

En Logroño, a 11 de agosto de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, en Sesión extraordinaria, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**42/17**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se crea el Área territorial de prestación conjunta en La Rioja Baja del servicio de transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo (servicio de taxi)*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

-Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, de 29 de junio de 2017, del Director General de Obras Públicas y Transportes.

-Primer borrador, de 5 de julio de 2017.

-Memoria justificativa, de 6 de julio de 2017, del Jefe del Servicio de Transportes, con el visto bueno del Director General de Obras Públicas y Transportes, que analiza la necesidad de aprobar la norma y su finalidad y la habilitación competencial de la Comunidad Autónoma para dictarla; da cuenta de su estructura; describe los trámites seguidos en la elaboración del borrador de Anteproyecto, así como los que habrían de observarse con posterioridad; contiene una tabla de vigencias de las disposiciones afectadas; e incluye un estudio económico.

- Segundo borrador, adjunto a la Memoria justificativa, de 7 de julio de 2017.
- Diligencia, de 7 de julio de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, por la que se declara formado el expediente.
- Resolución, del mismo órgano y fecha, por el que se abre un plazo de audiencia que, por las razones que se exponen en esta Resolución, se reduce a siete días.
- Justificación documental de la publicación del Anteproyecto de Decreto en el Portal “Participa”, del Gobierno de La Rioja.
- Oficios, de 20 de julio de 2017, de la Secretaria General Técnica, por el que se recaba el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y de la Dirección General de Política Local.
- Escrito, de 21 de julio de 2017, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, por el que éstos solicitan documentación complementaria para la emisión de su informe, consistente en: i) informe preceptivo de la Dirección General de Política Local; ii) documento de trabajo elaborado por el Servicio de Transporte; iii) informes que los municipios afectados han de emitir conforme al art. 27.2 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, de Transporte urbano de La Rioja; y iv) documentación justificativa de la audiencia a las Asociaciones representativas de los titulares de licencias de taxi.
- Documento de trabajo elaborado por el Servicio de Transporte, el 19 de junio de 2017, relativo a la creación de un Área Territorial de Prestación Conjunta en La Rioja Baja.
- Informes de 30 de los 34 los municipios afectados, todos ellos favorables a la creación del Área Territorial.
- Correos electrónicos, dirigidos por la Consejería tramitadora del Anteproyecto, a la Asociación de Taxistas de La Rioja (29 de junio de 2017) y a la Asociación de Taxis de La Ribera (26 de junio de 2017).
- Correo electrónico de 10 de julio de 2017, por el que el Jefe del Servicio de Transporte comunica, a diversas entidades de consumidores y usuarios, la publicación, en el Portal *Participa*, del Gobierno de La Rioja, de un trámite de audiencia por 7 días.
- Informe de la Dirección General de Política Local, de 24 de julio de 2017.
- Oficios, de 21 y 24 de julio de 2017, por los que la Secretaría General Técnica de la Consejería remitió la documentación complementaria solicitada por los Servicios Jurídicos.
- Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 25 de julio, que contiene unas consideraciones generales (título competencial, rango de la norma, contenido y cumplimiento de trámites); y unas observaciones al texto del Anteproyecto.
- Informe, del Jefe de Servicio de Transporte, de 26 de julio de 2017, que analiza las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos.
- Tercer borrador del texto, de 26 de julio de 2017, en el que se recogen las apreciaciones de los Servicios Jurídicos.

-Memoria, de 26 de julio de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, con el siguiente contenido: i) competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja; ii) estructura del Anteproyecto de Decreto; y iii) *iter* procedimental seguido en la elaboración y tramitación del Anteproyecto.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 26 de julio de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 27 de julio de 2017, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial 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 28 de julio de 2017, 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**

Por Resolución núm. 132/2017, de 28 de julio, el Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, en aplicación de la facultad que le confiere el art. 14.3 del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, procedió a habilitar la fecha de 11 de agosto de 2017 para la reunión del Consejo, en Sesión extraordinaria, con objeto de tratar, como único punto del orden del día, la presente consulta, por apreciar que concurren en la misma motivos de urgencia.

#### **Cuarto**

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.**

1. 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 (LTUR), cuyo art. 27 prevé que la Administración autonómica pueda crear Áreas Territoriales de Prestación Conjunta (ATPC) 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 LTUR 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 LTUR).

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 LTUR).

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 (ROTT), que permite a los entes competentes para otorgar autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo y disponer la creación de ATPC. Y ello, en términos en todo semejantes a los que luego ha recogido el art. 27 LTUR.

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 LTUR, la cual, por lo demás, habilita al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución (DF 3ª LTUR).

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

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

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

## **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, 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 generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si, en la tramitación del Anteproyecto de Decreto, se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR y, además, en este caso, en el art. 27.2 de la Ley 8/2005.

#### **1. Resolución de inicio del expediente.**

Según el art. 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante Resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 29 de junio de 2017, por el Director General de Obras Públicas y Transportes, que es el competente, de conformidad con los arts. 6.1.4.g) y 6.2.3 f) y l) del Decreto 29/2015, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR.

El art. 6.1.4.g) atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el art. 6.2.3, letras l) y p), residencia en la Dirección General de Obras Públicas y Transportes *“La tramitación de expedientes relativos a la concesión de autorizaciones, permisos o visados (...) en materia de transportes”* y *“la elaboración de toda la información básica y propuesta de normativa complementaria a la estatal, referida a transportes”*

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”*.

La Resolución de 29 de junio de 2017 resulta conforme a la previsión legal, salvo en los aspectos atinentes al *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 o D.63/13), cuestión esta última que la Resolución de inicio, sin embargo, no aborda de modo expreso.

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

Con todo, las omisiones señaladas carecen de eficacia invalidante del procedimiento tramitado, pues la CAR tiene competencia para regular la materia al amparo del art. 8.1.15 EAR`99, como expondremos más adelante.

## **2. Elaboración del borrador inicial.**

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

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

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

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

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de un primer borrador del texto del Decreto; así como de una Memoria inicial, de 6 de julio de 2017, 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 LTUR); y también va a entrañar la realización de las correspondientes actividades de inspección del correcto cumplimiento de la normativa en materia de transportes (art. 4 del Anteproyecto). Son cuestiones sobre las 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. 2.1 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 6 de julio de 2017 ha de modificarse (debido a que la entrada en vigor del Decreto podría acarrear costes u obligaciones de contenido económico), debería solicitarse el preceptivo informe de la OCP y acordarse la oportuna retroacción de las actuaciones, pues, como hemos razonado ya en otros dictámenes (D.15/14, por todos), desde una óptica cronológica, el “estudio económico” (art. 34.3) ha de preceder en el tiempo a la declaración de quedar formado el expediente (art.35.1). El espíritu que subyace a esta ordenación temporal del procedimiento radica en la necesidad de que el estudio económico pueda ser conocido y valorado, tanto en el trámite de información pública y audiencia corporativa, en su caso, como por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos.

### **3. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

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

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

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

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

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en su Resolución de 7 de julio de 2017, que resulta conforme con el precepto transcrito.

### **4. Trámite de audiencia.**

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

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

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

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

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

En relación con este trámite, debe exponerse lo siguiente:

**A)** En línea de principio, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia ha de darse por cumplido, por cuanto, en el seno de la tramitación del procedimiento reglamentario, el texto del Anteproyecto ha sido objeto de publicación, a partir del 7 de julio de 2017, en el portal *Participa* del Gobierno de La Rioja, cumpliéndose así lo preceptuado por el art. 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), en relación con el art. 36.1 de la Ley autonómica 4/2005.

Adicionalmente, la Dirección General de Transportes comunicó, por correo electrónico, esa publicación -y la correspondiente apertura del plazo para formular alegaciones- a diversas entidades (Sindicatos y Asociaciones de consumidores y usuarios) entre ellas, a las Asociaciones del sector del taxi a las que posteriormente se aludirá.

**B)** Por Resolución de 7 de julio de 2017, de la Secretaría General Técnica, y a propuesta de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes, el plazo para formular alegaciones en el trámite de audiencia fue reducido al mínimo de 7 días que contempla el art. 36.4 de la Ley 4/2005, cumpliéndose, formalmente, el requisito de la motivación de dicha reducción, que la Secretaría General Técnica justifica en *“razones de urgencia”*. La Dirección General, en su Memoria de 6 de julio de 2017, argumenta que la aprobación de la norma *“a la mayor brevedad posible”* es necesaria *“por concentrarse en el periodo estival un gran número de fiestas de muchas de las localidades a las que darán servicio los taxistas”*.

Sobre esta minoración del plazo este Consejo estima necesario exponer cuanto sigue.

**a)** Sin necesidad de consideraciones más exhaustivas, el trámite de audiencia corporativa constituye un mecanismo, constitucionalmente previsto, ordenado a la participación de los administrados en la elaboración de las disposiciones administrativas generales que les afecten y se erige en garantía formal del procedimiento de elaboración de los reglamentos (cfr. arts. 9.2 CE, 105.a) CE y 133 LPAC'15, y, por todas, STS de 7 de junio de 2001, Rec. cas. 2709/1997). Va de suyo que, para que esa garantía sea realmente efectiva, no basta con que, en el procedimiento reglamentario, se abra un trámite de audiencia corporativa, sino que es preciso, además, que los potenciales afectados por la norma dispongan materialmente de tiempo suficiente para formular las alegaciones que a su derecho convengan.

Es desde esa perspectiva como debe interpretarse y aplicarse al caso concreto el art. 36.4 de la Ley 4/2005. Este precepto: i) dispone que la duración del plazo para formular alegaciones “*debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición*”; ii) establece, como una suerte de garantía mínima, un plazo de quince días; y iii) habilita, con carácter de excepción y con la exigencia de la debida motivación expresa, una reducción de ese plazo a siete días, que sólo puede tener lugar por “*razones justificadas*”, concepto que debe ser interpretado restrictivamente, dado el carácter excepcional de la norma que lo contiene (art. 4.2 Cc).

En el caso presente, las aducidas “*razones de urgencia*” -por más que respondan, a todas luces, a las mejores intenciones - no justifican, por sí solas, el acortamiento del plazo de alegaciones, pues la urgencia no obedece a circunstancias sorpresivas, imprevisibles o inopinadas, que obliguen perentoriamente a acelerar los plazos de tramitación del procedimiento con el fin de asegurar, en aras al interés público, la pronta entrada en vigor del reglamento.

Al contrario, la llegada del periodo estival (y, con ella, la proliferación de las correspondientes fiestas locales, que incrementan la necesidad del uso de vehículos taxi) es una circunstancia puramente cronológica, previsible con antelación.

Expuesto en otros términos: el hecho de que el procedimiento se inicie con un lapso temporal escaso respecto al momento en que el titular de la potestad reglamentaria desea que la norma a aprobar esté en vigor, no constituye razón suficiente para minorar el periodo de quince días establecido por el art. 36.4 de la Ley 4/2005; periodo que, se insiste, constituye el *mínimo ordinario* que el legislador ha considerado como garantizador de la efectividad del trámite de audiencia corporativa.

**b)** Sucede, en este caso particular, que concurren razones adicionales que sí justificarían la reducción del plazo; y es que, como indica la Memoria justificativa de 6 de julio de 2017, la creación del ATPC se acuerda, no tanto por iniciativa de la Consejería de Fomento, sino a petición de los sectores e instancias más directamente afectados por la norma: los taxistas, varios Ayuntamientos de las localidades afectadas, y numerosos usuarios, que han canalizado esta petición a través de las Corporaciones Locales, con las que la Consejería mantuvo reuniones los días 25 y 31 de mayo de 2017.

Esta circunstancia, unida a que el trámite de audiencia corporativa ha tenido materialmente lugar; a que la Consejería -además de publicar el texto del Anteproyecto en el portal *Participa*- comunicó individualizadamente el trámite a varias entidades sindicales y de consumidores y usuarios; y a que, en el plazo concedido, no se ha formulado alegación alguna, permite por entender satisfecho de modo suficiente el trámite de audiencia.

C) El art. 27.2 LTUR prevé específicamente que la creación de las ATPC se realice previa “audiencia” a las Asociaciones representativas del sector del taxi.

Pues bien, la Memoria justificativa inicial, de 6 de julio de 2017, informa que las Asociaciones representativas de los taxistas de La Rioja, así como un representante de los taxistas de cada localidad afectada, participaron en una reunión celebrada con representantes de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes, el 25 de mayo de 2017, en la que la Consejería de Fomento propuso a los asistentes la creación de un ATPC.

En el expediente remitido a este Consejo, consta, además, la elaboración de un documento de trabajo, de 19 de junio de 2017, que fue remitido, por la Dirección General, el 26 y el 29 de junio de 2017, a las entidades ATARI (Asociación de taxistas de La Ribera) y ATRIO (Asociación de taxistas de La Rioja).

Estas actuaciones -previas al inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, acaecido el 5 de julio de 2017- servirían, al amparo del art. 36.2 de la Ley 4/2005, para entender cumplido el trámite de audiencia en relación con estas entidades. Ello no obstante, éstas fueron nuevamente oídas en el curso del procedimiento, pues también se les comunicó, por correo electrónico, la publicación del texto del Anteproyecto en el portal del Gobierno de La Rioja. Todo ello, en definitiva, permite concluir que la exigencia establecida por el art. 27.2 de la Ley 8/2005 ha sido adecuadamente satisfecha.

Con todo, y en aras a integrar adecuadamente el expediente, resulta necesario incorporar a él el acta de la reunión celebrada el 25 de mayo de 2017.

## **5. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el art. 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En el presente caso, se han recabado los siguientes informes:

#### **A) Informe de los Ayuntamientos que han de quedar integrados en el ATPC.**

Conforme al art. 27.2 LTUR, que reproduce una previsión ya contenida en el art. 126.2 ROTT:

*“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”.*

Pues bien, consta en el expediente que la Consejería de Fomento ha comunicado la propuesta de creación del ATPC a los 34 municipios que quedarían integrados en ella; y que, de ellos, han dado respuesta favorable 28 municipios (más de las dos terceras partes), que representan un 99,10 % de la población total comprendida en el ATPC. Los otros 6 Ayuntamientos no han remitido contestación.

En principio, ello permitiría tener por adecuadamente satisfecha la exigencia establecida por el art. 27.2 LTUR. No obstante, deben formularse al respecto las observaciones que siguen:

**a)** La primera, relativa a la **competencia administrativa** de los órganos municipales que han manifestado la voluntad favorable a la creación del ATPC.

De los 28 municipios que han expresado su conformidad, 18 lo han hecho mediante las respectivas Resoluciones de Alcaldía, mientras que los otros 10 lo han hecho por Acuerdos de sus Plenos (6) o de sus Juntas de Gobierno local (4).

