

Expediente Núm. 279/2016
Dictamen Núm. 281/2016

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 23 de noviembre 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 2 de noviembre de 2016 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo al “Proyecto de Ley de Transporte y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del anteproyecto

El anteproyecto de Ley sometido a consulta está integrado por un preámbulo, 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 el preámbulo, 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”.

Se indica que, de acuerdo con el 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". A continuación, recuerda que el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma tiene lugar "sin perjuicio de la aplicabilidad directa del 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, del Reglamento (CE) 1371/2007, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros por ferrocarril, y del Reglamento (UE) 181/2011, del Parlamento y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004".

Finalmente, el último apartado del preámbulo resume la estructura de la norma. De los doce títulos en los que aquella se ordena, 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), dividiéndose los títulos I y II, a su vez, en dos y tres capítulos, respectivamente. 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 establece los "Principios generales" y 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, por el que se regula el 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 del 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 determina 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 de la misma a los veinte días de su publicación oficial.

2. Contenido del expediente

El día 8 de abril de 2016, el Director de la Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad remite una nota interior a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente adjuntando el borrador de la propuesta normativa. Señala que se aporta, al efecto, un cuestionario de valoración normativa, una tabla de vigencias, una memoria justificativa de la propuesta y un informe sobre la repercusión presupuestaria y de dotación de medios personales, si bien únicamente se incorporan a continuación la memoria y el informe citados, suscritos ambos por la Jefa del Servicio de Transportes, con el visto bueno del Director proponente, con fecha 8 de abril de 2016. La nota también se acompaña de una relación de "organismos" a cuya audiencia "se entiende" debe ser sometido el anteproyecto.

Mediante Resolución de la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 18 de abril de 2016, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la nueva disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

Con fecha 19 de abril de 2016, la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente dicta sendas resoluciones por las que se 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, Puertos del Estado, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, la

Federación Asturiana de Concejos, tres Ayuntamientos y diversos sindicatos, asociaciones empresariales y de usuarios y una empresa. El día 3 de agosto de 2016, la Jefa del Servicio de Transportes emite un informe sobre las alegaciones formuladas, incorporándose a continuación el texto de la propuesta con las modificaciones introducidas tras aquellas.

Igualmente, y tras la remisión del anteproyecto de Ley por parte de la Secretaria 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 la Consejería de Sanidad (sobre las que emite informe el día 2 de septiembre de 2016 la Jefa del Servicio de Transportes), y las planteadas por la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana.

Consta, asimismo, en el expediente la certificación emitida por la Secretaria de la Comisión Asturiana de Administración Local, con el visto bueno del Presidente suplente de la Comisión, el 7 de octubre de 2016, sobre el acuerdo adoptado ese mismo día en el sentido de "emitir informe favorable al anteproyecto de Ley" sometido a su consideración, a la vista del elaborado con fecha 3 de ese mismo mes por dicha Secretaria y que obra igualmente en aquel. Respecto a las observaciones planteadas en él, la Jefa del Servicio de Transportes suscribe el correspondiente informe el día 11 de octubre. También figura en el expediente el acta de la reunión celebrada por el Pleno del Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias el 10 de octubre de 2016, en la que se refleja el sometimiento al mismo del anteproyecto de Ley y su aprobación por mayoría. En la referida fecha, la Comisión Permanente y el Pleno del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias emiten por unanimidad dictamen en relación con el anteproyecto, formulando diversas consideraciones -sobre las que suscribe un informe la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente con fecha 13 de octubre-.

El día 11 de octubre de 2016, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y

Sector Público, emite informe “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”.

Obra a continuación una separata identificada en el índice de documentos como “expediente del Consejo de Gobierno”, dentro de la cual se encuentra el texto del anteproyecto, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas cumplimentado en modelo normalizado y la tabla de vigencias, y un informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora de fecha 13 de octubre de 2016. En este último se razona sobre la acogida de las observaciones de técnica normativa y de redacción formuladas por el Secretariado del Gobierno, y se 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 “el proyecto que se propone no suscita objeciones de legalidad”.

El anteproyecto de Ley es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 17 de octubre de 2016, según certifica el 18 del mismo mes la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “analizado el proyecto de Ley se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de noviembre de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Ley de Transporte y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia del expediente en soporte digital.

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 de Transporte y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, parte de cuyo contenido -a tenor del extracto de Secretaría- remite a la aplicación de la normativa de la Unión Europea; en concreto, los artículos 27.5, "en lo relativo al régimen tarifario de los contratos de gestión de servicio público"; 34, "sobre obligaciones de servicio público"; 38, "en lo relativo a la duración máxima de los contratos de gestión de servicio público"; 39, "en lo referente a los procedimientos de adjudicación"; 53, "respecto a la adopción de medidas de emergencia en estos contratos", y 88.4, "en cuanto a las excepciones a la libre competencia". Precisa que en otros preceptos "se aplican directamente las previsiones del Reglamento sin hacer referencia expresa a dicha normativa" -caso de los artículos 35 y 36 "cuando se refiere a la posibilidad de otorgar derechos exclusivos"- . Además, se expresa que "en materia específicamente ferroviaria" se menciona "la normativa estatal, sujeta a la comunitaria"; así, en los artículos 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" -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 de 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 y desarrollo del Derecho Comunitario Europeo, y una vez constatado que respecto del resto del anteproyecto no se ha recabado aquel 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).1.^a 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, así como el del Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias, de acuerdo con lo

dispuesto en el artículo 2 del Decreto 112/2006, de 5 de octubre, por el que se regula el mencionado Consejo.

Igualmente, y de conformidad con lo establecido 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, sobre las que también se ha informado. Por otro lado, 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.

En otro orden de cosas, observamos que, tanto en la solicitud como a lo largo de la tramitación del procedimiento, se hace referencia constantemente al "proyecto de ley". Debemos recordar al respecto que, tal y como se desprende de lo establecido en los artículos 32.1 de Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias y 25.c) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, la denominación correcta del proyecto normativo en curso hasta su aprobación por el Consejo de Gobierno es la de anteproyecto de ley.

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 él presentan otras áreas de significativa relevancia, y que, recogidas en las pertinentes atribuciones competenciales, se refieren, entre otras, a las obras públicas y al medio ambiente (si bien advertimos que no se menciona 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”).

Por lo que se refiere a los preceptos concretos del anteproyecto de Ley sometidos a consulta (con excepción de los indicados en la consideración primera), hemos de señalar que resultan, por su contenido, bien desarrollo de los Reglamentos de la Unión Europea que se identifican, bien mera aplicación de la “normativa comunitaria” a la que el texto alude de forma genérica en diversas ocasiones.

En cuanto al primer aspecto, el de la ejecución normativa, tal y como hemos indicado 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 -ECLI:EU:C:1973:101-, *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 -ECLI:EU:C:1979:216-, *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 -ECLI:UE:C:2001:6-, *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 del presente 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, venimos señalando que debe hacerse cuando se desarrollan normas básicas estatales. Por ello, de modo preferente, 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 habrá de 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 la aplicación de la normativa comunitaria" (27.5, 34, 38, 39, 53, 88.4); otros "aplican directamente las previsiones del

Reglamento sin hacer referencia expresa a dicha normativa” (artículos 35 y 36); en algunos casos -a los que ya aludimos en la consideración primera- se expresa que “se hacen las siguientes menciones a la normativa estatal, sujeta a la comunitaria” (artículos 82.7, 85.4, 86.2 y 91), y, “finalmente, 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” (artículos 30.2 y 92).

La mayoría de los preceptos indicados efectúan una cita expresa de la norma reenviada, pero no todos, por lo que procede la revisión de aquellos en los que no se realiza para mencionar correctamente la norma comunitaria ejecutada en cada caso, a fin de emplear una técnica legislativa homogénea.

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.

En cuanto al contenido del preámbulo, observamos que el párrafo en el que se alude a “la aplicabilidad directa” de diversos Reglamentos comunitarios en la materia resulta excesivamente largo. Según señalábamos en el Dictamen Núm. 48/2014, emitido en relación con otro anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Transporte y Movilidad Sostenible, el propósito de tal mención -que entonces recomendamos- es el de servir “a la mejor interpretación y subsiguiente aplicación del texto articulado”. Con esta finalidad resulta conveniente, para una mejor comprensión de la referencia, que esta constituya una oración independiente de la precedente, en la que se detalla el objeto de la regulación adoptada “en ejercicio de la potestad legislativa del Principado de Asturias”. Una posible redacción del párrafo completo sería la siguiente: “Para ello, en ejercicio de la potestad legislativa del Principado de Asturias, es necesario regular (...). Regulación que se acomete 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”.

En cualquier caso, procede revisar las menciones que en esta parte expositiva se hacen al derecho derivado de la Unión Europea; en concreto, de los Reglamentos (CE) 1370/2007 y 1371/2007 y del Reglamento (UE) 181/2011, pues en todos ellos se utiliza una denominación incorrecta, por incompleta, de las Instituciones que los aprueban, y existe error en la cita del título de alguno de ellos.

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.

Por otro lado, observamos que el orden de prelación normativa establecido en el artículo 30.2 no refleja con claridad la prevalencia del Derecho de la Unión en el sistema de fuentes.

El artículo 34, denominado “Obligaciones de servicio público”, regula estas acogiendo, a través de su reproducción literal en el primer párrafo del 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 (que sí se cita en el segundo párrafo del mismo apartado, en el que se atribuye la competencia para “la declaración e imposición de obligaciones de servicio público en relación con

los transportes regulados en esta ley”). Si se desea evitar la repetición de la cita en este apartado se sugiere una redacción que, sin alterar su sentido, permita cumplir lo indicado. Un ejemplo de ello, manteniendo la actual división en dos párrafos, sería la siguiente: “De conformidad con 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, con arreglo al cual se regirán, se consideran obligaciones de servicio público las exigencias determinadas por la Administración a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si ponderase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución./ La declaración e imposición de obligaciones de servicio público en relación con los transportes regulados en esta ley corresponderá al Consorcio de Transportes de Asturias o al concejo competente, según se trate de transportes interurbanos o urbanos”.

Asimismo, debe matizarse la redacción del apartado 2 del artículo 38 y del apartado 3 del artículo 53 del anteproyecto, que reproducen, respectivamente, los artículos 4.4 y 5.5 (este último solo en parte) del citado Reglamento comunitario. Si bien se cita expresamente en el primer apartado de los dos preceptos el Reglamento comunitario aplicable, la estructura de los artículos no permite inferir que la mención sea extensiva a todos los apartados que los integran, pues ambos (el 38.2 y el 53.3) contienen previsiones específicas y diferenciadas que, como advertimos, reproducen en su práctica literalidad el contenido de un precepto del Reglamento comunitario, lo que no ocurre con los otros dos apartados de dichos artículos (el 38.3 y el 53.2). En el caso del artículo 53, si no se desea reiterar la cita, una posible solución podría ser la de incluir el contenido del actual párrafo tercero en el primero.

La redacción de los artículos 82.7 y 85.4 del anteproyecto suscita dudas de distinto orden. El primero de ellos determina 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 supletoriamente y en ausencia de normativa autonómica, por la normativa estatal ferroviaria”. El artículo 85.4, a su vez, dispone que “La administración de las Infraestructuras Ferroviarias del Principado de Asturias se regirá por las normas autonómicas dictadas en desarrollo de esta Ley y, con carácter supletorio, por la normativa ferroviaria estatal”.

Pese a la distinta redacción, ambos formulan un mismo propósito, declarar la supletoriedad del derecho estatal en la materia. Tal previsión obliga a recordar, en primer lugar, que la aplicación supletoria del derecho estatal no radica en la voluntad del legislador autonómico, sino que resulta en todo caso de la cláusula establecida con carácter general en el artículo 149.3 *in fine* de la Constitución.

El artículo 85.4, por su parte, plantea además la duda de cuál es el sentido de una remisión de la regulación de “la administración de las Infraestructuras Ferroviarias” a normas autonómicas dictadas en desarrollo de la propia ley si se tiene en cuenta que la disposición final quinta establece una habilitación normativa en favor del Consejo de Gobierno para dictar “cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”.

Pero en todo caso, hay que tener presente que del contenido de los dos preceptos se desprende que, en el momento actual, la norma proyectada se estaría refiriendo a la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario; norma estatal cuyo propósito declarado, entre otros, es el de incorporar al ordenamiento español las obligaciones contenidas en la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. Debe recordarse entonces que en el caso de que ambos preceptos pretendan atender la obligación de transposición en la materia que pueda corresponder al Principado de Asturias en cuanto titular de la competencia exclusiva relativa a “los ferrocarriles (...) cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad

Autónoma” el deber de transposición exige el establecimiento de una regulación propia (sin perjuicio de que su contenido material pueda, si se desea, coincidir con el de la norma estatal que realice la transposición), sin que quede colmado tal propósito con una remisión a la normativa que en todo caso y por imperativo constitucional opera como derecho supletorio.

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,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.