

En Logroño, a 2 de marzo de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**14/04**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el transporte público de viajeros en vehículos de turismo auto-taxi desde el Aeropuerto de *Logroño-Agoncillo*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del Asunto**

#### **Primero**

El expediente se inicia con un primer borrador de la disposición, que no aparece fechado, al que se acompaña un informe económico, de fecha 28 de abril de 2003, según el cual la aprobación y posterior aplicación del Decreto no genera ningún tipo de gasto ni tiene incidencias en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **Segundo**

El día siguiente, se acuerda dar traslado del proyecto a los Ayuntamientos directamente afectados, así como a la Asociación de Taxistas de La Rioja. Tanto el Ayuntamiento de Logroño como la Asociación Profesional formulan las alegaciones que estiman oportunas, las cuales son informadas por el Jefe de Servicio de Transportes, originándose un segundo borrador del texto del Proyecto de disposición.

### **Tercero**

En fecha 19 de mayo, se acuerda remitir el Proyecto a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

### **Cuarto**

A continuación, constan en el expediente las alegaciones del Ayuntamiento de Agoncillo, que son nuevamente informadas por el Jefe de Servicio de Transportes, el 23 de mayo, originándose un tercer borrador del texto de la disposición.

### **Quinto**

Siguiendo el orden cronológico, en el expediente existe una Memoria de fecha 28 de mayo de 2003.

### **Sexto**

La Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja emite su informe, en fecha 12 de junio de 2003, indicando, entre otras cuestiones, la necesidad de dar traslado del texto de la disposición a las Asociaciones de Consumidores de ámbito riojano, lo que se lleva a cabo mediante Acuerdo de fecha 16 del mismo mes, sin que ninguna de las Asociaciones a las que se les remite el texto formulen alegación alguna.

### **Séptimo**

En fecha 3 de octubre, se acuerda remitir el borrador de la disposición al Servicio de Información, Calidad y Evaluación, que lo informa con fecha de 17 de octubre.

### **Octavo**

Posteriormente, tienen entrada en la Consejería las alegaciones de la Asociación riojana para la Defensa de Consumidores y Contribuyentes.

Tanto el informe del S.O.C.E. como las alegaciones de la Asociación de Consumidores son informadas por el Jefe de Servicio, en fecha 2 de diciembre, originándose un cuarto borrador del Proyecto de disposición, que no es el último, pues existe un quinto y definitivo, al tenerse en cuenta, posteriormente, otras de las indicaciones contenidas en el informe del S.O.C.E. y que inicialmente no fueron atendidas en su totalidad.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 29 de enero de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 5 de febrero del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 5 de febrero de 2004, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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 y su ámbito.**

Atendiendo a lo dispuesto en los arts.11, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, y 12 c) de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que no puede encuadrarse dentro de los anteriores apartados pues ni desarrolla ni ejecuta ley alguna, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado c) del artículo 12 de nuestra Ley reguladora y repetido en el artículo 13, c) de nuestro Reglamento, determinante de que, en el presente caso, la emisión de nuestro dictamen tenga carácter facultativo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, éste Consejo debe 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*”.

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

### **Segundo**

#### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

- 1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito, aun cuando no consta en el mismo el acuerdo y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada por el órgano directivo elaborador de la misma, tal y como exige el artículo 67.1 de la Ley 3/1995.

#### **B) Memoria justificativa.**

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que: *“tales propuestas – de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En este caso, junto con el texto del primer borrador, aparece un informe económico que justifica la ausencia de repercusiones económicas para la Comunidad Autónoma con la entrada en vigor de la disposición.

Posteriormente, existe una Memoria que cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, acerca del cuál es el marco normativo y las razones de oportunidad que justifican la redacción de la norma, pero de cuya lectura no se desprende una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada; que, sin embargo, se obtiene atendiendo a los diversos informes realizados por el Jefe de Servicio de Transportes a medida que se van incorporando al expediente las sucesivas alegaciones, por lo que entendemos que se ha cumplido de manera satisfactoria con el citado requisito.

#### **C) Estudio económico.**

Ya hemos hecho alusión al mismo en los anteriores apartados a los que nos remitimos.

#### **D) Tabla de derogaciones y vigencias.**

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho, y así se hace constar expresamente en el acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición.

En el Proyecto de Disposición estudiado, no existe una Disposición Derogatoria pues no se afecta a ninguna disposición actualmente en vigor, tal y como se hace constar en la Memoria.

#### **E) Audiencia corporativa.**

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: *“1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”*; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Como ya hemos tenido ocasión de matizar en Dictámenes anteriores y en especial en los núms. 9 y 39/99, el anterior precepto solo prevé, en su caso, el trámite de información pública y no el de audiencia a los ciudadanos interesados o afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, en los términos del artículo 105,a) de la Constitución. No obstante y en virtud e la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, han de distinguirse estas dos formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el Proyecto de disposición no ha sido sometido al trámite de información pública, aunque sí al de audiencia corporativa, al haberse dado traslado del mismo a los dos Ayuntamientos directamente afectados, así como a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

#### **F) Informe del S.O.C.E.**

Como quiera que el artículo 5 del Proyecto de reglamento, se refiere a las autorizaciones habilitantes para la realización del servicio de taxi desde el Aeropuerto de

*Logroño-Agoncillo*, aludiendo a un procedimiento para la obtención de las mismas, obra en el expediente el informe del S.O.C.E., con lo que se da cumplimiento a la exigencia establecida en el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios.