De entre estos últimos, alguno de ellos (así, el de Cervera del Río Alhama), ha fundado la competencia del Pleno en el art. 22.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), a cuyo tenor el Pleno es competente para adoptar “*los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales*”. Sin embargo, a criterio de este Consejo, el establecimiento del ATPC no supone, en este caso, la creación de una nueva entidad u organización supramunicipal (piénsese en las Comarcas, Áreas metropolitanas o Mancomunidades, arts. 42, 43 y 44 LBRL) en la que haya de quedar integrado el municipio. La creación del ATPC entraña, simplemente, la delimitación de un espacio territorial único donde los titulares de las autorizaciones oportunas podrán prestar servicios de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de

turismo, con independencia del municipio donde cada vehículo tenga concedida la licencia municipal que, más limitadamente, le habilita a prestar esos mismos servicios si el transporte es urbano y se realiza íntegramente dentro de ese municipio, o si, siendo interurbano, tiene su origen en ese municipio (art. 25 LTUR).

Debe indicarse en este punto que, a diferencia de lo que sucede con el transporte urbano colectivo (arts. 25.2.g) y 26.1.d) LBRL y art. 10 LTUR), el transporte discrecional en vehículos de turismo -regulado por los arts. 22 y ss LTUR- no constituye un servicio público de titularidad municipal de los enumerados por los arts. 25 y 26 LBRL; de modo que tampoco puede sostenerse que la creación del ATPC suponga la determinación de una forma de prestación conjunta de un servicio público (cfr, arts. 26.2 o 36.1.c) LBRL). En realidad, los servicios de transporte público de viajeros en vehículos autotaxis constituyen actividades de titularidad privada, por más que, dado el interés público subyacente a su adecuada ordenación y prestación, estén sujetas a una intensa intervención administrativa -materializada en el ejercicio de funciones de regulación, supervisión y control- y requieran, para su prestación, de la obtención de una preceptiva autorización administrativa (art. 22.1 LTUR).

A criterio de este Consejo, la competencia municipal para manifestar la voluntad concorde del Ayuntamiento a la creación del ATPC correspondería, a falta de una previsión más específica, al Alcalde. Y ello, en virtud de las competencias residuales que resultan del art. 22.1.s) LBRL, que atribuye al Alcalde las competencias “*que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales*”.

Sea como fuere, es claro que, por razones de economía procedimental, también deben tomarse en consideración, a los efectos previstos por el art. 27.2 LTUR, los 9 municipios que manifestaron su conformidad mediante Acuerdos del Pleno o de la Junta de Gobierno Local. Nótese que, en todos esos municipios, los Acuerdos fueron adoptados con el voto favorable del propio Alcalde (de hecho, al menos en 7 de esos 9 supuestos, el Acuerdo fue adoptado por unanimidad) y que la circunstancia de que los órganos colegiados de la Corporación (especialmente, el propio Pleno) expresen su acuerdo con la creación del ATPC, contribuye, si cabe, a manifestar, de modo más representativo, la voluntad de la Corporación.

**b)** La segunda apreciación se refiere al **documento** sobre el que los Ayuntamientos han emitido el informe favorable exigido por el art. 27.2 LTUR.

Del expediente remitido a este Consejo, se desprende que los municipios han informado favorablemente el contenido del documento de 19 de junio de 2017, elaborado por el Servicio de Transportes de la Consejería de Fomento.

En ese escrito, se hace referencia a una reunión, celebrada el 31 de mayo de 2017, y, a través de él, se remite a los municipios una propuesta de creación del ATPC que, “*en los términos acordados en la citada reunión*”, contiene una serie de “*condiciones que servirán de base para la creación de la futura Área*”. Entre esas condiciones, se encuentra, por ejemplo, la calificada como “*Acuerdo de prestación preferente en el término municipal*” (apartado 7º), que toma su base en que:

*“...en las reuniones habidas entre Ayuntamientos, taxistas y Administración autonómica, se acordó que los servicios prestados fuera del término municipal otorgante de la licencia se ceñirían a casos concretos: fiestas, eventos o aquellos casos en que los titulares de las licencias municipales de una localidad consideren insuficiente el servicio prestado a los usuarios, y en tal sentido reclamen la colaboración de los taxistas de la zona”.*

Como bien señala el documento de 19 de junio de 2017, “*las anteriores condiciones y circunstancias ponen de manifiesto que la creación del Área requiere un elevado consenso de los Ayuntamientos y empresarios a los que se dirige*”.

Pues bien, lo que los Ayuntamientos han informado positivamente es la concreta propuesta (y sus condiciones) descrita por el documento de 19 de junio de 2017. Así se deduce de las fechas en que están adoptados los diversos Acuerdos municipales (en todos los casos, posteriores al 19 de junio y anteriores al 5 de julio de 2017, día en que se dicta la Resolución de inicio del procedimiento reglamentario); y de que varios Acuerdos municipales (p.e, el de Grávalos) reproducen los términos literales de esa propuesta y condiciones.

Sin embargo, ni el borrador de Decreto que se acompaña a la Resolución de inicio, ni el sometido a dictamen de este Consejo contienen, en su parte dispositiva, mención alguna a la condición antes transcrita.

Ignora este Consejo si, una vez iniciado ya el procedimiento reglamentario, el texto concreto del Anteproyecto fue remitido o no a los Ayuntamientos afectados, circunstancia que no consta, más allá de la publicación del texto en el portal *Participa*.

En definitiva, aunque, ciertamente, figura expresada la conformidad de los Ayuntamientos con la creación del ATPC, esta conformidad se ha manifestado sobre la base de unas condiciones que no han sido enteramente incorporadas al texto del Decreto cuya aprobación se pretende; resultando imposible conocer *a priori* si todos los Ayuntamientos (o cuántos de ellos) mantienen la misma posición favorable a los términos en que está redactado el Decreto en tramitación.

Advertimos esta circunstancia, así como la correlativa necesidad de extremar el rigor formal en el cumplimiento del trámite previsto por el art. 27.2 LTUR, por las razones que se exponen a continuación.

Si bien se observa, la exigencia del “*informe favorable*” a la creación del ATPC de un número significativo de las corporaciones locales afectadas constituye un presupuesto *habilitante* para la creación misma de dicha ATPC. La razón última de que ello sea así descansa en que, a través de la necesidad de ese informe preceptivo y favorable, se asegura (en garantía de la autonomía local constitucionalmente garantizada *ex arts.* 137 y 140 CE) la participación local en una decisión autonómica (la constitución de un ATPC) que incide directamente en competencias que son, primordialmente, municipales; pues, en efecto, conforme al art. 4 LTUR:

*“1. Los municipios son competentes para la ordenación normativa, gestión, inspección y sanción del transporte público de viajeros que se lleve a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.*

*2. El transporte público de viajeros comprende las siguientes modalidades: (...) c) El transporte público en vehículos autotaxis”.*

Es por ello que el art. 22.2 LTUR dispone que “*la competencia para el otorgamiento de licencias de autotaxi corresponderá al municipio en cuyo término se pretenda desarrollar la actividad de transporte urbano*”. Esa licencia, además, puede habilitar la realización de transportes interurbanos, siempre que se inicien “*en el término del municipio al que corresponda la licencia de transporte urbano*” (art. 26.1 LTUR).

Sin embargo, si ello es así con carácter general, y si, como señalamos, la regulación de los servicios de taxi es, en primer término, competencia local; el art. 27.1 LTUR -que hemos transcrito con anterioridad- permite a la Comunidad Autónoma, por las razones de interés supralocal descritas en el precepto, establecer espacios territoriales (las ATPC) en los que, quienes dispongan de autorización para ello, puedan prestar el servicio de transporte de viajeros en vehículos autotaxi, “*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*”.

Por ejemplo, la creación del ATPC permitiría a un vehículo autorizado, que estuviera residenciado en el municipio A, prestar un servicio de transporte urbano que transcurra íntegramente por el municipio B; o un servicio interurbano que tenga origen en el municipio B y destino en el C. En tales condiciones, el solapamiento entre la competencia autonómica y la local es obvio, si se tiene en cuenta que el Ayuntamiento B ha podido otorgar una licencia para el ejercicio de la actividad de taxi, cuyo ámbito material de actuación es ese mismo (transportes urbanos en el municipio B, e interurbanos con origen en él).

En esta línea, nos parece evidente que la competencia que el art. 27 LTUR confía a la Administración autonómica constituye una manifestación típica de la técnica de coordinación. En efecto, esta técnica de relación entre Administraciones públicas se caracteriza por la nota de *imposición* (frente a las notas de voluntariedad y equilibrio propias de las técnicas de cooperación, cfr, entre otras muchas, la SSTC 214/1989 y 194/2004, así como la STS de 10 de febrero de 2010, Rec. cas. 4891/2009) y, correlativamente, exige que la Administración pública cuente con un expreso título jurídico que le habilite para la adopción de medidas de coordinación de las competencias de otras. Naturalmente, ambas técnicas (coordinación y cooperación) comparten la nota común del respeto a las competencias de las demás Administraciones. A efectos ilustrativos, nos permitimos señalar que esta cuestión ha sido abordada por este Consejo, *in extenso*, en otros dictámenes (por todos, cfr. D.3/15 y los en él citados).

En el Derecho positivo, esta idea la expresa con nitidez el art. 140.1.e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP), que define el principio de coordinación como “*aquel en virtud del cual una Administración pública (...) tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevea la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico*”.

En este caso, la obligación de “*garantizar la coherencia de las actuaciones administrativas*” sobre el servicio de transporte de viajeros en vehículos taxi existirá cuando, por las circunstancias (geográficas, económicas y sociales) descritas por el art. 27.1 LTUR (la “*interacción o influencia recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios*” a que se refiere el precepto) “*la adecuada ordenación de tales servicios trascienda el interés de cada uno de los mismos*”.

Pues bien, la trascendencia del informe favorable al que se refiere el art. 27.2 LTUR radica en que dicha forma de participación es, precisamente, el instrumento que el legislador de 2005 previó para asegurar que el ejercicio de la competencia autonómica descrita por el art. 27.1 LTUR (competencia que, naturalmente, va a condicionar el ejercicio de las que, por su parte, tienen los Ayuntamientos) se realice en términos compatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Por ello, a la vista de las circunstancias descritas, y dada la relevancia del trámite analizado, el Consejo Consultivo estima necesario que la Consejería tramitadora se asegure -a través del mecanismo que considere conveniente- de que la conformidad manifestada por los Ayuntamientos consultados se mantiene también, de modo expreso, en relación con el texto en tramitación; diligencia que, además de asegurar un mejor cumplimiento del art. 27.2 LTUR, contribuirá a evitar hipotéticos litigios y, en definitiva, a asegurar el mejor fin de la norma proyectada.

## **B) Informe de la Dirección General de Política Local.**

Este 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, dado que la norma proyectada tiene, efectivamente, como uno de sus destinatarios a las entidades locales afectadas por la creación del ATPC. El informe fue emitido el 24 de julio de 2017.

## **C) Informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.**

El 25 de julio de 2017, manifestaron su parecer favorable al Anteproyecto de Decreto, con ciertas observaciones que luego fueron acogidas, por la Dirección General de Obras Públicas y Transportes, en su informe de 26 de julio de 2017, y que dieron lugar a un nuevo borrador del texto. Como puede verse, la intervención del Servicio Jurídico, ha tenido lugar en la forma y momento queridos por el art. 39.3 de la Ley 4/2005. Esto es, con carácter último y a la vista de las restantes alegaciones que obran en el procedimiento.

## **6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

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

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

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

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 26 de julio de 2017, que, además de analizar la intervención de los distintos Servicios, relata detalladamente todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el último borrador de la disposición, de la misma fecha, que es el sometido a nuestra consideración.

## **7. Conclusión sobre la tramitación.**

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general se han seguido con corrección, a reserva de las concretas observaciones que hemos efectuado.

### **Tercero**

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

### **1. Competencia.**

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

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

### **2. Cobertura legal.**

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

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.

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 LTUR que conciernen más directamente al Decreto en tramitación, aunque algunos de ellos han sido examinados ya.

**a)** Conforme al art. 2 LTUR, se entiende por transporte público (por contraposición al privado) todo *“aquel que se realiza por cuenta ajena mediante contraprestación económica”* (art. 2,b) LTUR). 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) LTUR). En fin, es transporte urbano *“el transporte público de viajeros que transcurre íntegramente dentro de un determinado término municipal”* (art. 2,k) LTUR), y es interurbano el que se halle en el caso contrario.

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

**b)** 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 LTUR *“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 LTUR, 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 LTUR).

También de acuerdo con el art. 9 LTUR, 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 (LOTT) y su normativa de desarrollo (arts. 9 y 24.4 LTUR).

c) 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 (cfr. la Disposición Derogatoria 4,A) ROTT).

Pues bien, este RD 763/1979 incluye dentro de su ámbito de aplicación los “*autotaxis*”, 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 LTUR 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 LTUR) el de la obtención simultánea de “*la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo*” (art. 24.1,g) LTUR). 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 LTUR), 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.

d) Por lo demás, el art. 25 LTUR 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 LTUR.

e) En definitiva, quien, conforme a lo previsto por el art. 24.1 LTUR 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 LTUR, 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 LTUR).

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

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

h) 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 LTUR y, en iguales términos, art. 126.4 ROTT).

### **3. Rango normativo.**

En cuanto al rango de la norma proyectada, es adecuado conforme a la LTUR, 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.**

1. El Anteproyecto analizado contempla, como se ha señalado ya, la creación de un ATPC del servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo que comprende 34 municipios de la Rioja Baja, 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 del Anteproyecto).

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

Esto no obstante, se expone cuanto sigue:

**2. El art. 2.1** (*Prestación del servicio*) dispone que el servicio de transporte al que se refiere el Decreto se llevará a efecto por vehículos que dispongan: i) de “*la pertinente licencia municipal*”; ii) de “*la autorización VT para el transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo*”; iii) del “*distintivo que en su condición de integrantes del ATPC de La Rioja entregará la Dirección General competente en materia de transportes*”. El **art. 2.2** añade que “*el otorgamiento del distintivo identificativo de la pertenencia al ATPC en La Rioja Baja implicará la autorización del vehículo para la prestación del servicio de taxi en la mencionada Área*”. Como consideraciones comunes a ambos apartados, así como a la propia rúbrica del artículo debe indicarse lo siguiente:

**A)** Aunque la intención que subyace al texto es clara, debería, tal vez, aclararse que “*la pertinente licencia municipal*” a que se refiere el art. 2.1, es una licencia municipal de auto-taxi de las previstas por el art. 22 LTUR, que ha de haber sido otorgada por uno de los Ayuntamientos comprendidos en el ATPC.

**B)** Por otra parte, como resulta del contenido del artículo 2, lo que el precepto regula no es tanto la “*prestación del servicio*” como el *título habilitante* que es preciso para poder prestarlo. En este mismo sentido, debería corregirse el artículo, en aras a su mayor precisión técnica, pues conforme al art. 27.3 LTUR, es la obtención de una previa *autorización administrativa* (“*título habilitante*”) lo que permite al titular de esa autorización (no tanto al vehículo) a realizar servicios en el área; mientras que el “*signo distintivo*” al que alude el artículo examinado no sería más que una exteriorización física de la existencia de esa autorización (accesoria a la autorización misma), y que, como tal signo, ha de figurar visible en el vehículo con el fin de dar a conocer de manera pública que el titular de ese vehículo está habilitado para prestar servicios en el ATPC.

**C)** El art. 2.1 regula -acertadamente, a juicio de este Consejo- los dos requisitos que han de cumplirse para la obtención del específico título habilitante al que se refiere el art. 27.3 LTUR. 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, se echa a faltar en el Decreto la regulación del procedimiento administrativo encaminado al otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere el art. 27.3 LTUR (trámites principales, plazo de duración, sentido del silencio...).

En este punto, debe recordarse que la competencia autonómica para establecer las ATPC no se constriñe a su mera creación, sino que tiene, como consecuencia inherente (conforme al citado art. 27.3 LTUR) que habrá de ser la propia Administración autonómica (o el ente que, en su caso, designen las normas reguladoras de las ATPC, opción por la que no ha optado el texto analizado) la que, a través del correspondiente procedimiento administrativo, otorgue a los particulares, mediante acto administrativo, las autorizaciones o títulos habilitantes precisos para prestar servicios de transporte en esas ATPC (arts. 9 y, especialmente, 27.3 LTUR); autorizaciones administrativas, se insiste, que son *distintas* de aquellas otras que le sirven de base (la licencia municipal de taxi y la autorización de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo).

Naturalmente, en caso de silencio del Decreto, resultarán de aplicación, tanto las normas generales reguladoras del procedimiento administrativo (principalmente, la LPAC'15 y la Ley riojana 4/2005, de 1 de junio), como las específicas en materia de transportes a las que se refiere el art. 9 de LTUR como Derecho supletorio regulador del régimen jurídico de los títulos habilitantes: tanto la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres (LOTT), como su Reglamento (ROTT), cuyo art. 126.3, también relativo a las autorizaciones propias de las ATPC, remite, a su vez, a los "*requisitos específicos establecidos para el otorgamiento de licencias municipales*".

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

Por ello, en aras a la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y dada la especificidad de la materia, resultaría muy aconsejable regular ese procedimiento, y, en especial: su iniciación (que cabalmente habrá de tener lugar a instancia del interesado, con la oportuna acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos para la obtención de la autorización, cfr. arts. 66 y 28 LPAC'15); 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 LPAC'15; 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).

**D)** 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 SOCE, de acuerdo con el art. 4º del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración

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

**3. El art. 2.3 dispone que las autorizaciones otorgadas:**

*“...se explotarán directamente por su titular, sin posibilidad de cesión de la autorización, ni de prestación del servicio a través de conductor contratado. Solo por causas excepcionales, y previa autorización de la Dirección General competente en materia de transportes del Gobierno de La Rioja podrá prestarse el servicio mediante conductor contratado.”*

**A)** En cuanto a la imposibilidad de “*cesión de la autorización*” a la que el precepto se refiere, no queda claro a este Consejo si lo que el precepto quiere indicar es que no será posible ceder la autorización *de forma independiente a las autorizaciones administrativas que le sirven de base*. Tal previsión sería enteramente razonable, pues la autorización para la prestación servicios en la ATPC está condicionada a la existencia, vigencia y titularidad de las otras dos.

Si ese fuera el caso, el texto debería aclararlo así, pues su actual redacción no autorizaría esa interpretación.

**B)** Mucho más dudoso parece, sin embargo, que el precepto pueda establecer una imposibilidad absoluta de ceder o enajenar la autorización.

En primer lugar, porque la norma legal que sirve de cobertura al reglamento proyectado (la LTUR) no prevé, en modo alguno, esa imposibilidad, ni establece que las autorizaciones específicas de su art. 27.3 sean intransmisibles. De este modo, no sería dable que un reglamento ejecutivo, llamado a desarrollar la Ley, estableciera requisitos más onerosos, o minorara el ámbito de libertad de actuación de los sujetos a que la Ley se refiere, sin contar para ello con un amparo legal.

Lejos de ello, el art. 44 LTUR contempla expresamente la posibilidad de otorgar autorizaciones administrativas para transmitir títulos habilitantes para la realización del transporte.

Yendo más allá, de acuerdo con el art. 9 LTUR, en cuanto al régimen jurídico de los títulos que habilitan para realizar transportes urbanos “*serán de aplicación las normas vigentes de la Comunidad Autónoma de La Rioja que regulen estos títulos, y subsidiariamente, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su normativa de desarrollo*”.

Pues bien, en cuanto la normativa autonómica, como decimos, la LTUR no contempla una imposibilidad absoluta de transmitir estos títulos. Y, si ello es así en lo que se refiere a los títulos que habilitan los transportes urbanos, a igual conclusión se llega respecto a los transportes interurbanos, pues el art. 16 de la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de Transporte interurbano por carretera de La Rioja, que también permite la transmisión de títulos, previa autorización administrativa, si se cumplen los requisitos que el precepto enumera.

Por su parte, la legislación estatal (que resulta de aplicación supletoria en lo no regulado por la autonómica, *ex* art. 149.3 CE), tampoco impone una imposibilidad absoluta a la transmisión de títulos de transporte de viajeros por carretera; si bien la somete a ciertos límites y condiciones, que son los establecidos por los arts. 49 LOTT y 118 ROTT y, muy especialmente, en lo que afecta al caso, por el art. 14 del 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, como antes hemos indicado, se declara expresamente vigente por la DD 4,A) ROTT.

En definitiva, si el art. 2.3 analizado quisiera imponer una imposibilidad total, y sin excepciones, a la transmisibilidad de la autorización regulada por el art. 27.3 LTUR, el precepto merecería un juicio desfavorable a este Consejo, pues el texto proyectado debe acomodarse a las previsiones de las normas autonómicas y estatales citadas.

Por tanto y en línea con los motivos señalados con anterioridad, sería también oportuno regular el procedimiento a través del cual la Administración autonómica habría de regular la transmisión de la autorización en los casos en que, conforme a Derecho, se hayan transmitido las dos autorizaciones o licencias que le sirven de base.

C) Parecidas consideraciones cabe hacer en relación con la exigencia de que las autorizaciones “*se explotarán exclusivamente*” por el propio titular de la autorización y no por “*un conductor contratado*”.

Si lo que el precepto pretende establecer es que la conducción del vehículo sólo pueda realizarla el propio titular de la autorización, lo cierto es que ni el art. 27 LTUR establece esa imposibilidad, ni del examen conjunto de la LTUR puede inferirse que ésta contenga un principio general en ese sentido.

Bien al contrario, el principio informador de la LTUR parece ser el inverso, pues, al regular los requisitos de las licencias de auto-taxi, el art. 25 LTUR prevé, y además con el carácter de *regla general*, que el titular de la autorización disponga, por cada licencia, de, al menos, un conductor asalariado; si bien, adicionalmente, *permite* que computen como conductores el propio titular o sus familiares de primer grado, siempre que cumplan con ciertas condiciones.

En iguales términos, los arts. 12 y 14 del citado RD 763/1979 (entre otros) prevén la figura del “conductor asalariado” y la contemplan como integrante ordinario de las relaciones jurídicas a que dan lugar la solicitud, explotación y transmisión de las licencias de auto-taxi.

**D)** Aun cuando la precedente consideración haga superflua la que sigue, la previsión de que, “*por causas excepcionales*”, se autorice la prestación del servicio por un conductor contratado, no parece adecuada a las necesarias exigencias de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues el concepto jurídico indeterminado que utiliza el texto (“*circunstancias excepcionales*”), no viene acompañado de parámetros interpretativos que, dirigidos al aplicador de la norma, permitan su apreciación al caso particular, ni concreta qué naturaleza o características hayan de presentar esas circunstancias.

**3.** En línea con lo razonado anteriormente, 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 LTUR. 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 los arts. 38.1 y 40 LTUR; este último establece que:

*“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 LTUR) “*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 LTUR, 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 LTUR); y de las obligaciones de comunicación que pesan sobre el propio interesado (cfr. arts. 18.1 y 69.1 LPAC'15); establezca -en obsequio a los principios de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, proclamados por el art. 3,E) LTUR - 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, cfr. los arts. 141.1,c) y 142,a) LSP, así como el art. 34.3 LTUR.

**4.** En cuanto a la regulación de la prestación de los servicios en la ATPC, y como hemos expuesto ya en los Fundamentos Jurídicos precedentes, el art. 27.4 LTUR 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 origen o destino en municipios que: i) carezcan de Ordenanzas municipales de taxi y de licencias municipales otorgadas; ii) tengan Ordenanzas municipales y hayan otorgado licencias de taxi; y, iii) incluso sean municipios distintos de aquellos que han otorgado la licencia de taxi que sirve de base a la autorización autonómica.

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

En esta misma línea, la Dirección General de Política Local, en su informe de 24 de julio de 2017, tras aludir a la potestad normativa sobre la materia reconocida a las Corporaciones locales por el art. 24 LTUR, llama la atención sobre *“la conveniencia de incorporar algunas condiciones de homologación u homogeneización”* de la normativa local *“en el ámbito del Área Territorial”*.

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

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

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

Ello no obstante, deben formularse dos precisiones:

**A)** La primera, que mientras la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, *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. Así lo hemos expresado en reiterados dictámenes (cfr. D.23/00, D.37/05, D.14/06, D.2/10, D.22/12, D.4/14 y D.2/15, entre otros).

**B)** 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 Ordenes Ministeriales que se limitan a fijar un último escalón descendente de concreción normativa de los aspectos más estrictamente*

*técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio”.*

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable; sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen, especialmente en su apartado 5, A).

### **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas en este dictamen respecto a preceptos concretos del mismo, y, especialmente, sobre el art. 2.3.

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

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero