

Expediente Núm. 41/2014
Dictamen Núm. 48/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de marzo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo al anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Transporte y Movilidad Sostenible.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del anteproyecto

El anteproyecto de ley sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, una parte dispositiva que comprende 139 artículos organizados en doce títulos y una parte final que cuenta con dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y nueve disposiciones finales.

En la exposición de motivos, tras dar cuenta del marco normativo en el que ha de desarrollarse la competencia legislativa de nuestra Comunidad Autónoma en la materia, se refleja la incidencia que la normativa europea

presenta en la misma, destacando, por un lado, que “la Unión Europea ha venido desarrollando una prolija labor tendente a tratar de disminuir la contaminación y los efectos negativos que origina el transporte”, aprobando “diversas Directivas en materia de emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático, calidad del aire, evaluación ambiental, ruido, suministro y utilización de la energía, uso de biocarburantes, etiquetado de vehículos, etc.” y definiendo un marco estratégico formado por distintos instrumentos en materia de abastecimiento energético y desarrollo sostenible. Por otro, se subraya la “especial relevancia” que “en materia de transportes públicos de viajeros reviste el Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, cuya entrada en vigor se produjo el 3 de diciembre de 2009”, precisando que en él “se marcan nuevas pautas homogéneas para la organización y contratación de los servicios de transporte público en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea, se definen los conceptos de derechos exclusivos, obligaciones de servicio público, contratos de servicio público o reglas generales, y se establecen las condiciones con arreglo a las cuales podrían concederse dichos derechos exclusivos y compensarse las citadas obligaciones de servicio público a los operadores, estableciendo como procedimiento habitual para ello el de la contratación por procedimientos de licitación equitativa e imponiendo límites máximos a la duración de los contratos”.

Concluye que, atendiendo al conjunto de “antecedentes señalados”, el Principado de Asturias ejerce sus competencias “dotándose de un cuerpo legislativo propio adaptado a las singularidades de su distribución poblacional, territoriales y orográficas que, además de regular la actividad del transporte público, tenga en cuenta que ésta ha de formar parte de un modelo de movilidad dirigido a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, comprometido con el medio ambiente, energéticamente más eficiente, más sostenible económicamente y que garantice una mayor accesibilidad, tanto territorial como

social, asequible para todos y con especial atención a las personas con discapacidad o movilidad reducida”.

De los doce títulos en los que se estructura la norma, los tres primeros se dedican, respectivamente, al establecimiento de las “Disposiciones Generales” (artículos 1 a 7), al “Régimen competencial y de organización” (artículos 8 a 22) y a la “Clasificación de los transportes y definiciones generales” (artículos 23 y 24); los títulos I y II se dividen, a su vez, en dos y tres capítulos.

El título IV, bajo la rúbrica “Condiciones generales para la realización de transportes públicos por carretera”, aborda en sus dos capítulos las “Condiciones previas” (artículos 25 y 26) y el “Régimen económico-financiero” (artículos 27 a 31).

El título V, dedicado a “Los transportes públicos regulares de viajeros por carretera”, contempla en su primer capítulo “Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general” (artículos 32 a 54), en el segundo “Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general con condiciones especiales de prestación” (artículos 55 a 58) y en el tercero “Los transportes públicos regulares de viajeros por carretera de uso especial” (artículo 59).

Los títulos VI, VII, VIII y IX regulan “Los transportes públicos discrecionales interurbanos por carretera”, “Los transportes urbanos”, “Otros transportes por carretera” y las “Estaciones de transporte y aparcamientos disuasorios”, comprendiendo los preceptos 60 a 77.

Por su parte, el título X, denominado “El sistema asturiano de ferrocarril”, se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos, que establece los “Principios generales”, abarca los artículos 78 a 80; el segundo, “Infraestructuras ferroviarias de interés del Principado de Asturias”, engloba los artículos 81 a 87; el tercero, “Servicios ferroviarios de interés del Principado de Asturias”, se integra por los artículos 88 a 91, y el cuarto y el quinto se ocupan, respectivamente, de los “Derechos de los usuarios de los servicios ferroviarios de interés del Principado de Asturias” (artículos 92 y 93) y de la “Inspección y régimen sancionador” (artículos 94 y 95).

Completa el anteproyecto de Ley su regulación con los títulos XI, "Otros modos de transporte" (artículos 96 a 124), y XII, "Régimen sancionador y de control" (artículos 125 a 139).

Las disposiciones adicionales primera y segunda se refieren, respectivamente, al "Plan de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias" y a los "Sistemas tranviarios, trenes ligeros y similares".

La disposición transitoria única, por su parte, establece la vigencia de los "contratos de gestión de servicio público regular de viajeros por carretera de uso general cuyo itinerario no exceda de un mismo término municipal".

Las disposiciones finales primera a cuarta contemplan la vigencia de diversas normas afectadas por el anteproyecto de Ley; en concreto, del Decreto 112/2006, de 5 de octubre, del Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias; del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, y del Decreto 91/2006, de 20 de julio, relativos a la Junta Arbitral de Transporte del Principado de Asturias; de la Resolución del Consejero de Obras Públicas, Turismo, Transportes y Comunicaciones de 19 de diciembre de 1984, por la que se regula la prestación de servicios discrecionales de viajeros en vehículos de menos de 10 plazas, provistos de tarjeta VT, al Aeropuerto de Asturias, y el Decreto 50/2008, de 19 de junio, por el que se regula el Régimen Tarifario de los Servicios Interurbanos de Transporte Público Discrecional de Viajeros en Turismo (Auto-Taxis), modificado por Decreto 89/2013, de 23 de octubre. En la disposición final quinta se autoriza al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley. La disposición final sexta establece el plazo máximo de aprobación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles. La disposición final séptima autoriza al Consejo de Gobierno para que pueda modificar las cuantías previstas en la Ley, "salvo que las mismas dependan de la reglamentación de la Unión Europea". La disposición final octava enuncia el título competencial habilitante para la aprobación de la Ley y, por último, la disposición final novena fija la entrada en vigor a los veinte días de su publicación oficial.

2. Contenido del expediente

El día 28 de mayo de 2013, el Director General de Transportes y Movilidad remite una nota interior a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente interesando el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición que nos ocupa. Se acompaña, al efecto, el texto de la propuesta normativa, una memoria justificativa, un informe sobre la repercusión presupuestaria y de dotación de medios personales y una tabla de vigencias, todos ellos suscritos por el Director General proponente con fecha 27 de mayo de 2013.

Mediante Resolución de la Consejera de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de 3 de junio de 2013, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la nueva disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

Con fecha 12 de junio de 2013, la Consejera de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente dicta sendas resoluciones por las que acuerda someter al trámite de información pública el anteproyecto de ley y conceder trámite de audiencia a las Administraciones y entidades que se relacionan.

Consta la presentación de alegaciones por parte del Ministerio de Fomento, tres Ayuntamientos y diversos sindicatos, asociaciones empresariales y de usuarios. Con fecha 16 de octubre de 2013, el Director General de Transportes y Movilidad remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora el informe emitido por la Jefa del Servicio de Transportes sobre las alegaciones formuladas.

Igualmente, y tras la remisión del anteproyecto de Ley por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora a sus homólogos de las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, se incorporan al expediente las observaciones formuladas por el Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad el 28 de octubre de 2013.

Con fecha 30 de octubre de 2013, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia informa el borrador del anteproyecto de Ley realizando numerosas observaciones de técnica normativa.

Se adjunta a lo actuado también un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en modelo normalizado.

Constan, asimismo, sendos informes emitidos por la Secretaria General Técnica de la Consejería encargada de la tramitación los días 25 de noviembre de 2013 y 17 de enero de 2014, relativos, respectivamente, a las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia y de Sanidad y a las consideraciones vertidas en el dictamen del Consejo Económico y Social.

Obra, a continuación, una separata identificada en el índice de documentos como "expediente de Consejo de Gobierno", dentro de la cual se encuentra un informe, suscrito el 15 de enero de 2014 por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, "en cumplimiento del artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario", aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, en el que se reseñan las consideraciones recogidas en la memoria económico-financiera y se señala que, "a efectos económicos, esta propuesta no tendrá una repercusión económica significativa y se informa favorablemente".

Igualmente, se hallan incorporados al expediente remitido una certificación del Secretario Suplente de la Comisión Asturiana de Administración Local de 20 de enero de 2014, en la que consta que se emite informe favorable al anteproyecto, y el dictamen adoptado por unanimidad de la Comisión Permanente y del Pleno del Consejo Económico y Social en sesión celebrada el 20 de noviembre de 2013, en el que se formulan diversas consideraciones al articulado de la disposición.

La Secretaria General Técnica de la Consejería encargada de la tramitación emite informe el 20 de enero de 2014 en el que deja constancia del cumplimiento de lo preceptuado en el "capítulo V (artículos 32 al 34) de la Ley

2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”, y de que obran “en el expediente (...) los documentos y trámites que se consideran preceptivos”, concluyendo que la propuesta “no suscita objeciones de legalidad”.

Figura a continuación una versión revisada del anteproyecto de Ley, que es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 23 de enero de 2014, según certifica, el día 27 del mismo mes, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “analizado el proyecto de Ley se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión del preceptivo dictamen”. No obstante, la Comisión advierte la omisión en el procedimiento del informe del Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias, que consta emitido por el Pleno de dicho órgano en la reunión celebrada el 27 de enero de 2014.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de febrero de 2014, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Transporte y Movilidad Sostenible, adjuntando a tal fin el expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Transporte y Movilidad Sostenible, parte de cuyo contenido, a tenor del extracto de Secretaría, remite a la aplicación de la normativa de la Unión Europea constituida por el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los

servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo -en concreto, de los artículos 27.5, "en lo relativo al régimen tarifario de los contratos de gestión de servicio público"; 34, "sobre obligaciones de servicio público", y 39, "en lo referente a los procedimientos de adjudicación"-, y otros preceptos de aplicación directa "sin hacer referencia expresa" a dicho Reglamento -caso de los artículos 35 y 36, "cuando se refiere a la posibilidad de otorgar derechos exclusivos"; 38, "en lo relativo a la duración máxima de los contratos de gestión de servicio público", y 53, "respecto a la adopción de medidas de emergencia en estos contratos". Además, según se expresa, se menciona la normativa comunitaria "en materia específicamente ferroviaria" en otros preceptos -82.7, "respecto a los elementos de las infraestructuras ferroviarias del Principado de Asturias"; 85.4, "en relación a la administración de las infraestructuras ferroviarias del Principado de Asturias"; 86.2, "sobre la adjudicación de capacidad de infraestructura a las empresas", y 91, "relativo a la aplicación directa al transporte ferroviario regulado en esta ley de la normativa comunitaria". Finalmente, se indica que "existe una remisión a la normativa comunitaria en lo relativo a la responsabilidad de las diferentes partes de los contratos de transporte público de mercancías o viajeros y defensa de los consumidores y usuarios -en los artículos 30.2 y 92-, haciendo referencia en este último precepto al Reglamento (CE) n.º 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril.

Pese a que la solicitud de dictamen no precisa de modo directo el alcance de la consulta, se infiere de la documentación que la acompaña que el mismo ha de circunscribirse al análisis de los preceptos señalados, habida cuenta que la competencia del Consejo Consultivo para dictaminar preceptivamente sobre los anteproyectos de ley se limita a los que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, y una vez constatado el hecho de que respecto del resto del anteproyecto no se ha recabado este con carácter facultativo. Por tanto, el Consejo Consultivo emite

su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra d), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra d), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo establecido en sus artículos 32, 33 y 34.

En el curso de la tramitación del procedimiento, el anteproyecto de Ley se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, de acuerdo con lo señalado en el artículo 3.1.a).1ª, de su Ley reguladora -Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo-. Se ha recabado, asimismo, el informe de la Comisión Asturiana de Administración Local, que lo ha emitido en el ejercicio de la atribución que le corresponde a tenor de lo previsto en el artículo 2.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la citada Comisión. Se ha instado también el del Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 del Decreto 112/2006, de 5 de octubre, por el que se regula el Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias.

Igualmente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, el anteproyecto en elaboración se ha sometido a información pública y al trámite de audiencia de las entidades u organismos que por ley ostentan la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectadas por la futura disposición,

constando en el expediente un informe elaborado por la correspondiente Dirección General en relación con las alegaciones presentadas.

El anteproyecto se ha remitido, además, a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, debiendo valorarse positivamente la realización por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora de un informe motivado sobre las formuladas. También se han incorporado al expediente las pertinentes memorias e informes, así como la preceptiva tabla de vigencias.

Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada.

Puede concluirse, en resumen, que la tramitación del anteproyecto de Ley ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La norma proyectada afirma responder a la necesidad de acometer la legislación sobre transportes terrestres dentro de la Comunidad Autónoma, en desarrollo de la competencia asumida en el artículo 10.1.5 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en el que se establece que corresponde en exclusiva al mismo la relativa a “los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería”.

Tal atribución implica que en la citada materia compete a nuestra Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

Asimismo, el texto expositivo del anteproyecto refleja que la regulación en este ámbito ha de abordarse teniendo en cuenta la incidencia que sobre el mismo presentan otras áreas de significativa relevancia, y que, reflejadas en las pertinentes atribuciones competenciales, se refieren, entre otras, a las obras públicas y al medio ambiente. No se menciona, en cambio, el título competencial establecido en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que

atribuye al Estado la competencia en materia de “legislación básica sobre contratos”, pese a que, como apunta el informe emitido por la Dirección General de Transportes y Movilidad en relación con las alegaciones presentadas por diversas asociaciones y colectivos durante el trámite de información pública, se han observado las modificaciones operadas en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, por la Ley 9/2013, de 4 de julio, pues, como señala el preámbulo de esta última norma, constituye uno de sus propósitos adaptar “el régimen de gestión de los transportes públicos regulares de viajeros de uso general por carretera y ferrocarril a las reglas contenidas en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007”, para lo que “se articulan y armonizan, además, las reglas específicas propias de este régimen con la legislación general sobre contratos del sector público”.

En lo que se refiere a los preceptos concretos de la Ley sometidos a consulta, resultan, por su contenido, bien desarrollo de un Reglamento de la Unión Europea, bien mera aplicación de la “normativa comunitaria” a la que el texto se refiere de forma genérica en diversas ocasiones.

En cuanto al primer aspecto, el de la ejecución normativa, tal y como hemos señalado en nuestro Dictamen Núm. 39/2011, nos hallamos ante el desarrollo de un Reglamento de la Unión Europea, un acto jurídico de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (artículo 288, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Una norma de esta naturaleza se integra con su sola publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea en los ordenamientos de los Estados miembros, en los que es derecho positivo que despliega plenos efectos jurídicos sin precisar de la interposición de normas estatales que lo incorporen o transpongan al ordenamiento interno.

Como recuerda el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “la aplicabilidad directa de un Reglamento exige que su entrada en vigor y su aplicación en favor o en contra de los sujetos de Derecho se produzcan sin necesidad de ninguna medida de incorporación al Derecho nacional (...). Los Estados miembros están obligados, en virtud de las obligaciones que se derivan

del Tratado y que asumieron al ratificarlo, a no obstaculizar el efecto directo propio de los Reglamentos y otras normas de Derecho comunitario (...). El respeto escrupuloso de este deber es un requisito indispensable para la aplicación simultánea y uniforme de los Reglamentos comunitarios en toda la Comunidad" (Sentencia de 10 de octubre de 1973, *Variola c. Administración de Hacienda de Italia*, asunto 34/73).

En consecuencia, con carácter general, los Estados miembros, a la hora de ejecutar un Reglamento, deben abstenerse de adoptar cualquier medida interna que impida a este desarrollar plenamente sus efectos o que, al crear una apariencia de recepción, transformación o transposición del Reglamento, entrañe inseguridad o incertidumbre acerca de la naturaleza del mismo, del titular del poder normativo en la Unión Europea, de la entrada en vigor del Reglamento o de los trámites precisos para su modificación o derogación.

Ello no impide que, tal y como reconoce el propio Tribunal de Justicia, un Reglamento requiera completar su regulación, constituyendo tal necesidad un supuesto de ejecución normativa del Derecho de la Unión, pues "la aplicabilidad directa de un Reglamento no se opone a que el mismo Reglamento faculte a una Institución comunitaria o a un Estado miembro para dictar medidas de aplicación. En el segundo caso, las modalidades del ejercicio de esta facultad están reguladas por el Derecho público del Estado miembro interesado" (Sentencia de 27 de septiembre de 1979, *Eridania c. Ministro de Agricultura y Montes*, asunto 230/78). O, como más recientemente recordó el Tribunal, "si bien, en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho comunitario, sus disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin que sea preciso que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación, algunas de sus disposiciones pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros" (Sentencia de 11 de enero de 2001, *Monte Arcosu*, asunto C-403/98).

Por otra parte, ha de recordarse que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la ejecución del Derecho europeo corresponde a

quien materialmente ostente la competencia según las reglas del ordenamiento interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (por todas, Sentencia 141/1993, de 22 de abril).

Nuestra Comunidad Autónoma ostenta, según lo establecido en el artículo 10.1.5 del Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva sobre “los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería”, correspondiéndole en esta materia el ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

Teniendo en cuenta lo expuesto y las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que nuestra Comunidad Autónoma resulta competente para legislar en la materia a que se refieren los preceptos de la norma objeto de este dictamen.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del anteproyecto de ley, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

El anteproyecto que analizamos reproduce en parte preceptos del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo.

Tal reproducción se inserta en el contenido normativo propio en los términos que se detallarán, debiendo advertirse al respecto que no procede,

como regla general, que al adoptar normas que facilitan la aplicación de un Reglamento de la Unión Europea se cree una apariencia de recepción, pues constituye jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que es contrario al Derecho de la Unión la incorporación de reglamentos en normas de derecho interno o su publicación en nuestros Boletines Oficiales.

Es cierto que cuando el propio reglamento requiere medidas de aplicación por parte de los Estados miembros puede resultar indispensable, para salvaguardar la coherencia de la norma nacional, reenviar a la norma europea o incluso, excepcionalmente, reproducirla de modo mínimo. En esta tarea se ha de ser especialmente escrupuloso, procediendo de modo análogo a como, con reiteración, hemos señalado debe hacerse cuando se desarrollan normas básicas estatales. Por ello, preferentemente, no debe reproducirse un Reglamento comunitario, salvo que al ejecutarlo normativamente resulte imprescindible en aras de favorecer la sistemática de la norma que se proyecta aprobar, así como su comprensión y aplicación. Además, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma común, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción del Reglamento europeo.

En este sentido, tal y como el propio extracto de Secretaría reconoce, determinados preceptos "remiten" a "las disposiciones de la Unión Europea en materia de servicios públicos de transporte de viajeros" (artículo 27.5) o a "lo dispuesto en la reglamentación de la Unión Europea" (artículos 34.2 y 39.2), o son aplicación directa del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 (artículos 35, 36, 38 y 53), todo ello sin cita expresa de la norma reenviada. En ocasiones, sin embargo, otros preceptos (artículos 91 y 92) precisan de modo explícito los Reglamentos comunitarios aplicados. Es cierto que la parte expositiva del anteproyecto examinado identifica con claridad la norma de la Unión que desarrollan algunos de sus artículos, en concreto el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007; pero

también lo es que este no es la única norma comunitaria ejecutada. Por ello, procede revisar atentamente estas partes del articulado y utilizar en ellas una técnica legislativa homogénea, procurando preservar las reglas enunciadas en relación a la ejecución normativa del Derecho de la Unión Europea.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Al margen de la consideración anterior sobre técnica normativa, hemos de realizar las siguientes observaciones de carácter singular:

I. Parte expositiva.

El título del texto de carácter expositivo que antecede al articulado del anteproyecto de Ley, si se siguen las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, debería ser el de "Preámbulo". Es cierto, no obstante, que la exposición razonada que justifica la necesidad de una nueva ley y que constituye una parte necesaria de todo anteproyecto suele denominarse tradicionalmente "Exposición de motivos". De esta tradición se hace eco -con los efectos jurídicos propios de una norma que es manifestación de la potestad de autoorganización parlamentaria- el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997, al señalar que "Los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos". En nuestro Derecho parlamentario esa "exposición" se convierte en "preámbulo" con la aprobación de la Ley por el Parlamento, y así lo refleja la práctica de la Junta General del Principado de Asturias desde 1984.

En cuanto al contenido del preámbulo, sería conveniente indicar, colmando la función del mismo de contribuir a la mejor interpretación y subsiguiente aplicación del texto articulado, que la presente Ley se dicta sin perjuicio de la aplicabilidad directa del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los

servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo, y del Reglamento (CE) n.º 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril.

II. Parte dispositiva.

Como ya advertimos con carácter general, debe revisarse la redacción del articulado que desarrolla o aplica reglamentos de la Unión, respetando los criterios allí enunciados, con la finalidad de unificar el sistema de cita o referencia de la normativa de la Unión Europea.

Así, por ejemplo, el artículo 34, denominado "Obligaciones de servicio público", regula las mismas acogiendo, a través de su reproducción literal en el apartado 2, la definición contenida en el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007. La transcripción efectuada se considera justificada ante la necesidad de procurar un correcto entendimiento de la norma proyectada, pero no debe hacerse sin aludir a su concreto origen europeo. Igualmente, convendría precisar las normas a las que remite la cláusula "lo dispuesto en la reglamentación de la Unión Europea", en lo que a la "declaración e imposición" de las mismas se refiere.

Asimismo, debe matizarse la redacción del apartado 2 del artículo 38 y del apartado 1 del artículo 53, que reproducen, respectivamente, los artículos 4.4 y 5.5 del citado Reglamento comunitario.

Dentro del título X, "El sistema asturiano de ferrocarril", los artículos 82.7 y 85.4 remiten a la "normativa comunitaria" o a "las disposiciones comunitarias" en lo que al régimen de las infraestructuras ferroviarias del Principado de Asturias y a su administración concierne. En el mismo sentido, el artículo 86.2 remite a "las normas comunitarias aplicables" en materia de adjudicación de capacidad ferroviaria. Tal generalidad en las remisiones contrasta, por su disparidad, con la especificidad o detalle con la que se efectúa en el artículo 91 (o en el artículo 92), que bajo la rúbrica "Otra normativa aplicable", dispone

que se “aplicará a los transportes ferroviarios regulados en la presente ley lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera o, en su caso, en las normas comunitarias vigentes en cada momento”. Por otra parte, advertimos sobre el uso del inciso final, el que enuncia, en los artículos 91 y 92, la aplicabilidad de la normativa futura de la Unión Europea. Sin necesidad de recordar que la vinculación al Derecho de la Unión Europea no deriva de que se enuncie en el instrumento normativo que se somete a consulta, sino de su propia fuerza de obligar una vez producida la adhesión de España a esa organización internacional de integración, conviene tener presente que la citada precisión induce a confusión, pues se omite en las restantes remisiones a las disposiciones comunitarias que se efectúan en el articulado, sembrando así la duda de si nos hallamos ante remisiones de distinta naturaleza, dinámicas unas y estáticas el resto, cuando es sabido que, dada la materia regulada, todas ellas pertenecen al primer tipo.

Por último, llama la atención la discordancia existente en la prelación del sistema de fuentes establecido en los artículos 82.7 y 85.4; mientras el primero indica que el “establecimiento, proyecto, construcción, ampliación, reparación, conservación, mantenimiento y clausura de los elementos que conforman dichas Infraestructuras Ferroviarias del Principado de Asturias se regirá por la normativa comunitaria y, supletoriamente y en ausencia de normativa autonómica, por la normativa estatal ferroviaria”, el segundo precisa que la “administración de las Infraestructuras Ferroviarias del Principado de Asturias se regirá por las normas autonómicas dictadas en desarrollo de esta Ley, por las disposiciones comunitarias y, con carácter supletorio, por la normativa ferroviaria estatal”. En este sentido, recordamos que el orden de prelación debe reflejar de modo uniforme la prevalencia del Derecho de la Unión en el sistema de fuentes.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,