otros supuestos, cuando se cree un Área Territorial de Prestación Conjunta (figura ya tipificada por el art. 126 ROTT), pues en tales casos, y con arreglo al art. 27.1 la posibilidad de prestar servicios se amplía, ya que:

“... los vehículos debidamente autorizados estarán facultados para la prestación de cualquier servicio, ya tenga carácter urbano o interurbano, que se realice íntegramente dentro de dichas Áreas, incluso si excede o se inicia fuera del término del municipio en que esté residenciado el vehículo.”

Como resulta del art. 27.1 (*“los vehículos debidamente autorizados”*) y del art. 27.3, la prestación de servicios propios del ATPC está sujeta a la obtención de un título habilitante específico, cuyo otorgamiento no corresponde a las Corporaciones Locales, sino a la Comunidad Autónoma: *“ las autorizaciones habilitantes para realizar servicios en las Áreas de Prestación Conjunta serán otorgadas por la Administración Autonómica o por el ente que designen las normas reguladoras de éstas ”* (art. 27.3).

Además, la competencia autonómica no se agota en la mera creación del ATPC, sino que entraña la de *“realizar, con sujeción a la normativa general, cuantas funciones de regulación y ordenación del servicio resulten necesarias”* (art. 27.4 y, en iguales términos, art. 126.4 ROTT).

3. Rango normativo.

En cuanto al rango de la norma proyectada, es adecuado conforme a la Ley 8/2005, cuya DF 3ª habilita al Gobierno (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, *ex* art. 24.1.a) EAR'99) a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.

Será a la luz de las anteriores consideraciones como ha de analizarse la norma proyectada.

Cuarto

Observaciones al texto del Anteproyecto.

El Anteproyecto analizado contempla, como se ha señalado ya, la creación de un ATPC del servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo que comprende 83 municipios de la Rioja Alta, que enumera en su art. 1.2, dentro de los cuales *“los vehículos*

debidamente autorizados” estarán facultados para prestar cualquier servicio, urbano o interurbano, “*incluso si se excede o inicia fuera del término del municipio en que esté residenciado el vehículo*” (art. 1.1).

En líneas generales, atendido el marco normativo que acaba de analizarse en los Fundamentos Jurídicos precedentes, podemos considerar que el Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho y, por su contenido, hace efectivas adecuadamente las previsiones del art. 27 de la Ley 8/2005.

Esto, no obstante, se expone cuanto sigue:

A) El art. 2.1 regula los dos requisitos que han de cumplirse para la obtención del específico título habilitante al que se refiere el art. 27.3. A saber: la previa titularidad de *otras dos autorizaciones administrativas diferentes*: una licencia municipal de auto-taxi; y una autorización de transporte interurbano de viajeros en automóviles de turismo.

Sin embargo, advertimos que en el Decreto se omite la regulación del procedimiento administrativo encaminado al otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere el art. 27.3 de la Ley (trámites principales, plazo de duración, sentido del silencio...).

Sea como fuere, resulta inequívoco que la CAR, en la medida en que tiene competencia *material* para decidir la creación de las ATPC, ostenta también la competencia *accesorio* para regular el procedimiento enderezado al otorgamiento de las autorizaciones necesarias para prestar servicios en ellas (por todas, STC 50/1999).

Por ello, en aras a la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y dada la especificidad de la materia, resultaría muy aconsejable regular ese procedimiento, y, en especial: su iniciación (que cabalmente habrá de tener lugar a instancia del interesado, con la oportuna acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos para la obtención de la autorización, cfr arts. 66 y 28 LPCAP); sus actos de instrucción (entre los que podría figurar la consulta por la Administración autonómica de la titularidad y vigencia de las dos autorizaciones que sirven de base a la solicitada, cfr, arts. 28.2 y 75 y ss LPCAP); su plazo de duración; el sentido del silencio; o el órgano competente para resolver (mención que el texto examinado ya parece recoger al referirse a la Dirección General competente en materia de transportes del Gobierno de La Rioja).

Al respecto, nos permitimos recordar que, si esa Consejería, acogiendo el criterio de este Consejo, modificara el texto del Decreto e incluyera en él la regulación del procedimiento administrativo dirigido a la obtención de la autorización; debería solicitar a continuación: i) el informe preceptivo del actual Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de acuerdo con el art. 4º del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización

administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Rioja y sus Organismos Autónomos; ii) el posterior, y último, informe del Servicio Jurídico, *ex art.* 39.3 de la Ley 4/2005; iii) dictamen de este Consejo Consultivo, con base en el mismo fundamento que hace preceptiva la emisión de este.

B) El Decreto carece también de una regulación del procedimiento administrativo a través del cual debe acordarse la extinción de las autorizaciones conferidas al amparo del art. 27.3 de la Ley 8/2005. Por los mismos motivos antes apuntados, este Consejo Consultivo sugiere la conveniencia de subsanar esa omisión.

Al respecto, nos permitimos recordar que las causas que habrían de dar lugar a la extinción de las autorizaciones son, en definitiva, las establecidas por el art. 38.1 en relación con el art. 40 de la Ley 8/2005. Conforme al art. 40:

“el incumplimiento reiterado o de manifiesta gravedad de las condiciones esenciales de las concesiones, autorizaciones o licencias administrativas podrá dar lugar a la caducidad de la concesión o a la revocación de la autorización o licencia”

A su vez, se consideran condiciones esenciales de las autorizaciones, en todo caso (art. 38.1) *“aquellos aspectos que configuren la naturaleza del servicio o actividad de que se trate y delimiten su ámbito, así como el mantenimiento de los requisitos exigidos para su otorgamiento y realización”*.

En el concreto caso de las autorizaciones contempladas por el art. 27.3 de la Ley, y dado que el texto en tramitación exige fundamentalmente dos requisitos cumulativos para su otorgamiento y mantenimiento (la titularidad y vigencia de una licencia municipal de auto-taxi; y la de una autorización de transporte interurbano), va de suyo que la extinción de cualquiera de ellas, o de las dos, deberá comportar automáticamente la de la autorización autonómica para prestar servicios en la nueva ATPC.

En la aplicación práctica de la norma, resultará por tanto de interés directo para la CAR tener un conocimiento inmediato de las circunstancias que afecten a ambas autorizaciones previas.

Por ello, este Consejo se permite sugerir a la Consejería consultante, que, sin perjuicio de las funciones propias de la Inspección de Transportes (art. 34 de la Ley 8/2005); y de las obligaciones de comunicación que pesan sobre el propio interesado (cfr, arts. 18.1 y 69.1 LPCAP); establezca -en obsequio a los principios de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, proclamados por el art. 3.E) de la Ley - los mecanismos de comunicación y suministro de información necesarios para que la Administración autonómica tenga un conocimiento inmediato de las vicisitudes que afecten a las dos autorizaciones que sirven de base a propia de la ATPC. En igual sentido, v art. 141.1.c) y 142.a) LRJSP, así como art. 34.3 de la propia Ley 8/2005.

C) En cuanto a la regulación de la prestación de los servicios en la ATPC, el art. 27.4 de la Ley 8/2005 dispone que *“la Administración Autonómica será asimismo competente para realizar, con sujeción a la normativa general, cuantas funciones de regulación y ordenación del servicio resulten necesarias”*.

Previsión que resulta enteramente lógica pues, la competencia autonómica para acordar la creación de un ATPC quedaría vacía de contenido si no conllevara, además, la de regular y otorgar las autorizaciones administraciones para prestar el servicio (cuestión que se ha abordado ya); y la de disciplinar el servicio mismo que se presta a los usuarios.

Además, la necesidad de dotar de una regulación unitaria al servicio resulta más evidente si se tiene en cuenta que la delimitación de un ATPC supone, por sí misma, someter a un régimen *único* la prestación de servicios de transporte de personas en vehículos de turismo, cuando esos transportes pueden ser tanto urbanos como interurbanos; tener su origen y/o su destino en municipios que: i) carezcan de ordenanzas municipales de taxi y de licencias municipales otorgadas; ii) tengan ordenanzas municipales y hayan otorgado licencias de taxi; y, iii) incluso sean municipios distintos de aquellos que han otorgado la licencia de taxi que sirve de base a la autorización autonómica.

En estas condiciones, y dado el elevado casuismo de las situaciones que podrían plantearse en la práctica, resultan fáciles de imaginar los conflictos normativos que potencialmente pueden originarse ante la colisión o discordancias de unas ordenanzas municipales con otras, o ante la inexistencia de una ordenación pormenorizada de la prestación del servicio.

En esta misma línea, la Dirección General de Política Local, en su informe de 17 de diciembre de 2021, tras aludir a la potestad normativa sobre la materia reconocida a las Corporaciones Locales por el art. 24 de la Ley 8/2005, llama la atención sobre *“la conveniencia de incorporar algunas condiciones de homologación u homogeneización”* de la normativa local *“en el ámbito del Área Territorial”*.

Pues bien, el texto analizado no aborda la regulación del régimen de prestación del servicio, ni establece una ordenación pormenorizada del mismo, debiendo insistir este Consejo en la necesidad de proceder a tal regulación por los motivos ya expuestos. En este sentido, las propias Ordenanzas Locales reguladoras de la prestación de los servicios de Taxi pueden ser buen ejemplo del grado de *“densidad normativa”* con el que ordinariamente se regula la prestación de estos servicios.

Queda la duda a este Consejo de si el propósito de la Consejería consultante es acometer esa normación mediante una ulterior Orden de la propia Consejería, que se dictaría en uso de la habilitación que habría de conferirle el propio Decreto, según la DF 1ª del texto objeto de este dictamen.

Dado el carácter fundamentalmente técnico y de detalle de la regulación de la prestación del servicio en el seno del ATPC, ello sería plenamente razonable pues, en principio, no habría obstáculo a proveer ese régimen mediante una norma con rango de Orden. A título ilustrativo -y como ejemplo que proporciona el Derecho Comparado- se llama la atención sobre la Orden de la Consejería de Innovación, Industria y Comercio del Gobierno de Cantabria, 24/2015, de 19 de octubre, que establece ciertas normas de prestación del servicio de transporte en una ATPC.

Ello, no obstante, deben formularse dos precisiones:

La primera, que, mientras la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno es *originaria* pues nace directamente del Estatuto de Autonomía (arts. 24.1.a) EAR '99 y 23.j) y 46.1 de la Ley 8/2003); la potestad reglamentaria de los Consejeros requiere, *además*, de una habilitación legal o reglamentaria expresa (art. 46.1 de la Ley 8/2003), por lo que resultaría, sin duda, preferible que la norma en tramitación mandatara expresamente a la Consejería para que, mediante Orden, regulara pormenorizadamente la prestación del servicio.

La segunda, que el propio Decreto debería contener unas previsiones normativas mínimas que sirvieran de orientación general a la ulterior Orden. En este sentido, debe recordarse que la Sala 3ª del Tribunal Supremo (por todas, STS (Sala 3ª) de 4 de noviembre de 2011 (R. Cas. 6062/2010) ha reiterado que los reglamentos ejecutivos de una Ley aprobados por el titular del Poder Ejecutivo han de tener “*una regulación material reconocible como tal desarrollo y ejecución*” y no limitarse a “*formular una nueva y sucesiva remisión a las normas reglamentarias inferiores*” En palabras de la Sentencia citada -que se refiere al Poder Ejecutivo del Estado- “*la potestad de dictar los reglamentos ejecutivos (...) compete al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, quedando para los Ministros (...) la competencia para dictar las Órdenes Ministeriales que se limitan a fijar un último escalón descendente de concreción normativa de los aspectos más estrictamente técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio*”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas en relación con preceptos concretos del mismo.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el art. 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero