

Dictamen Núm. 117/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de marzo de 2020 -registrada de entrada el día 25 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Comienza el preámbulo señalando que la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, dispone, en su artículo 25, que el Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias es el

órgano superior de participación, asesoramiento, consulta y debate sectorial de los asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes, estableciendo que sus órganos, composición y reglas de funcionamiento serán determinados reglamentariamente. Indica, asimismo, que la disposición adicional sexta de la citada Ley 12/2018, de 23 de noviembre, preceptúa que el Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias -regulado por Decreto 112/2006, de 5 de octubre- cambiará su denominación por la de Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias.

A continuación, alude a la conveniencia de elaborar una nueva norma con motivo de un cambio en la normativa anterior que exige modificar las Secciones del Consejo de Transportes Terrestres para incluir otros modos de transporte no recogidos en el reglamento originario, así como la representación vinculada a ellos y de la Junta General del Principado de Asturias.

Se reseña en el preámbulo que, en aplicación del principio de transparencia y de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), se ha facilitado la participación activa de las personas y entidades potencialmente afectadas mediante la oportuna información pública.

Por último, se indica que está justificada la necesidad y adecuación de esta norma a los principios recogidos en el artículo 129 de la mentada Ley 39/2015, de 1 de octubre (necesidad, eficacia y proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia).

La parte dispositiva del proyecto está integrada por seis artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, define al Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias como el órgano superior de participación, asesoramiento, consulta y debate sectorial en los asuntos que afecten al funcionamiento del

sistema de transportes en sus diferentes modos y a la movilidad en el Principado de Asturias.

El artículo 2 se refiere a las funciones del Consejo, remitiéndose directamente a la enumeración contenida en el artículo 25 de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible.

El artículo 3 versa sobre los órganos del Consejo y sus competencias. El apartado 1 del precepto indica que, para su funcionamiento, el Consejo se estructura en: Pleno, Sección de mercancías, Sección de transporte de viajeros en autobús, Sección de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas y Sección de otros modos de transporte. El apartado 2 señala que las Secciones ejercerán, ordinariamente, las funciones atribuidas al Consejo en el artículo 25.2, párrafos a) y b), de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible.

El artículo 4 recoge la composición del Pleno. El apartado 1 indica que el Pleno será presidido por el titular de la Consejería competente en materia de transportes. El apartado 2 enumera los vocales que integran el Pleno, entre los que figuran los titulares de diversos órganos de la Administración del Principado de Asturias y representantes del Consorcio de Transportes de Asturias, de asociaciones profesionales de transportistas, de asociaciones de transporte en bicicleta, de la Federación Asturiana de Empresarios, del Ministerio de Fomento, de las organizaciones representativas de usuarios, de las organizaciones sindicales, de Renfe-Operadora, de ADIF, de los ayuntamientos y de la Junta General del Principado de Asturias. El apartado 3 establece que la Secretaría del Pleno corresponderá a un funcionario de la Dirección General competente en materia de transportes. El apartado 4 dispone que los vocales serán designados por quien ostente la Presidencia del Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias, a propuesta de las organizaciones, empresas o Administraciones públicas correspondientes.

El artículo 5 se ocupa de la composición de las Secciones. El apartado 1 señala que estarán presididas por el titular del órgano competente en materia de transportes e integradas por representantes de asociaciones y organizaciones sociales afectadas y por quien ostente la jefatura del servicio competente en materia de transportes, garantizando en todo caso la presencia del representante del Consorcio de Transportes de Asturias en la Sección de transporte de viajeros en autobús. El apartado 2 atribuye la Secretaría de las Secciones a un funcionario del servicio competente en materia transportes, que será designado al efecto.

El artículo 6 lleva por rubrica "Funcionamiento". Para la regulación del funcionamiento del Pleno y las Secciones remite el apartado 1 de este precepto a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre órganos colegiados. El apartado 2 aborda la periodicidad de las reuniones del Pleno, precisando que al menos habrá de reunirse una vez al año y lo hará siempre que el Presidente lo convoque, bien a iniciativa propia o a la de dos tercios de los vocales representantes que no pertenezcan a la Administración del Principado de Asturias. El apartado 3 versa sobre la convocatoria de las reuniones de las secciones, dejando este extremo a lo que disponga el Presidente de cada una de ellas.

La disposición derogatoria única procede a la derogación del Decreto 112/2006, de 5 de octubre, por el que se regula el Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias, así como aquellas otras normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el proyecto cuya aprobación se pretende.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente por razón de la materia para dictar las disposiciones que fueren precisas para la concreción de los criterios de representatividad a efectos de la designación de los vocales a que se refiere el artículo 4, letras i), j), k) y l), así como aquellas otras que fueran necesarias para el desarrollo de la presente disposición.

La disposición final segunda explicita la entrada en vigor del Decreto a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

Con fecha 3 de mayo de 2019, el Director General de la Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad remite al Secretario General Técnico de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente un borrador del proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias, acompañado de una memoria justificativa sobre la necesidad de elaborar una nueva norma (frente a la alternativa de limitarse a una modificación del Decreto 112/2006, de 5 de octubre) y una memoria económica en la que se indica que la iniciativa “no genera ningún gasto para el Principado de Asturias, al ser un órgano deliberante”, documentos que suscribe la Jefa del Servicio de Transportes el 3 de mayo de 2019.

Ese mismo día la Jefa del Servicio de Transportes emite informe de impacto normativo en materia de género -que entiende nulo-, de infancia, adolescencia y familia -que califica como sin impacto- y de garantía de la unidad de mercado -que considera nulo-.

El día 6 de mayo de 2019, el Director General de la Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad comunica al Secretario General Técnico de la Consejería instructora que el proyecto de Decreto ha de ser sometido al trámite de audiencia de un conjunto de asociaciones de transporte, cuyo listado adjunta, y a información pública por el plazo de un mes.

Mediante Resolución del Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 7 de mayo de 2019, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Obran en el expediente sendas resoluciones, de 13 de mayo de 2019, del Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por las que, respectivamente, se acuerda someter el proyecto de Decreto al trámite de información pública por el plazo de un mes, lo que se lleva a efecto

mediante su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 20 de mayo de 2019, y al trámite de audiencia de las entidades que se relacionan para que puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes en el plazo de quince días.

Mediante escrito de 24 de junio de 2019, la Directora General de Finanzas y Economía comunica a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora que, con fecha 20 de mayo de 2019, fue expuesta la norma en elaboración en el sistema de intercambio electrónico de información -previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado- y que ha transcurrido el plazo señalado sin que se hayan presentado, por esta vía, alegaciones u observaciones al texto remitido.

Mediante diligencia de la Directora General de Participación Ciudadana, de 27 de junio de 2019, se hace constar que el proyecto de Decreto fue sometido al trámite de información pública dentro del portal AsturiasParticipa entre el 21 de mayo y el 21 de junio de 2019.

El día 7 de octubre de 2019, el Director General de Transportes y Conectividad informa que una vez finalizado el periodo de información pública del proyecto de Decreto han presentado alegaciones CERMI Asturias y FAEN (Fundación Asturiana de la Energía), ambas sugiriendo la alteración de la redacción de la norma con la finalidad de ser incluidas como miembros del Pleno del Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias. Añade que examinadas dichas alegaciones se considera conveniente que formen parte de dicho Consejo no las asociaciones, sino representantes de los órganos de la Administración del Principado de Asturias con competencia en dichas materias, esto es, representantes de las Direcciones Generales relacionadas con la discapacidad y las energías limpias, ya que de esta forma se permitirá una visión más amplia de las necesidades de tales colectivos.

El proyecto de Decreto se remite, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, a los titulares de las Secretarías

Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen las observaciones que consideren oportunas. Efectúan observaciones en este trámite las Consejerías de Salud y de Presidencia.

Asimismo, el proyecto de Decreto se remite a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda a fin de que se emita el informe previsto en el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo. El 16 de octubre de 2019, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, informa que no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario.

Se incorporan a continuación al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas (cumplimentado sobre el modelo normalizado) y la tabla de vigencias.

El día 14 de febrero de 2020, emite un informe el Secretario General Técnico de la Consejería instructora en el que se aborda la justificación de la norma, se razona el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación y se recoge la evaluación de impacto en materia de género, de infancia, adolescencia y familia y sobre la unidad de mercado, resumiendo la tramitación efectuada y las observaciones formuladas por las distintas Consejerías. Concluye que "el proyecto de Decreto no suscita dudas de legalidad, ni en cuanto a sus aspectos competenciales ni en cuanto a su técnica normativa, tramitación o contenido, por lo que se informa favorablemente". En el informe se menciona expresamente que a instancia de la Agencia Asturiana de Transportes y Movilidad se incorpora a la composición del Pleno del Consejo de la Movilidad un representante de la Dirección General competente en materia de igualdad; no obstante, dado que esta modificación ni supone una alteración a efectos de *quorum* o mayorías ni afecta a la composición del Consejo por norma de mayor jerarquía, se considera que no es preciso someter el proyecto a nuevos trámites de participación pública.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 18 de febrero de 2020, según certificación emitida al día siguiente por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de marzo de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre.

En el presente supuesto, la disposición reglamentaria atiende al mandato recogido en el artículo 25 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, cuyo apartado 1 define al Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias como “el órgano superior de participación, asesoramiento, consulta y debate sectorial en los asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes en sus diferentes modos y a la movilidad en el Principado de Asturias”, enumerando el apartado 2 sus

funciones y remitiendo el apartado 3 al reglamento el subsiguiente desarrollo normativo.

En cuanto a la inclusión del proyecto en la categoría de “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, hemos de tener presentes las consideraciones realizadas, entre otros, en los Dictámenes Núm. 104/2017, 127/2018 y 38/2020. Al respecto, el Tribunal Supremo ha reconocido que “sobre la condición de reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial `completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan´ una o varias leyes, entendidas estas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, defendiendo una interpretación no restrictiva del término “ejecución de (...) leyes” (por todas, Sentencia de 31 de mayo de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:3187-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). En sus pronunciamientos más recientes el Tribunal Supremo se ha inclinado por una concepción material del reglamento ejecutivo (Sentencia de 12 de diciembre de 2019 -ECLI:ES:TS:2019:3949-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en su Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª. En ella expresa que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” -en contraposición a la categoría de reglamento organizativo, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen- “toda la norma

reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento, y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los reglamentos de necesidad”.

Atendiendo a lo expuesto, dado que en el caso examinado el artículo 25 de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, ordena específicamente este desarrollo reglamentario y consagra un principio participativo en la composición del Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias, emitimos nuestro dictamen sobre el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, 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 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 encuentra regulado en el título VI de la LPAC, en aquellos preceptos que no han sido declarados contrarios al orden constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 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).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 7 de mayo de 2019.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, que se incluyen en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, y en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa, y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 28 de diciembre de 2017, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado). El proyecto se ha sometido al trámite de información pública, se ha remitido a la audiencia de los colectivos interesados y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el 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. Finalmente, la norma proyectada se ha enviado a las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se

ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

La tramitación del proyecto resulta, pues, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Advertimos, no obstante, que se ha prescindido del trámite de consulta previa, pero tratándose de una norma principalmente organizativa cabe su omisión, conforme señala la directriz cuarta del Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 28 de enero de 2017). Sobre este extremo, en el informe del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, de 14 de febrero de 2020, se explicita la consideración que conduce a obviar el citado trámite -tratarse de una norma organizativa-, si bien cabe apreciar que las mencionadas directrices se limitan a señalar el presupuesto habilitante para prescindir de la consulta ("podrá") dejando a la Administración un margen de discrecionalidad al respecto, de modo que procedería que la justificación de su aplicación en el caso concreto no se detuviera en la mera invocación de la regla que ampara la excepción.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.20.^a de la Constitución el Estado tiene competencia exclusiva sobre marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. Y el artículo 149.1.21.^a atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de

comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

Por su parte, el artículo 10.1.5 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería. Igualmente, el artículo 10.1.6 del Estatuto declara la exclusividad competencial del Principado de Asturias respecto del transporte marítimo exclusivamente entre puertos o puntos de su territorio sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales, y el apartado 9 del mismo precepto hace idéntica declaración en relación con los puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado. Además, el Principado de Asturias goza de la competencia de autoorganización administrativa, deducida de los artículos 10.1.1 y 15.3 de su Estatuto de Autonomía.

En el marco competencial descrito el Estado aprobó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (parcialmente afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 -ECLI:ES:TC:1996:118-, de 27 de junio), en cuya disposición final segunda se enumeran los artículos de la norma que constituyen legislación básica estatal al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución. Asimismo otras normas sectoriales afectan a los respectivos modos de transporte, tal es el caso de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea; la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, y la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

En materia de transporte, y en cuanto a cuestiones de índole organizativa, el Principado de Asturias aprobó dos normas especialmente significativas: la Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias, y el Decreto 112/2006, de 5 de octubre, por el que se regula el Consejo de Transporte Terrestres del Principado de Asturias.

En el postrero tramo de la X Legislatura de la Junta General del Principado de Asturias se aprobó la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, cuyo artículo 25 instituye el Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias como órgano superior de participación, asesoramiento, consulta y debate sectorial en los asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes, estableciendo que sus órganos, composición y reglas de funcionamiento se determinen reglamentariamente. Asimismo, la disposición adicional sexta de la citada Ley establece que el Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias cambiará su denominación por la de Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias.

Con la norma ahora proyectada se trata de regular la composición, organización y funcionamiento del Consejo de la Movilidad del Principado de Asturias.

El proyecto sometido a consulta se enmarca así en la vertiente ejecutiva del título competencial sobre transporte, articulando el principio participativo que la ley consagra, y en el ejercicio de las competencias de autoorganización administrativa, sin perjuicio de que en cuanto que se disciplinan órganos administrativos han de respetarse las normas estatales básicas en materia de funcionamiento de órganos colegiados.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Parte expositiva.

De conformidad con lo señalado en el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente en el texto proyectado. Asimismo, se da cuenta de la adecuación de la norma cuya aprobación se pretende a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC.

II. Parte dispositiva.

En el artículo 1 del proyecto, dedicado a la “naturaleza” del Consejo de la Movilidad, procede completar el precepto con una referencia a su forma de integración en la Administración del Principado de Asturias -en relación con el artículo 13.3.b) de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias y el artículo 20.2.b) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)-. También se aconseja una nueva denominación del artículo, que podría ser “Naturaleza y adscripción”.

El artículo 2 del proyecto aborda las funciones del Consejo de la Movilidad mediante una remisión al artículo 25 de la Ley del Principado de Asturias 12/2018, de 23 de noviembre. Ciertamente, el artículo 25.2 de la citada Ley enumera las funciones del Consejo de una forma taxativa, sin llamar al reglamento para concretarlas, complementarlas o integrarlas. Desde este punto de vista, el texto respeta escrupulosamente la disposición legal; no obstante, adoleciendo alguno de los apartados del artículo 25.2 de la conveniente concreción, hubiese estado justificado que por vía reglamentaria se modulase su excesiva amplitud. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la letra b) de la Ley, que recoge como función del Consejo elaborar informes y dictámenes -a petición de cualquier órgano de la Administración pública- en todos aquellos asuntos de su competencia “cuya trascendencia para el sistema

de movilidad lo haga aconsejable”, lo que reclamaría la determinación por vía reglamentaria de, al menos, a quién (si al solicitante o al Consejo) corresponde apreciar la trascendencia para el sistema de movilidad. Algo similar ocurre con la letra d) del mismo precepto legal, en la que se señala que concierne al Consejo evaluar y monitorizar el cumplimiento de los objetivos de la política pública en materia de movilidad, correspondiéndole a tal efecto aprobar anualmente un informe; pues bien, teniendo en cuenta la pluralidad de objetivos que el artículo 5 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, establece para las políticas públicas de movilidad, hubiese resultado adecuado especificar en qué ha de consistir esa evaluación y monitorización, así como concretar aspectos de ese informe anual, que bien puede considerarse como una de las funciones más relevantes del Consejo.

En el artículo 3.2 del proyecto de Decreto se reserva a las Secciones del Consejo el ejercicio “ordinario” de las funciones atribuidas a este por el artículo 25.2, letras a) y b), de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre -emisión de informes preceptivos y otros que se soliciten-, solución que responde a la adecuada agilidad en su despacho pero que demanda una más precisa concreción de la composición de las Secciones -como después se abordará- y de lo que ha de entenderse por ejercicio “ordinario”. Al respecto, procede explicitar en el texto normativo -si es lo que se quiere significar- que el Presidente podrá, por propia iniciativa o a solicitud de cualquiera de los vocales o de un número de ellos, recabar para el conocimiento por el Pleno cualesquiera asuntos atribuidos de ordinario a las Secciones.

En relación con el contenido del artículo 4, llama la atención que la norma proyectada no determine la duración del mandato de los miembros del Consejo, lo que puede resultar una cuestión menor en el caso de los miembros natos pero que adquiere especial relevancia cuando se trate de los designados por asociaciones u organizaciones sectoriales o sindicales, por lo que se

considera necesario incorporar una regla semejante a la recogida en el artículo 19.3 de la LRJSP (“las organizaciones representativas de intereses sociales podrán sustituir a sus miembros titulares por otros, acreditándolo ante la Secretaría del órgano colegiado”), con respeto a las reservas o limitaciones que se estimen oportunas.

También en relación con el mismo precepto y de conformidad con lo señalado en el artículo 4.2.m), se indica que formarán parte del Consejo de la Movilidad “Tres representantes de la Federación Asturiana de Empresarios, uno de los cuales lo será en representación de las empresas cargadoras y el otro lo será en representación de las empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte”. Se repara en que se alude aquí a tres representantes de la mentada federación para referirse luego, paradójicamente, a “uno (...) y el otro”. Por ello, debe salvarse el equívoco provocado por la inclusión del artículo “el” (otro), que genera confusión sobre si son dos o tres los representantes que la letra m) del artículo 4.1 pretende otorgar a la citada organización. De hecho, las asociaciones de transportistas ya se hallan representadas por lo dispuesto en las letras i), j) y k), por lo que podría entenderse suficiente incorporar la representación de las empresas cargadoras y la de las empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte.

En el artículo 4.2, letra ñ), se indica que será vocal integrante del Pleno “Un representante de las organizaciones representativas de usuarios”. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, sobre la participación de los usuarios, pudiera reputarse escasa la que aquí se confiere. En cualquier caso, por tratarse de un único representante designado eventualmente por varias organizaciones “representativas”, se estima adecuado añadir que será designado de común acuerdo o en su defecto por la organización más representativa, e incorporar esta letra ñ) a las que se mencionan en la disposición final primera con relación a la determinación por el Consejero de “los criterios de representatividad”.

En cuanto a la letra r) del artículo 4.2, la relativamente escasa presencia de los Ayuntamientos -reducida a tres miembros, uno por cada circunscripción electoral- no se compasa con las relevantes funciones atribuidas a los concejos del Principado de Asturias por los artículos 11, 17, 28 y 29 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible, y con la obligada ausencia de varios de los más populosos en cuanto comparten circunscripción. Advertida esta circunstancia, se aprecia que el señalamiento de a quién corresponde designar a estos miembros debería resolverse en el mismo Decreto y no deferirse a la Consejería, a la que correspondería *ex* disposición final primera *in fine*.

En el apartado 4 del artículo 4 se establece que “los vocales serán designados por quien ostente la Presidencia del Consejo de (la) Movilidad del Principado de Asturias, a propuesta de las correspondientes organizaciones, empresas o Administraciones Públicas”. Este Consejo ha señalado (por todos, Dictamen Núm. 38/2020) que es preciso diferenciar entre designación y nombramiento, reservando el término “designación” para la decisión material y el de “nombramiento” para el acto formal. La designación se referiría a la concreción del candidato y el nombramiento al acto formal por el que se adquiere la condición de miembro del órgano en cuestión. Así pues, los vocales serán nombrados por quien ostente la Presidencia del Consejo y designados por las correspondientes organizaciones, empresas o Administraciones públicas.

Respecto al artículo 5 del proyecto, dedicado a la composición de las Secciones, se observa que la integración en las mismas de “los representantes de las asociaciones y organizaciones sociales afectadas por los asuntos a tratar” no guarda la necesaria simetría con la ordenación de las mismas, que se separan por áreas o modalidades de transporte, oscureciendo de este modo su efectiva composición. Por otro lado, de la literalidad de la norma no se deduce con nitidez si, en función de los “asuntos a tratar”, la composición de las Secciones del Consejo puede verse alterada o si debe entenderse que su

composición es estable para cualesquiera asuntos que pertenezcan al ámbito propio de cada Sección, opción que parece aconsejable. En cualquier caso, el respeto al principio participativo -llamado a plasmarse en la composición del Pleno y las Secciones del Consejo, conforme a lo dispuesto en los artículos 25, 30 y 31 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre- impone que el texto reglamentario fije con nitidez, al menos, la composición mínima de cada una de las Secciones y -de no ordenarse en su totalidad- los criterios para la incorporación de los restantes miembros por acuerdo plenario.

En relación con el apartado 2 del artículo 5, se repara en que no se aborda el régimen de sustitución de la Secretaría, lo que se compadece mal con el hecho de que en el artículo 4.2.a) sí se establezca el régimen de sustitución del Presidente. Dada la preceptiva asistencia de ambos o de quienes les sustituyan a las reuniones (*ex* artículo 17.2 de la LRJSP), resulta aconsejable que se incluya un régimen de sustitución para ambos cargos o que se explicita que en la resolución por la que se proceda a la designación del Secretario se procederá a realizar también la de su suplente.

En el artículo 6 del proyecto se observa que la remisión del “funcionamiento” del Pleno y de las Secciones “a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre órganos colegiados”, plantea la duda de si se refiere a los preceptos de esa Ley que se integran bajo la rúbrica “Funcionamiento” (artículos 15 a 18, que son además básicos) o si pretende incorporar, en lo que resulte compatible con la reglamentación específica, lo dispuesto en el artículo 19 de la LRJSP para los órganos colegiados de la Administración del Estado. La ausencia de regulación sobre las funciones de la Presidencia, Secretaría y Vocales aconseja la expresa incorporación del precepto en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en este reglamento, en sus disposiciones de desarrollo o en las normas internas de funcionamiento que pueda aprobar el Consejo.

Además, debemos reparar en que la LRJSP recoge, en su artículo 15.2, la regla que habilita a los órganos colegiados con representación de distintas Administraciones o en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales -como es el caso de este Consejo- para “establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”, sustrayéndose con ello a la aplicación de las reglas comunes. Se suscita así la duda de si la remisión al bloque normativo general ha de entenderse efectuada a sus normas materiales o de fondo -con exclusión de la que consagra esa potestad de autoordenación del órgano colegiado- o si, por el contrario, ha de estimarse comprendida la regla de reenvío y amparada la potestad del órgano para, al menos, “completar sus propias normas de funcionamiento”, que serían de aplicación preferente al resto del derecho supletorio.

En concurrencia con esa duda interpretativa se plantea otra relacionada con el alcance e inserción de las disposiciones subordinadas que pueda dictar el titular de “la Consejería competente” en ejercicio de la habilitación de desarrollo normativo que le confiere la disposición final del proyecto. Se deduce del contenido de esa disposición que la reglamentación derivada sobre la organización y funcionamiento del órgano se atribuye al Consejero -que es su Presidente-, lo que puede entenderse como una reserva que sustrae al órgano en Pleno la potestad de completar su régimen de funcionamiento o como una habilitación para dictar reglas que se anteponen a esa autorregulación -sin excluirla- y al derecho supletorio. Al respecto, hay que tener presente que en esta suerte de órganos colegiados -a los que la legislación básica reconoce un grado de autonomía para ordenar su funcionamiento- nada impide en principio que la regulación que efectúe el titular de la potestad reglamentaria al ejecutar el mandato legal sea más o menos exhaustiva, incluso hasta agotar *de facto* la disciplina de su funcionamiento, pero no resulta plenamente congruente con la normativa básica entregar en exclusiva al titular de una Consejería -que ostenta al mismo tiempo la Presidencia del órgano- la ordenación secundaria de su

organización y funcionamiento a través de Secciones en detrimento del Pleno, en el que residen las atribuciones sustanciales del órgano colegiado.

En todo caso, queda patente que la disposición final y el precepto reseñado amparan interpretaciones diversas o soluciones encontradas con las efectivamente perseguidas por el operador autonómico generando un problema de seguridad jurídica que es preciso salvar. Para ello, se estima preciso ordenar con nitidez la prelación de fuentes normativas a través de una disposición final.

En relación con este mismo artículo 6 resulta oportuno explicitar ciertos extremos del régimen de funcionamiento, como los relativos a si el Presidente dirime con su voto los empates -lo que requiere de previsión expresa a la vista de lo dispuesto en el artículo 19.2.d) de la LRJSP-, si los miembros natos del órgano en virtud del cargo que desempeñan pueden o no abstenerse en las votaciones -lo que, de silenciarse, aboca a indagar en la supletoriedad, de no mediar remisión expresa al artículo 19 de la LRJSP-, o si las normas de funcionamiento interno pueden prever una segunda convocatoria con un *quorum* reducido.

Respecto a esta última cuestión, se observa que de la normativa de remisión (artículo 17 de la LRJSP) se desprende, salvo que se introduzcan otras precisiones en el reglamento, que en el régimen de convocatorias que establezca el propio órgano colegiado se podrá prever “una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano” (artículo 17.3). La aplicación de esta disposición no se compadece con la configuración de un Consejo que no cuenta con un número predeterminado de miembros, que está llamado a reunirse en principio “una vez al año” y en el que la iniciativa de convocatoria requiere de “dos tercios de los vocales representantes que no pertenezcan a la Administración autonómica”, por lo que conviene excluir o delimitar la opción del *quorum* reducido.

Por otro lado, se advierte que en el articulado de la norma se omiten las cuestiones relativas a las retribuciones de los vocales. Dado que en la memoria

económico-financiera que obra en el expediente se indica que no percibirán retribución alguna por su función dentro del Consejo ni por su asistencia a las reuniones, debe explicitarse en el texto de la norma que los miembros del Consejo no percibirán retribución por su condición ni indemnización, dieta o remuneración alguna por la asistencia a las reuniones.

III. Parte final.

Tal como razonamos, se estima conveniente introducir una cláusula de supletoriedad en la disposición final primera, antecediendo a la habilitación de desarrollo e incorporando "Supletoriedad y habilitación normativa" al título de la disposición, sin perjuicio de que pueda también acudir a dos disposiciones separadas.

Esa cláusula de supletoriedad debería llamar en primer término -en lo no previsto en el reglamento, en sus disposiciones de desarrollo o en las que el Pleno del Consejo pueda adoptar sobre su propio régimen de funcionamiento- a las disposiciones generales que, respetando la normativa estatal de carácter básico, pueda dictar la Comunidad Autónoma en materia de funcionamiento y régimen interno de los órganos colegiados de la Administración, y como supletoria de segundo grado a la legislación general del Estado que se recoge en la LRJSP.

A continuación, en la disposición sobre habilitación de desarrollo normativo, debería añadirse la letra ñ) en la mención de los criterios de representatividad -conforme a lo razonado al tratar de la representación de los usuarios- y salvaguardarse la potestad que asiste al Consejo para completar su propio régimen de funcionamiento, añadiendo que la habilitación general al titular de la Consejería se entiende sin perjuicio de las normas internas de funcionamiento que pueda aprobar el Consejo.

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 del presente 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.