

En Logroño, a 30 de marzo de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a. Amelia Pascual Medrano, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a. María Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

18/23

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 Media y Cameros*.

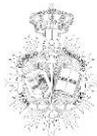
ANTECEDENTES DE HECHO

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 normativa, de 02-12-2022, del Director General de Infraestructuras de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno (C^a consultante).
- Memoria justificativa relativa al proyecto de decreto, de 02-12-2022, de la Dirección General (DG) de Infraestructuras, de la C^a consultante.
- Borrador inicial del proyecto de decreto.
- Expediente previo, justificativo de la remisión de la propuesta a los Ayuntamientos interesados.
- Certificado de la exposición pública en consulta previa, de 04-01-2023, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos.



- Resolución por la que se declara formado el expediente del proyecto de decreto, de 09-01-2023, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la C^a consultante.
- Borrador del proyecto de decreto, de 10-01-2023.
- Certificado de la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, acreditativo de la exposición pública en trámite de audiencia, y documentación acreditativa de la concesión de trámite de audiencia corporativa a diversas asociaciones, de 03-02-2023.
- Memoria inicial, de 15-02-2023, de la SGT.
- Petición de informe a la Dirección General de Política Local(DGPL), de 16-02-2023.
- Informe, de 22-02-2023, emitido por la DGPL.
- Petición de informe a la DG de los Servicios Jurídicos, de 23-02-2023.
- Informe, de 02-03-2023, emitido por la DG de los Servicios Jurídicos.
- Informe de 03-03-2023 (02-03-2023 según índice), del Servicio de Transportes de la DGI.
- Solicitud de informe a la Dirección General de Infraestructuras(DGI) sobre las observaciones realizadas por la DG de los Servicios Jurídicos, de 03-03-2023.
- Borrador de 06-03-2023 del proyecto de decreto.
- Memoria de la SGT, previa a la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo de La Rioja, de 06-03-2023.

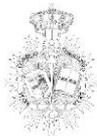
Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 6 de marzo de 2023, enviado y registrado de salida electrónicamente el 7 de marzo, y registrado de entrada en este Consejo ese mismo día, 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de marzo de 2023, 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

Asumida la ponencia por el 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

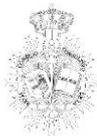
Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

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.

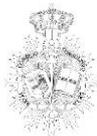
En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

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.



Al respecto, el artículo 45 de la Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros, establece:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.

2. Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar infracciones administrativas, establecer sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

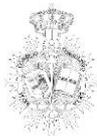
3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus artículos 32-bis a 41 a la regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D. 57/21, D.36/13 y D.9/01), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 32-bis y ss de la LFAR.



En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 de la LFAR, y además en este caso, en el art. 27.2 de la ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte urbano por carretera de La Rioja.

1. Consulta previa

El art. 32 bis LFAR, 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.

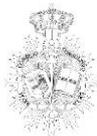
Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente 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; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.



3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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 la consulta pública regulada en el ap. primero.

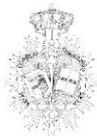
Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

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 concurran razones graves de interés público.

La memoria justificativa de la DG de Infraestructuras (DGI), de fecha 02 diciembre de 2022, que acompaña a la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración normativa, con la misma fecha, manifiesta la innecesariedad de este trámite, esgrimiendo como fundamento “*la continuidad de reuniones habidas con los ayuntamientos así como en las asociaciones del taxi en La Rioja Centro*” así como que “*el Decreto que se está tramitando, encuentra su causa principal en las reclamaciones de los usuarios del taxi formularon a sus alcaldes para que trasladasen a la Consejería con competencia en*



transportes del Gobierno de La Rioja, la necesidad de permitir que los taxistas de una localidad puedan prestar servicio en otra, o, más propiamente, que puedan iniciar el servicio fuera de su término municipal”.

Sin embargo, la memoria inicial de la SGT actuante, de fecha 15 de febrero de 2023, señala que *“De conformidad con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 32.bis.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se ha realizado el trámite de consulta previa con anterioridad al inicio del procedimiento de elaboración de la norma. A este fin, se expusieron en el portal web del Gobierno de La Rioja las características generales del proyecto, necesidad de regulación y objetivos a perseguir con la norma para la presentación de las correspondientes alegaciones y propuestas de los interesados entre los días 9 a 30 de diciembre de 2022. Tal y como se certifica la Dirección General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, en fecha 4 de enero de 2023, durante este trámite de consulta previa no se presentó alguna propuesta ciudadana”.*

Consta, en efecto dicho certificado; sin embargo, como bien puede comprobarse, el trámite no se realizó con carácter previo al inicio del procedimiento del reglamento, habida cuenta que la Resolución de inicio fue dictada el día 2 de diciembre de 2022.

Esta observación, que recoge el informe de la DG de los Servicios jurídicos y que el Consejo comparte, entendemos que no invalida el procedimiento, ya que, como ha quedado reflejado, la consulta hubiera podido ser evitada en este caso.

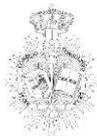
2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

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 2 de diciembre de 2022, 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”.*

A este respecto, la Resolución de inicio, refiere el objeto y finalidad de la norma; señala igualmente la norma legal que viene a desarrollar, en este caso la Ley 8/2005 reguladora del Transporte Urbano por Carretera de La Rioja. También expresa el fundamento jurídico de la competencia de la CAR desde el punto de vista material, con cita del artículo 8.uno.15 del Estatuto de Autonomía.

3. Elaboración del borrador inicial, memoria justificativa y estudio económico.

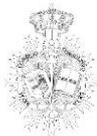
A tenor del art. 34 de la Ley 4/2005:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto del Decreto; así como, -tal como hemos expresado con anterioridad-, de una Memoria justificativa de la DG de infraestructuras, de 2 de diciembre de 2022, 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).

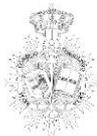
A tal efecto, hemos recordado también que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (D. 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. 5 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 2 de diciembre de 2022 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 Dirección General de Control Presupuestario 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.

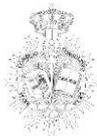
El art. 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió 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 9 de enero de 2023, que resulta conforme con el precepto transcrito, a la que acompaña el segundo borrador del proyecto de decreto de fecha 10 de enero de 2023.



5. Trámite de audiencia.

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

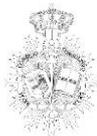
2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental, por cuanto: i) constituye un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, si bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) *“se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

La CE condiciona el desarrollo legislativo en este aspecto y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

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 12 de enero de 2023, 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.

En concreto se ha concedido trámite de audiencia corporativa a las siguientes organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente como representativas de derechos e intereses legítimos susceptibles de afectación por el contenido del borrador de la norma proyectada:

- Asociación de Taxistas de La Rioja- ATRIO.
- Asociación de Taxistas Logroño Cameros- ATALOGROCAM.
- Asociación de Taxistas Rioja Centro – ATRICE.
- Asociación Riojana para la- Defensa de Consumidores y Contribuyentes.
- Unión de Consumidores de La Rioja.
- Informacu Rioja.
- Asociación Independiente de Consumidores y Usuarios.
- Unión de Consumidores Europeos de La Rioja.
- Asociación de Consumidores y Usuarios Asociados de La Rioja.

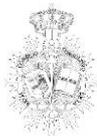
Esas dos circunstancias, unidas al hecho de que en el plazo concedido no se ha formulado alegación alguna, permiten entender satisfecho de modo suficiente el trámite de audiencia.

Finalizado el trámite de audiencia, la SGT actuante, presenta Memoria inicial de fecha 15 de febrero de 2023.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

El artículo 46.3 LGI, referido al ejercicio de la potestad reglamentaria, establece:

“3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.



Y, por su parte, según el artículo 38 LFAR:

“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.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.

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.

El art. 37 LFAR dispone:

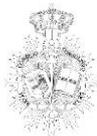
“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

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. (Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre, RD 1211/1990 de 28 de septiembre).

Pues bien, consta en el expediente que la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía ha comunicado la propuesta de creación de la ATPC a los 57 municipios que quedarían integrados en ella; y que, de ellos, han dado respuesta favorable 49 municipios (más de las tres cuartas partes de la población del área).



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 favorable fue emitido el 22 de febrero de 2023.

C) De los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja que, mediante informe de 2 de marzo de 2023, manifestaron su parecer favorable al Anteproyecto de Decreto, no obstante, se realizaron observaciones que fueron tomadas en consideración mediante informe posterior de la DG de Infraestructuras de fecha 3 de marzo de 2023, si bien la posibilidad que se apunta en el informe respecto a que algunos servicios como la emisión de resoluciones de autorización o la inspección, pudieran tener un coste que debiera incorporarse al estudio económico quedó desestimada, justificándose en que la experiencia en la puesta en marcha de otras ATPC, no ha supuesto un coste complementario.

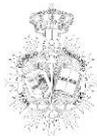
7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Al respecto, el art. 39 LFAR establece:

“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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.



En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 15 de febrero de 2023, que, además de analizar la intervención de los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición. Sucediendo a dicha Memoria, al menos cronológicamente, consta el tercer y último borrador de la disposición, de fecha 6 de marzo de 2023, acompañado de una memoria “*previa a la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo de La Rioja*”, de igual fecha.

8. Por lo anteriormente expuesto consideramos se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en los artículos citados.

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 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.

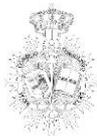
Pues bien, en este caso, el título competencial que legitima a la CAR para dictar la norma proyectada es el contenido en el art. 8.1.15 EAR’99, según el cual corresponde a la CAR “*la competencia exclusiva*” en materia de transporte “*cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de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

Debería incluirse una referencia a dicho título de competencia en la parte expositiva de la norma.

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; también, 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, o más recientemente en el D. 8/22, relativo al Decreto 12/2022, de 30 de marzo, por el que se crea el Área Territorial de Prestación Conjunta en La Rioja Alta.

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.

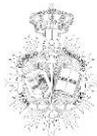
Analizaremos a continuación los aspectos de la Ley 8/2005 que conciernen más directamente al decreto en tramitación, aunque algunos de ellos han sido examinados ya.

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).

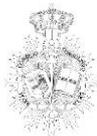
En lo que hace al caso, esa normativa estatal de desarrollo está conformada por el ROTT y por el RD 763/1979, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, Reglamento que se declara expresamente vigente por el ROTT (v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

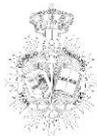
En cuanto al rango de la norma proyectada, es adecuado conforme a la Ley 8/2005, cuya DF 3ª habilita al Gobierno (que, además, es titular de la potestad reglamentaria, *ex art. 24.1.a) EAR’99*) a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución.

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 la creación de un ATPC del servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo que comprende 57 municipios de la Rioja Media y Cameros, 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.

Esto, no obstante, se expone cuanto sigue:

A) En la última memoria de la SGT actuante, denominada “*memoria previa al Consejo Consultivo de La Rioja*”, de 6 de marzo de 2023, en su apartado II recoge lo siguiente:

“Si bien en los documentos de la tramitación normativa, inicialmente, se había propuesto la denominación del área territorial de prestación conjunta “La Rioja Centro” se ha considerado que la opción más correcta para su denominación debería sea aquella que hiciera referencia a la zona riojana comprensiva de toda el área que abarcará la prestación del servicio, por lo que, finalmente, la denominación propuesta de la zona que se crea será “La Rioja Media y Cameros”.”

Lo cierto es que no solo se ha recogido “*inicialmente*” sino que se ha mantenido en todo el proceso de la tramitación. Así lo demuestra el ámbito territorial previsto en la memoria justificativa de 2 de diciembre de 2022 que acompaña al primer borrador (véase, igualmente, el informe de la DG de los Servicios Jurídicos). No obstante, y pese a que las “*denominaciones*” revisten una singular importancia, y, en ocasiones, pudieran ser objeto de controversia, consideramos que en este caso el cambio de denominación no es esencial.

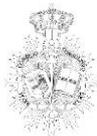
B) En cuanto a hacer efectivas adecuadamente las previsiones del **art. 27 de la Ley 8/2005**.

1) 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 *accessoria* 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, hubiera resultado 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; iii) dictamen de este Consejo Consultivo, con base en el mismo fundamento que hace preceptiva la emisión de este.

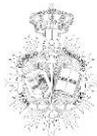
2) El Decreto carece también de una regulación del procedimiento administrativo a través del cual debe acordarse la extinción de las autorizaciones conferidas al amparo del art. 27.3 de la Ley 8/2005. Por los mismos motivos antes apuntados, este Consejo Consultivo sugiere la conveniencia de subsanar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

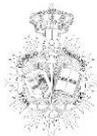
Por ello, este Consejo se permite sugerir a la Consejería consultante, que, sin perjuicio de las funciones propias de la Inspección de Transportes (art. 34 de la Ley 8/2005); y de las obligaciones de comunicación que pesan sobre el propio interesado (cfr, arts. 18.1 y 69.1 LPCAP); establezca -en obsequio 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.

3) 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.



El texto analizado no aborda la regulación del régimen de prestación del servicio, ni establece una ordenación pormenorizada del mismo, debiendo sugerir este Consejo en la conveniencia 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.

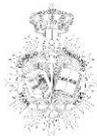
La DF 1ª del texto objeto de este dictamen habilita y remite a una ulterior Orden de la propia Consejería, en la que se podría abordar la normación citada.

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*”.



C) En el texto del anteproyecto se recoge la creación de una “*Comisión de seguimiento*” (artículo 4), así como la futura creación de la “*Mesa del Taxi*” en la Disposición adicional.

Mediante la creación de la “*Comisión de seguimiento*”, se propone un cauce de participación tanto en la organización y funcionamiento del servicio como en la determinación de tarifas (art.4.1) y también en el conocimiento de las incidencias (art 4.2). El artículo 4.1 dice que “*se crea una Comisión...*”, es una Comisión similar a la que creó el Decreto 6/2007 incluido en la disposición derogatoria única.

La regulación de esta Comisión, adaptada a la nueva ATPC, además de modificar la composición y añadir la competencia de conocer “*las incidencias en el funcionamiento del servicio en particular, del estacionamiento en espera*” para poder comunicar los correspondientes incumplimientos a los ayuntamientos concernidos, no plantea ninguna cuestión digna de mención a juicio del Consejo.

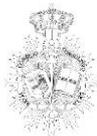
En cuanto a la futura creación de la “*Mesa del Taxi*” (D.A), se establece que, en el plazo de seis meses, mediante orden, procederá a su creación y una vez creada, se fija otro plazo similar de seis meses, para presentar a la DG competente en materia de transportes, “*una propuesta de ordenación de las tres áreas (ATPC) que permita una regulación homogénea, así como el mejor funcionamiento de las mismas*”.

Si bien, algunas de las funciones que fundamentan la creación de estos órganos admiten la necesidad de una regulación posterior tal como el Consejo ha señalado en los Dictámenes 42/17 y 8/22 y hemos vuelto a señalar en anterior apartado B) del FJ Cuarto, el carácter y naturaleza de dichos órganos queda circunscrito a la participación y asesoramiento según el artículo 17.5 de la Ley 3/2003, de Organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de 3 de marzo, no pudiendo subsanar la ausencia de regulación sin que se establezcan una bases mínimas en la norma de remisión según hemos advertido en sucesivos dictámenes.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO