

En Logroño, a 5 de diciembre de 2006, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**82/06**

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

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

El expediente se inicia con la remisión, por parte del Secretario General Técnico de la Consejería, al Director General de Transportes, de las alegaciones presentadas a un primer borrador del Decreto que no consta en el expediente. Las citadas alegaciones son presentadas por el órgano de Turismo de la Consejería correspondiente, por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, (que indica que no va a formular ninguna), la Unión de Consumidores de La Rioja, la Asociación de Taxi de Logroño y la Asociación Riojana para la defensa de Consumidores y Contribuyentes.

##### **Segundo**

Las citadas alegaciones, son analizadas mediante informe del Jefe de Servicio de Transporte de fecha 10 de mayo de 2006, que admite varias de las formuladas y justifica el rechazo de las restantes.

### **Tercero**

Tras dicho informe, aparece en el expediente la Resolución, de fecha 10 de mayo de 2006, del Director General de Transportes, de inicio de procedimiento para la elaboración de la disposición. La misma va acompañada de un borrador del texto de la disposición proyectada, así como de una Memoria justificativa de las razones de oportunidad de la norma, y del marco competencial y cobertura legal de la disposición. La Memoria refiere, además, las actuaciones procedimentales previas y referencias a la Tabla de vigencias y a la Memoria económica.

### **Cuarto**

En fecha 28 de julio de 2006, la Secretaria General Técnica declara formado el expediente de Anteproyecto de Decreto, acordando la continuación de su tramitación, enumerando los trámites que restan y justificando la innecesariedad del trámite de información pública, ante la amplitud del trámite de audiencia.

### **Quinto**

En fecha 3 de agosto de 2006, se emite el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

### **Sexto**

Por último, en fecha 25 de septiembre de 2006, se emite el informe por los Servicios Jurídicos, finalizando el expediente con la nueva versión del Decreto como consecuencia de haberse incluido en el mismo las apreciaciones de los dos últimos informes.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 30 de octubre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 2 de noviembre del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de fecha 2 de noviembre de 2006, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

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

A la vista de lo anterior no existe duda alguna de que nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley Constitutiva, que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

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 la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del Proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Y en líneas generales, hemos de indicar que los trámites previstos y a los que nos hemos referido anteriormente, se han cumplido de manera adecuada, debiéndose, sin embargo, señalar las siguientes circunstancias:

- a) El Acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición es del Director General de Transportes, lo que contraría nuestra doctrina sentada en Dictámenes 122 y 125/05, entre otros, que atribuyen la misma al Consejero.
- b) Por lo que se refiere a los informes necesarios, constan en el expediente tanto el del S.O.C.E. como el de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, sin embargo se echa en falta en el mismo el informe del Ayuntamiento de Agoncillo, que además deviene en obligatorio por la exigencia contenida en el artículo 28 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte Urbano por Carretera de La Rioja, y cuya necesidad viene reforzada por lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración, que determina que el órgano responsable de la tramitación, adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes Locales de las Comunidad Autónoma en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de éstos. Por lo tanto, parece oportuno que, si dicho informe existe, se aporte al expediente y que, si no se ha solicitado, se haga antes de proceder a la publicación del texto de la disposición.

## Tercero

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

El artículo 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 artículos 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 Sentencia nº 118/1996, de 27 de junio de 1996, del Tribunal Constitucional, 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. Por tal motivo, se publicó la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del Transporte urbano por carretera de La Rioja, que tiene por objeto la regulación del transporte público urbano por carretera desarrollado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios por vía fluvial, por cable y por tubería.

El artículo 28 de la citada norma señala bajo, el epígrafe “Puntos específicos cuya demanda afecte a varios Municipios”, que:

*“1. Cuando de la existencia de puntos específicos, tales como aeropuertos, estaciones de transporte, ferias centros sanitarios, mercados u otros similares en los que se genere un tráfico importante que afecte a varios municipios, se deriven necesidades de transporte que nos se encuentren suficientemente atendidas por personas titulares de autorizaciones y licencias correspondientes al municipio en que dichos puntos estén situados, no se den otras circunstancias de carácter económico o social que así lo aconsejen, la Administración Autonómica, previo informe del Ayuntamiento donde se encuentren situados estos puntos específicos, podrá establecer un régimen especial que incluya la posibilidad de que vehículos con licencia o residenciados en otros municipios, realicen servicios con origen en los referidos puntos de generación d tráfico.*

*2.- Aquellos municipios en que no existan licencias podrán ser atendidos por personas titulares de autorizaciones y licencias correspondientes de otros municipios de La Rioja, previo informe del Ayuntamiento”*

En base a lo anterior, no cabe duda alguna de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición proyectada, como tampoco de la necesaria cobertura legal de la misma.

## Cuarto

### Otras consideraciones.

La disposición sometida a nuestra consideración viene a regular el transporte público de viajeros en vehículos de turismo auto-taxi desde el aeropuerto de Logroño-Agoncillo, al ser éste un punto específico de generación de transporte interurbano de viajeros por carretera, y no existir en la localidad en cuyo termino municipal se ubica el aeropuerto licencias suficientes para poder atender el servicio con normalidad.

Tal regulación ya fue intentada con anterioridad, pero sin la necesaria cobertura legal, como hicimos constar en nuestro Dictamen 14/04. Sin embargo, dicha cobertura legal existe en la actualidad, como ya hemos manifestado, y la otorga el ya citado artículo 28 de la Ley 8/2005, de 30 de junio.

La disposición proyectada consta únicamente de cinco artículos y dos disposiciones finales. A lo largo de su tramitación se han ido introduciendo diversas de las recomendaciones realizadas por lo que poco cabe decir sobre su articulado.

Únicamente, señalar que los **artículos 2 y 3** podrían refundirse en uno único, pues el artículo 2 determina que el servicio será llevado a cabo por vehículos que acrediten estar en posesión de la autorización VT para el transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo; y el artículo 3 limita esa posibilidad a aquellos titulares de licencias de taxi de los municipios de Logroño y Agoncillo, no respondiendo el título del citado artículo 3 a su contenido.

Por otra parte, el **artículo 4** que crea una denominada “Comisión” a efectos de organización y funcionamiento del servicio, la adscribe a la Consejería con su actual denominación de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, cuando, para evitar problemas con posteriores cambios de denominación, sería más conveniente la adscripción a la Consejería con competencia en materia de transportes.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual posee la suficiente cobertura legal.

## **Segunda**

El texto de la disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo de este Dictamen, en especial la relativa a la necesidad de recabar el informe municipal, que debe incorporarse y valorarse en el expediente, a que aludimos al final del Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen.

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