

Expediente Núm. 118/2016
Dictamen Núm. 128/2016

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 19 de mayo de 2016, 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 21 de abril de 2016 -registrada de entrada el día 29 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recoge la finalidad de la regulación que se aborda, que no es otra que la de adecuar la redacción originaria de la norma objeto de modificación parcial -Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias- a la normativa estatal de referencia,

contenida, por lo que aquí interesa, en el artículo 38 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica, además de la citada Ley 16/1987, de 30 de julio, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Finaliza el preámbulo con una mención a la competencia que ostenta el Principado de Asturias para su aprobación, que se incardina en el ejercicio de la potestad de autoorganización por parte de la Administración del Principado de Asturias en la materia objeto de regulación, y ello en el marco de lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en Relación con los Transportes por Carretera y por Cable.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

El artículo único, titulado "Modificación del Decreto 87/90, de 26 de diciembre, de creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias", incorpora en tres apartados la modificación proyectada en la referida norma.

En el apartado uno se da una nueva redacción al artículo 2 del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, en el que se describen las funciones de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias. Se pasa de un sistema de lista en el que se recogen estas funciones en cinco apartados a un único párrafo en el que aparecen descritas mediante una remisión a la normativa estatal de referencia.

Los apartados dos y tres de este artículo único, en los que se da nueva redacción a los artículos 4 y 5 del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, son una mera adecuación, por razones de coherencia en el texto, a la nueva redacción que el apartado uno da al artículo 2 del Decreto.

La disposición adicional única, bajo el título “Cláusula de no incremento del gasto público”, preceptúa que la aplicación y desarrollo de la norma no puede suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal.

La disposición derogatoria única determina la derogación, al momento de la entrada en vigor de la norma proyectada, de “las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo establecido” en la misma.

La disposición final única fija la entrada en vigor del Decreto cuya aprobación se pretende a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia con la remisión, el 23 de diciembre de 2015, de un escrito del Director de la Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente adjuntando una propuesta normativa para la modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias. Acompañan a esta propuesta una “memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines perseguidos y de su incidencia en el marco normativo en que se inserta” y una “memoria económica”, firmadas ambas por el Jefe del Servicio de Transporte. Figura también incorporada a la propuesta una “tabla de vigencias”.

El día 20 de enero de 2016, la titular de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente dicta Resolución por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición, encomendando su tramitación a la Secretaría General Técnica.

Mediante Resolución de 21 de enero de 2016, la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente acuerda someter a “trámite de información pública” el proyecto de Decreto de Primera

Modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias, concediendo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.2 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), un plazo de veinte días hábiles, a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio (que se insertó en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 29 de enero de 2016, así como en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración del Principado de Asturias), para la presentación de alegaciones. Finalizado el plazo establecido, el Jefe del Negociado de Registro de la Consejería instructora informa que no se presentó ninguna alegación durante el mencionado trámite.

Mediante oficio de 2 de marzo de 2016, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. Dentro del plazo conferido presentan observaciones, todas ellas de carácter técnico y tendentes a una mejora del texto definitivo, las Secretarías Generales Técnicas de las Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana y de Servicios y Derechos Sociales.

El día 7 de marzo de 2016, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el visto bueno del Director General de Presupuestos y Sector Público, emite informe a la vista de la memoria económica incorporada al expediente y del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende. En él indica, "en cuanto a la valoración de las posibles repercusiones económicas y presupuestarias" que se deriven del presente Decreto, que "la memoria económica aportada por el centro gestor establece que su aplicación no comportará coste adicional alguno, tanto porque la norma contiene una regulación predominantemente adjetiva, como porque su contenido ya viene siendo aplicado en la práctica actual./ Asimismo de acuerdo a la disposición

adicional, el decreto no puede suponer incremento de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal”.

En reunión celebrada el 15 de marzo de 2016, el Pleno del Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias aprueba, por unanimidad, el proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias, según consta en la copia diligenciada del acta de la referida reunión.

El expediente se completa con el informe suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora el 31 de marzo de 2016 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. En este momento se incorpora al expediente un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas” debidamente cumplimentado.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 4 de abril de 2016, según certificación emitida al efecto en la misma fecha por la Secretaria de la citada Comisión. En ella consta que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de abril de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias.

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

ÚNICA.- El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen, solicitado con el carácter de preceptivo por el Presidente del Principado de Asturias, con base en lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre (en adelante Ley del Consejo), en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y 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.

Antes de efectuar cualquier otra consideración debemos examinar si la consulta planteada tiene el carácter preceptivo que se le atribuye en la solicitud, pues de no ser así, y a falta de un planteamiento de la misma con carácter potestativo, este Consejo no debería emitir dictamen so pena de infringir la Ley que lo regula. Para dilucidar esta cuestión debemos analizar el precepto de la Ley del Consejo alegado por el solicitante y verificar si, por su contenido, el proyecto normativo sometido a consulta se subsume en él.

El mencionado artículo 13.1, letra e), dispone que este Consejo será consultado preceptivamente sobre "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones", tramitados por los órganos de la Administración del Principado de Asturias. Ha de tratarse, por tanto, de proyectos de disposiciones "de carácter general", no de mera autoorganización administrativa sin trascendencia externa.

En apariencia la norma proyectada responde a ese carácter, pues su objeto es la modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias, que no se limita a la creación del órgano, sino que se extiende a la regulación de su organización, funcionamiento y a las competencias para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, un estudio pormenorizado de la competencia del Principado de

Asturias para regular dicha materia y un examen del contenido del proyecto de Decreto ponen de manifiesto que no estamos ante una disposición de carácter general, con trascendencia externa, sino ante una norma de autoorganización dictada en el ejercicio de la función ejecutiva delegada que el Principado de Asturias ostenta en esta materia.

Como reconoce el preámbulo de la norma en elaboración, "el presente decreto se dicta en el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración del Principado de Asturias y al amparo de la delegación de facultades realizada por el Estado a la Comunidad Autónoma (...), en materia de arbitraje, mediante la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable".

En efecto, la citada Ley Orgánica 5/1987 estableció en su artículo 12 la delegación en las Comunidades Autónomas de las funciones que la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, atribuye a las Juntas Arbitrales del Transporte radicadas en sus territorios. En consecuencia, las competencias de la Comunidad Autónoma delegadas por el Estado son ejecutivas y se ejercen "respetando la organización, funciones y régimen jurídico establecidos en dicha Ley y en sus normas de desarrollo; razón por la cual el Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias, cuya modificación parcial se pretende se enmarca en el ejercicio de las competencias de autoorganización.

Pudiera pensarse que no es así por la evidente relación externa de la Junta Arbitral con los agentes del sector del transporte, pero ha de advertirse que todo el alcance sustantivo de la implantación del órgano deriva o emana de la legislación estatal, sin interferencia de la normación autonómica. La proyección externa supuestamente atribuible al Decreto en elaboración, y que es la que le daría a su regulación el carácter de "disposición general", está por completo contenida en aquella normativa estatal, no haciendo otra cosa la

modificación de la norma sometida a consulta que acogerla o reproducirla en su articulado.

A una conclusión diferente podría llegarse si el Principado de Asturias, con base en una competencia distinta -la de desarrollo legislativo del régimen jurídico de la Administración-, pudiera, en hipótesis, añadir al proyecto de Decreto, desde esta perspectiva procedimental, nuevos preceptos extraños a la normativa estatal y con repercusión *ad extra*; sin embargo, tal circunstancia no se produce en el caso presente, pues la modificación propuesta se limita a efectuar una remisión a la norma estatal de aplicación en los aspectos sustantivos. Al respecto conviene recordar que, dada la competencia exclusiva del Estado en materia de "legislación procesal" -título que precisamente invoca la disposición final segunda de Ley 16/1987, de 30 de julio, para dictar sus artículos 37 y 38, relativos a las Juntas Arbitrales del Transporte-, la legislación estatal y sus modificaciones resultan ser de directa e inmediata aplicación, y si bien es cierto -como acertadamente expone la memoria justificativa de la norma- que el proyecto sometido a consulta se propone actualizar el Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, corrigiendo el uso que en él se hace de la perturbadora figura que la doctrina del Tribunal Constitucional califica como *leges repetitae* (por todas, Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre), observamos que el efecto pretendido se consigue solo de forma parcial, persistiendo limitadamente en los artículos 4 y 5.

En suma, la modificación del Decreto examinado no "ejecuta" normativamente la legislación estatal, sino que se dicta al amparo de la potestad de autoorganización que, necesariamente reconocida por el legislador estatal, deriva directamente del Estatuto de Autonomía y de las competencias ejecutivas delegadas a la Comunidad Autónoma, sin añadir nada sustantivo a la vigente regulación *ad extra*, toda vez que se limita a efectuar una remisión genérica a la norma estatal de aplicación; razones que permiten concluir que no requiere el previo dictamen de este Consejo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/1990, de 26 de diciembre, de Creación de la Junta Arbitral del Transporte del Principado de Asturias, no requiere el previo dictamen de este Consejo.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.