

En Logroño, a 25 de mayo de 2004., el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

37/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes sobre Anteproyecto de Ley reguladora del transporte urbano por carretera de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

El expediente comienza con una Memoria, firmada por el Jefe de Servicio de Transportes, de fecha 24 de agosto de 2001, en la que se justifican las razones de necesidad de la norma y en la que se contiene un avance del contenido mínimo que debería regular la misma, adjuntándose ya una propuesta de Anteproyecto de Ley reguladora del Transporte Urbano en La Rioja.

Segundo

A continuación, constan en el expediente las alegaciones presentadas por una serie de organizaciones empresariales, sindicales, de consumidores, etc. a las que parece ser que se dio traslado de la propuesta del Anteproyecto. Concretamente figuran las Alegaciones presentadas por Unión de Consumidores de La Rioja, Unión Sindical Obrera, R. de Autocares S.L, Autocares A. M. S.L., Autobuses L. S.A.; Ayuntamiento de Logroño, Asociación de Taxistas de La Rioja, Autocares del Campo, Federación Española Empresarial de Transporte de Viajeros, S. y A. S.L., La U. Alavesa S.L., C. Auto S.L.

Tercero

Las citadas alegaciones son informadas por el Servicio de Transporte, dándose lugar a un segundo borrador del texto de la disposición, que es el que se remite al Servicio de Información, Calidad y Evaluación, así como a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías del Gobierno de La Rioja.

Cuarto

El S.I.C.E emite su informe en fecha 26 de julio de 2002, y posteriormente figuran las observaciones formuladas por la Dirección General de Administración Local.

Quinto

A continuación, obra en el expediente una nueva Memoria, de fecha 10 de octubre de 2002, firmada por la Jefa de Sección de Planificación y Ordenación, con el Visto Bueno del Jefe de Servicio de Transportes, en la que vuelven a indicarse las razones de oportunidad que justifican la norma, incluyéndose, además, una referencia a las disposiciones que pueden verse afectadas con la entrada en vigor de la norma proyectada y una referencia a la ausencia de repercusiones económicas para los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Sexto

Con fecha 11 de octubre de 2002, se remite la totalidad del expediente a la Dirección General de los Servicios Jurídicos que evacua su informe en fecha 16 de diciembre del mismo año.

Séptimo

El Anteproyecto es remitido al Consejo Económico y Social en fecha 20 de diciembre, figurando en el expediente el Dictamen emitido por dicho Consejo.

Octavo

Por último, en el expediente figura una Memoria final, en la que se describe todo el *iter* seguido en la elaboración de la norma y que se acompaña de un tercer borrador de la misma,

tras la toma en consideración de las alegaciones de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y el S.I.C.E.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 16 de abril de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 28 del mismo mes y 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 28 de abril de 2004, registrado de salida el mismo día, 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

Sobre el carácter del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

En el presente caso, nos encontramos ante un Anteproyecto de Ley, de aquellos a los que se refieren los arts. 12.b de la Ley 3/2001 de 31 de mayo reguladora del Consejo Consultivo, y el artículo 13.b de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002 de 24 de

enero, para establecer, en estos casos, el carácter facultativo del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora, que el Consejo, en el ejercicio de su función, 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 parece que el expediente ha sido previamente purgado, al no figurar en el mismo, las comunicaciones realizadas en cumplimiento de cada una de las fases de su elaboración.

B) Iniciación.

El Anteproyecto de Ley que se somete a nuestra consulta, ha sido iniciado, tal y como se desprende de la Memoria inicial, por el Servicio de Transporte de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes.

C) 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, existen una Memoria inicial que justifica las razones de oportunidad de la norma. Posteriormente, existe, otras dos Memorias que cumplen con suficiencia las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

D) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, aunque en una de las Memorias y en contra de la opinión del Consejo Económico y Social, se indica que la disposición no va a suponer repercusión económica alguna para los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

E) 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.

En el Anteproyecto de Ley remitido, existe una Disposición que declara la derogación de los arts 11, 12 y 13 de la Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas.

F) Audiencia corporativa.

Dispone el art. 68 de la 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”.

A la vista del contenido del precepto, se deduce que, en el caso de Anteproyectos de ley, no es obligatoria la audiencia corporativa, ni tampoco la información pública. Pese a la no obligatoriedad del trámite, consta del expediente que el borrador inicial ha sido trasladado a diversas organizaciones profesionales, sindicales, asociaciones de consumidores, etc., por lo que el trámite ha sido cumplido pese a su no obligatoriedad.

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 art. 67.4 de la Ley 3/1995, aun cuando debemos reiterar de la conveniencia de que el citado informe sea el último de todos los existentes, lo que no ocurre en el presente caso, pues tras el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, se dio traslado al Consejo Económico y Social.

H) Dictamen del Consejo Económico Social de La Rioja.

Consta en el expediente el dictamen emitido por el Consejo Económico y Social de La Rioja de conformidad con las competencias a él atribuidas por la Ley 6/1997 de 18 de julio.

En base a lo manifestado, se considera que el procedimiento de elaboración de la disposición ha sido totalmente adecuado a Derecho.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El art. 8.15 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la competencia exclusiva sobre los transportes por carretera que transcurran íntegramente por su territorio.

Pese a dicha atribución de competencia, la Comunidad Autónoma venía aplicando en la materia los arts 113 a 118 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que se referían al transporte urbano. Sin embargo, los citados preceptos de la Ley estatal fueron declarados inconstitucionales por la STC 118/1996, al considerar que el transporte intracomunitario es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sin que el Estado,

por lo tanto, pueda entrar a regular el mismo, ni siquiera con la finalidad de que dicha legislación tenga carácter meramente supletorio. La citada doctrina produce así un auténtico vacío legal en la materia, como ya pusimos de manifiesto en nuestro Dictamen 14/04, que es necesario cubrir, como de hecho se está haciendo ya en otras Comunidades Autónomas.

Así pues, además de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la materia, se dan en el presente caso razones de urgencia, que hacen, si cabe, más necesaria la regulación legal de la materia.

Por otra parte y dada la naturaleza de las cuestiones reguladas, el rango legal se antoja como necesario, pues se establece un completo régimen sancionador, se atribuye competencias a las Corporaciones locales, se establecen reglas para la cooperación de distintas Administraciones, etc.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto de Ley.

El Proyecto de Disposición que se somete a nuestra consideración, consta de 44 artículos organizados en IV Títulos, dos Disposiciones transitorias, una Derogatoria y cuatro Disposiciones finales.

El **artículo 1º**, establece el objeto de la Ley, que es la regulación del transporte público urbano por carretera, desarrollado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación en materia de transporte urbano y de coordinación entre servicios de transporte urbano e interurbano. A lo largo de la Ley, son bastantes las referencias al transporte interurbano y, a los problemas que el mismo puede ocasionar en el transporte urbano a causa de la concurrencia de ambos, sin que, por el contrario, dicho transporte interurbano aparezca mencionado en el título, cuando en otras Comunidades Autónomas es frecuente incluir en el Título de la Ley también la referencia al transporte metropolitano. Por otra parte y siendo el título de la Ley "*Transporte urbano por carretera*", en el art. 2, ese tipo de transporte es el último que se define, bajo la letra k).

A la vista de las diversas alegaciones vertidas a lo largo del proceso de elaboración del Proyecto de disposición que se dictamina, los artículos más conflictivos son los encuadrados en el Capítulo II del Título I, es decir, los arts 4, 5 y 6, que se refieren, respectivamente, a las competencias municipales, la cooperación entre administraciones y la coordinación entre los servicios de transporte que afecten a intereses que trasciendan de los puramente municipales, y ello motivado porque, al definir el art. 2 k) el transporte urbano como el que *transcurre íntegramente dentro del término municipal*, - lo que excede evidentemente del concepto de casco urbano-, ello va a provocar, o al menos puede provocar, problemas de coordinación con

líneas ya existentes de transporte interurbano, de ahí la necesidad de la regulación contenida en los preceptos anteriormente mencionados.

En primer lugar, es preciso señalar los errores mecanográficos existentes en el texto del **art. 4**. Así, en el **apartado 1**, la mención del artículo 21 debe sustituirse por el artículo 2; en el **apartado 3**, la referencia al párrafo 11, debe sustituirse por el párrafo 1; y la mención al artículo 6^o debe sustituirse por el artículo 6.

El citado artículo es totalmente respetuoso con la autonomía municipal y atribuye a los Ayuntamientos la competencia para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los transportes urbanos, tal y como les viene atribuido, por otra parte, en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Los **artículos 5 y 6**, establecen formas de cooperación y coordinación entre distintas administraciones, cuando existan problemas de coordinación entre redes de transporte o cuando los servicios de transporte municipal puedan ser coincidentes con otros servicios existentes con anterioridad. En estos casos, se concede a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para intervenir, bien mediante la creación de una entidad pública o bien encomendando la ordenación unitaria a alguna entidad pública preexistente.

El Ayuntamiento de Logroño considera que lo anterior supone una clara vulneración de su autonomía, algo con lo que no podemos estar de acuerdo en principio, porque el propio artículo 5 establece que siempre deberá quedar garantizado el respeto a la autonomía municipal, y por otra parte, porque este tipo de actuaciones están previstas para aquellos supuestos en los que existan varios municipios afectados por problemas de transporte. En cuanto que existan varios municipios afectados, la competencia de la Comunidad Autónoma es evidente, como lo es para todo lo relacionado con el transporte interurbano; y, además porque mientras no se produzca la situación de concurrencia, no son de aplicación los citados preceptos. Por otra parte, el citado artículo viene a ser reiteración del artículo 114 de la Ley de Ordenación del transporte terrestre. Con independencia de que en estos momentos pueda no existir ninguna aglomeración urbana unitaria pero que pertenezca a varios municipios, no está de más que quede regulada la situación por si en un futuro pudiera aparecer algún supuesto incluido dentro de la regulación.

Por otra parte, el **artículo 6**, en primer lugar, cuando los servicios de transporte municipal puedan afectar a intereses de más de un municipio, establece que las competencias de los distintos Ayuntamientos se ejercerán de manera coordinada con las de la Comunidad Autónoma, lo cual no plantea problema de legalidad alguno. Por otra parte, en aquellos supuestos de coincidencia de algún servicio municipal regular de nueva creación con otros ya existentes, establece un procedimiento en el cual quedan debidamente salvaguardados los intereses de la empresa titular del servicio ya existente, pues debe acreditarse la insuficiencia del servicio existente. Además, en caso de que se autorizase ese nuevo servicio, aquella

Administración que otorgue la nueva autorización deberá compensar al titular del servicio preexistente.

En definitiva, entendemos que los citados preceptos regulan mecanismos para aquellos supuestos en los que puedan verse afectados diversos municipios o en los que pueda existir coincidencia entre servicios ya existentes y otros de nueva creación, por lo que no cabe entender, como hace el Ayuntamiento de Logroño, que se ve afectada su autonomía municipal; y ello por mucho que sea Logroño el único municipio de la Comunidad Autónoma con un servicio de transporte urbano regular de viajeros. Por otra parte, la Cooperación entre la Administración local y la Autonómica aparece recogida en los artículos 57 y 58 de la Ley de Bases de Régimen Local.

En cuanto a la financiación de los transportes urbanos de viajeros, el **artículo 7** atribuye a los Ayuntamientos la proposición del régimen tarifario, con sujeción a la normativa general sobre precios.

El **Título II**, atribuye a los Ayuntamientos el establecimiento de los servicios regulares permanentes de uso general, que además tienen carácter de servicio público, y, por lo tanto, a disposición de todas aquellas personas que deseen utilizarlos y cumplan las condiciones establecidas. La forma de gestión de estos servicios será la concesión, que se adjudicará por procedimientos abiertos mediante concurso, respetando la regulación el contenido de la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas.

El **Título III** regula el transporte discrecional en vehículos de más de nueve plazas en su Capítulo VII; mientras que en el Capítulo II, se regula el transporte discrecional en vehículos de turismo o auto-taxi, respetándose, en lo relativo a la concesión de las preceptivas licencias, la autonomía de los Ayuntamientos en cuyo término se pretenda llevar a cabo la actividad. En el desarrollo de los preceptos, se establecen los requisitos para poder optar a las licencias de auto-taxi y se establecen una serie de normas para los supuestos en los que exista interacción de los servicios de transporte de varios municipios, mediante la creación de *Áreas de Prestación Conjunta*. Igualmente se prevé expresamente el supuesto que pretendía regularse mediante el Proyecto de Decreto que fue dictaminado desfavorablemente por este Consejo (D.14/04) a consecuencia de la falta de cobertura legal de la regulación, relativo a aquellos puntos específicos que generen un tráfico importante que afecte a varios municipios. Con la inclusión en la Ley de esta circunstancia, el citado Proyecto de Decreto estaría ahora dotado de la necesaria cobertura legal y quedaría salvada la causa que determinó nuestro dictamen contrario al mismo.

No obstante lo cual, en el **artículo. 28** debería de concretarse qué se entiende por el régimen específico que podrá concretar la Administración autonómica, referido a la posibilidad de que vehículos con licencia o residenciados en otros municipios realicen servicios con origen en los puntos de generación de tráfico a que hace referencia el precepto.

Igualmente, en la determinación de ese régimen específico, debería de hacerse constar que sería necesaria la previa audiencia de los municipios afectados, con el fin de que puedan realizar las manifestaciones que estimasen oportunas.

El **Título IV**, por último, regula el régimen sancionador, considerando como infracciones administrativas las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables, tipificadas y sancionadas de conformidad con la Ley, calificándolas en muy graves, graves y leves, estableciéndose los respectivos plazos de prescripción de cada tipo de ellas, así como las correspondientes sanciones. Con ello, queda perfectamente garantizado el respeto al principio de legalidad en materia sancionadora.

La función inspectora se atribuye a los Ayuntamientos, que serán libres de determinar la estructura de sus servicios de inspección, con lo que queda nuevamente garantizado el respeto a la autonomía municipal, al igual que en lo relativo a la competencia sancionadora, que el artículo 42 atribuye a los órganos municipales que legal o reglamentariamente la tengan atribuida.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de Disposición es conforme a Derecho, debiéndose tener en cuenta las consideraciones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto del presente dictamen.

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