### **G) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.**

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67.4 de la Ley 3/1995.

## **Tercero**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 8.15, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia exclusiva en materia de: *“Ferrocarriles, carreteras y caminos, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de La Rioja, y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, por vía fluvial, por cable y por tubería”*. Tal carácter exclusivo del transporte intracomunitario quedó ratificado con la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1996, dictada en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Ordenación del transporte Terrestre, que recuerda que: *“ ¼ el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario, razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia”*, negándose incluso la posibilidad de aplicación supletoria de la regulación prevista en la citada Ley para aquellos transportes que se encuentran sometidos a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En base a ello, no parece que exista duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la regulación pretendida, reiterando lo manifestado en otros Dictámenes acerca de que los Reales Decretos llamados “de transferencia de competencias”, no constituyen título competencial de las materias transferidas (cfr. Dictámenes núms 5/98, 10 y 29/00 y 24/01).

## **Cuarto**

### **Sobre la cobertura legal del Proyecto de disposición.**

Es necesario señalar que, a lo largo del expediente y para justificar la competencia de la C.A.R así como la necesaria cobertura legal de la disposición, se alude en diversas ocasiones al artículo 127 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, según el cual, en los casos de existencia de puntos específicos, tales como puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias o de autobuses, ferias mercados u otros similares, en los que se genere un tráfico importante que afecte a varios municipios y que planteen necesidades de transporte que no se encuentren suficientemente atendidas por personas titulares de autorizaciones y licencias correspondientes al municipio en que dichos puntos estén situados, el ente competente para el otorgamiento de la autorización de transporte interurbano podrá establecer, previo informe de los municipios afectados, un régimen específico que incluya la posibilidad de que vehículos con licencia o residenciados en otros municipios realicen servicios con origen en los referidos puntos de generación de tráfico. Dicha regulación era mera reiteración de lo establecido en el artículo 116.3 de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre que se vio expresamente afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional ya citada, al determinar que *“los artículos 113 a 118 de la L.O.T.T son inconstitucionales y, por ende, nulos, pues la regulación que en ellos se contiene no corresponde al Estado”*. En cuanto que resulta inconstitucional el precepto legal, lo mismo debe decirse del precepto reglamentario que lo desarrolla, por lo que debería eliminarse toda referencia al citado precepto reglamentario. Esta doctrina de la inhabilidad de una ley declarada inconstitucional para dotar de cobertura a un texto reglamentario ha sido mantenida finalmente por las SS.T.C.núms 132/01 y 161 y 193/03.

Ello lleva a considerar la alegación realizada por el Ayuntamiento de Agoncillo, según la cual la norma reglamentaria proyectada carecería de la necesaria cobertura legal pues, en su opinión, la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a los Ayuntamientos un mínimo de competencias sobre los servicios de transporte público de viajeros, por lo que, para que la Comunidad Autónoma pueda entrar a regular competencias municipales o para coordinar las competencias de las Entidades Locales entre sí, es preciso una norma de rango legal.

De no ser por ello, podría pensarse que nos encontrábamos en este caso ante un supuesto de reglamento independiente que la Comunidad Autónoma, competente en la materia, podría dictar sin apoyo de cobertura legal. Pero, como señalamos, ello no es posible puesto que el objeto de la disposición proyectada afecta a la autonomía local que está protegida por reserva de ley y, ante la ausencia de una ley sectorial vigente en la materia, al haber sido declarados nulos, por inconstitucionales, los citados arts 113 a 118 de la L.O.T.T., es clara la falta de cobertura legal del proyecto.

Así las cosas, hemos de indicar que, en la actualidad y a consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional ya mencionada, la materia del transporte de viajeros por carretera se encuentra carente de regulación legal, al haberse declarado inconstitucionales y, por lo tanto nulos, los preceptos de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre que se referían a los transportes intracomunitarios, al ser los mismos competencia exclusiva de las Comunidades

Autónomas, privando incluso de la posibilidad de aplicación supletoria de la regulación estatal. Es por ello que diversas Comunidades Autónomas han procedido a legislar en la materia, con el fin de cubrir ese vacío legal, como la Comunidad andaluza que, en junio de 2003, ha procedido a publicar una Ley de Ordenación de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

El Jefe de Servicio de Transportes, al informar las alegaciones de la Corporación Local, rechaza dicha argumentación, única y exclusivamente, apoyándose en el contenido del artículo 127 del R.O.T.T. que, ya hemos indicado, debe seguir la misma suerte que el precepto legal del que es un mero trasunto, por lo que dicha justificación no resulta ajustada a Derecho.

Así las cosas, hemos de concluir que, efectivamente, el Proyecto de disposición carece de la necesaria cobertura legal por lo que, antes de su publicación, debería publicarse la Ley que diese cobertura legal a la disposición proyectada.

No obstante, con objeto de subvenir a la situación que se crea mientras la C.A.R. no decida dictar una norma con rango de ley al respecto, pudiera pensarse en la posibilidad de regular la materia mediante un convenio entre los Ayuntamientos afectados.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

La Comunidad Autónoma de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, sin embargo la misma, al incidir en el ámbito de la autoomía local, carece de la necesaria cobertura legal. No obstante, con objeto de subvenir a la situación que se crea mientras no decida dictar una norma autonómica con rango de ley al respecto, pudiera pensarse en la posibilidad de regular la materia mediante un convenio entre los Ayuntamientos afectados.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

