



INFORME Nº 403/2022

Valladolid, 09 de marzo de 2022

Refª.: Servicio de Evaluación, Normativa y
Procedimiento

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL

VALLADOLID

**ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL MAPA DE
ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA
DE CASTILLA Y LEÓN**

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y de conformidad con el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 3.3 b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a esta Asesoría Jurídica la emisión de informe jurídico preceptivo respecto del proyecto de decreto referenciado.

Visto el texto remitido, y el expediente que se adjunta, esta Asesoría Jurídica informa cuanto sigue a continuación:

En cuanto al procedimiento de elaboración del proyecto, cabe informar que consta en el expediente remitido la documentación y la realización de los trámites preceptivos recogidos la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Tratándose de proyecto de decreto es documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75.3 de la misma Ley, tras la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, tal y como ha reiterado el Consejo Consultivo de Castilla y León, que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3

de su disposición final vigesimoprimera, según la cual “Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León”.

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

La memoria que acompaña al proyecto tiene el contenido preceptivo descrito.

El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

Además de las consultas previas, se ha sustanciado una consulta pública previa a la redacción del texto para recabar la opinión de los agentes y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, mediante la publicación de esta iniciativa en el Portal de Gobierno Abierto, dentro del espacio de participación: <http://participa.jcyl.es/>.

Igualmente, el 1 de marzo de 2021 se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León la Resolución de 10 de febrero de 2021, de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto, durante un plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al de su publicación en la plataforma de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.

Simultáneamente al trámite de información pública, se da audiencia expresa durante un plazo de treinta días a numerosas entidades, organismos, sindicatos, representantes de usuarios y asociaciones representativas del sector.

Consta sometido el proyecto a conocimiento del Consejo de Cooperación Local.

Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.4 de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, al que nos referiremos más adelante con ocasión del análisis del contenido del proyecto de decreto, será preceptivo el informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias y del Consejo de Transportes de Castilla y León en la tramitación del procedimiento para la elaboración del mapa de ordenación de transportes. Ambos informes obran en el expediente remitido.

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), constando su efectiva remisión a todas ellas, así como a las Delegaciones Territoriales.

La Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, ha emitido, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, informe favorable en relación con la repercusión y efectos del proyecto en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estiman necesarios.

El art. 75. 8 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León exige la emisión de informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad, trámite en el que nos encontramos.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A juicio de esta Asesoría Jurídica el procedimiento de elaboración de la norma se ha observado escrupulosamente, resultando además que las alegaciones efectuadas, así como las consideraciones contenidas en los informes emitidos, han sido en muchos casos aceptadas, modificándose o corrigiéndose en consecuencia el texto del proyecto. De otro lado, se han justificado los motivos que han llevado a rechazar el resto.

En cuanto al contenido del proyecto, (versión de 25 de enero de 2022) consta de un preámbulo, cinco artículos, una disposición final y tres anexos.

La parte expositiva, dividida en cuatro grandes bloques, comienza el primero de ellos, el bloque I, aludiendo a la habilitación constitucional a las Comunidades Autónomas para la asunción de competencias en materia de ferrocarriles y carreteras, así como del transporte desarrollado por estos medios, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, y a la competencia exclusiva del Estado en caso contrario, esto es, cuando los transportes transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. A continuación alude a la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Castilla y León en materia de transportes terrestres que transcurren íntegramente por su territorio, y a su función ejecutiva en materia de transporte de viajeros que “tengan” asimismo su origen y destino en su territorio, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado. Cabe indicar, como mera observación formal, que el tenor literal del preámbulo se refiere a la tercera persona del plural “tengan”, seguramente porque el artículo 76. 12º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León alude tanto al transporte de mercancías como al de viajeros.

Dado que en esta parte expositiva se menciona únicamente el transporte de viajeros, sería conveniente utilizar la expresión “tenga”.

En ejercicio de estas competencias se aprobó la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León (en adelante, Ley 9/2018) que tiene por objeto, según dispone su artículo 1, “establecer el marco jurídico para la prestación de los servicios que conforman la red de transporte público de viajeros por carretera en la Comunidad de Castilla y León, así como el de las infraestructuras complementarias al transporte necesarias para su desarrollo, de una forma coordinada con los restantes modos de transporte, dando carácter universal y esencial al transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León”.

El preámbulo del proyecto se refiere al Título IV de la precitada ley, dedicado a la planificación y coordinación del transporte público, precisamente, porque entre los instrumentos de planificación, ordenación y coordinación de la red transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León figura el mapa de ordenación de transportes, configurado como el instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de la red de transporte público de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León.

Se describe a continuación, ya en el bloque II, el objeto del decreto, esto es, la aprobación del “Mapa de ordenación de transportes”, dando así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 54 de la Ley 9/2018. Se pone de relieve su trascendencia ante el vencimiento de los contratos de transporte público de viajeros por carretera titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por imperativo del Reglamento (CE) nº 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) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo.

A juicio de esta Asesoría podría profundizarse en esta consideración o revisarse la redacción utilizada, pues en realidad el referido Reglamento entró en vigor el 3 de diciembre de 2009 y estableció la obligación de plasmar en un contrato de servicio público adjudicado conforme a los procedimientos en él regulados toda prestación de servicios públicos de transporte de viajeros por carretera o por ferrocarril que concediera al transportista derechos exclusivos o compensaciones económicas como contraprestación por la imposición de obligaciones de servicio público.

Continúa el preámbulo afirmando que los proyectos de explotación de los nuevos contratos a los que se refiere el artículo 26 de la Ley 9/2018, deberán tener en cuenta los criterios que el propio mapa de ordenación determine con el fin de alcanzar un modelo de transporte público por carretera sostenible, eficiente, moderno y accesible a las personas, que se adapte de manera más adecuada a las necesidades de la ciudadanía de Castilla y León.

Dicho precepto se refiere a los proyectos de explotación de los contratos relativos a los servicios integrados zonales (fórmula preferente de prestación de los servicios de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general en Castilla y León) que comprenderán todos o parte de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de titularidad pública, tanto de uso general como especial, que se presten en una zona determinada.

El preámbulo advierte asimismo que en coherencia con el marco competencial en materia de transportes, el mapa planifica, ordena y coordina los servicios de transporte público de viajeros por carretera sobre los que la Comunidad tiene competencia, y precisa que la coordinación se limita a las relaciones con servicios de transporte de competencia estatal o municipal.

El bloque III comienza con una referencia al Decreto 23/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, e indica que compete a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, bajo la superior dirección del Consejero, promover y dirigir la política en materia de transportes. Recoge así parte del contenido del artículo 1 del mencionado Decreto, y añade que la competencia descrita incluye la gestión de la prestación del servicio de transporte público regular de viajeros de uso general en la Comunidad de Castilla y León, contenido este ajeno al precepto en cuestión, si bien resulta evidente que este aspecto específico forma parte de la genérica materia de transportes. En el mismo bloque se sintetiza la estructura y contenido del Decreto.

Finalmente en el bloque IV se justifica que la norma se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia exigidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que se ha respetado el procedimiento legalmente establecido para su tramitación, correspondiendo su aprobación a la Junta de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

A juicio de esta Asesoría Jurídica la parte expositiva del proyecto facilita, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, alude a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayuda a advertir las innovaciones que introduce, para la comprensión del texto. Se han respetado las “Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León”, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. Queda asimismo justificada, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

Articulado

Con carácter previo al análisis de los preceptos del proyecto, es preciso señalar que el artículo 54.1 de Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, configura el mapa de ordenación de transportes como el instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de la red de transporte público de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 2 del mismo precepto dispone que su elaboración corresponderá a la consejería competente en materia de transportes, que se encargará de su periódica actualización. En cumplimiento de este mandato, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente ha elaborado el mapa contenido en el proyecto objeto de informe. En cuanto a su periódica actualización no se ha contemplado previsión ni habilitación alguna en las disposiciones finales del proyecto en su versión definitiva.

El mismo precepto legal establece en su apartado 3 el contenido que ha de contener el mapa, esto es:

-La configuración de la red de transporte público de viajeros por carretera e infraestructuras complementarias al transporte de Castilla y León, y su coordinación con el transporte público urbano.

-La coordinación de los servicios de transporte público regular de viajeros de uso general con la red de servicios de uso especial de tipo escolar, y otros de prestación obligatoria por la Administración de la Junta de Castilla y León.

-La coordinación de la red de transporte público de la Comunidad Autónoma con la red estatal.

Se constata la presencia del precitado contenido, sin prejuzgar este Servicio Jurídico su grado de concreción o suficiencia por tratarse de una cuestión eminentemente técnica.

Los apartados 4 y 5 del mismo precepto legal contienen dos exigencias procedimentales a las que se ha dado fiel cumplimiento, tal y como se ha expuesto con ocasión del análisis de la tramitación del proyecto. De un lado, que la Federación Regional de Municipios y Provincias y el Consejo de Transportes de Castilla y León emitan informe preceptivo en la tramitación del procedimiento para la elaboración del mapa, y de otro, que el mismo se someta a información pública a través del canal de gobierno abierto.

Finalmente, el apartado 6 del artículo que nos ocupa, dispone que la aprobación del mapa de ordenación de transportes se llevará a cabo mediante Decreto de la Junta de Castilla y León en un plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley. Se da cumplimiento a este mandato, en tanto en cuanto se propone a la Junta de Castilla y León la aprobación del mapa, si bien evidentemente se ha sobrepasado el plazo precitado.

Considera esta Asesoría que el sistema configurado en el proyecto analizado facilita la accesibilidad de los habitantes de toda la Comunidad Autónoma, incluso los de los núcleos rurales más pequeños, a todos los servicios públicos. Merece especial reconocimiento no solo el establecimiento del transporte a la demanda (forma de gestión que permite programar y prestar los servicios de transporte previa petición del usuario a través de una central de reservas) como preferente a los servicios convencionales (salvo en las áreas funcionales) sino también la utilización conjunta de un mismo vehículo con el fin de destinarlo tanto a la prestación de servicios de uso general como de uso especial, de modo que unos y otros usuarios (esto es, usuarios genéricos y grupos específicos, como escolares), comparten el uso del vehículo, que maximiza así sus posibilidades. Se evita la realización de transportes con vehículos casi vacíos, la contaminación innecesaria, y la posible cancelación de servicios ineficientes.

En definitiva, puede afirmarse que el mapa se adapta a la ordenación territorial de Castilla y León y se coordina con el resto de los modos de transporte.



Artículo 1.- Objeto

Este precepto dispone que “El presente decreto tiene por objeto aprobar el mapa de ordenación de transportes como instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de la red de transporte público de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León, concretando en los diferentes ámbitos de actuación territorial los servicios de transporte, sus formas de prestación, su sistema de gestión, así como la coordinación de la red de transporte público de la Comunidad Autónoma con los principales nodos modales e intermodales de conexión y con el transporte urbano”.

Como mera recomendación, se sugiere que se describa como objeto del decreto, la aprobación del mapa de ordenación del transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León. Ello no obsta para que se incluya a continuación la definición del mapa como instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de la red de transporte público de viajeros por carretera de la Comunidad.

Artículo 2.- Contenido del mapa de ordenación de transportes.

El contenido del mapa, según este precepto, es el de los tres anexos del proyecto: el “documento de diagnóstico”, las “determinaciones de planificación” y las “determinaciones de ordenación y coordinación”.

Ha de advertirse únicamente que al referirse las letras b) y c) a las determinaciones de planificación y las determinaciones de ordenación y coordinación, sería conveniente revisar la persona de conjugación utilizada, pues se “corresponden” (plural) con los anexos respectivos.

Los artículos 3.- Documento de diagnóstico, 4.- Determinaciones de planificación y 5.- Determinaciones de ordenación y coordinación, establecen su respectivo objeto, valor normativo o la carencia del mismo (como es el caso del documento de diagnóstico) y su contenido. Este último, en el caso de las determinaciones de planificación, ordenación y coordinación está integrado por diversos criterios.

El contenido de cada precepto se corresponde con su anexo equivalente, de modo que se sintetiza adecuadamente en cada uno de ellos los aspectos señalados. Sin embargo, surgen dudas en cuanto al carácter de los criterios contenidos en las determinaciones de

ordenación y coordinación aplicables a los proyectos de explotación de los contratos de concesión de servicio público de transporte de viajeros por carretera y a los planes de movilidad sostenible del transporte metropolitano, dado que el art. 5.3 del proyecto predica de ellos un simultáneo carácter tanto vinculante como orientativo, por la posibilidad de la Administración de apartarse de ellos “justificadamente”.

Todo mandato normativo ha de ser claro y preciso con el fin de evitar arbitrariedades, interpretaciones discrepantes e incluso actuaciones contradictorias ante una misma situación. En el caso que nos ocupa no se exponen las tasadas circunstancias objetivas que permitirían, en su caso, a la Administración apartarse de los criterios contenidos en las determinaciones de ordenación y coordinación.

Disposición final primera.- Entrada en vigor.

Prevé su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Pues bien, en primer lugar, no debería denominarse “primera”, pues al haber solo una, es en realidad “única”. Las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, disponen (número 38) que “cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única». Las disposiciones deben llevar título”.

En segundo término, la directriz 42 “disposiciones finales” establece en cuanto a la entrada en vigor, que se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar, y que solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata. Asimismo advierte que la *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo excepcionalmente la nueva disposición entrará en vigor el mismo momento de su publicación.

La disposición que nos ocupa no ha fijado la entrada en vigor de la norma con referencia a un día, mes y año, si bien a juicio de esta Asesoría es lógico y comprensible, pues en el momento actual de tramitación del proyecto es imposible determinar la fecha cierta en que se publicará. En cuanto a la *vacatio legis*, cabe señalar que posibilita el conocimiento de la norma.

Anexos

El Anexo I “documento de diagnóstico” tiene por objeto establecer un análisis previo de la situación actual tanto del marco territorial y demográfico de Castilla y León, como de los diferentes polos de movilidad y del sistema de transporte e infraestructuras vigente. Sirve de base para la elaboración y formulación de las determinaciones de planificación, ordenación y coordinación, contenidas en los siguientes anexos.

El Anexo II “determinaciones de planificación” establece los criterios que permiten expresar las líneas y ejes estratégicos del mapa de ordenación y su vinculación al logro de los objetivos de movilidad propuestos.

El Anexo III “determinaciones de ordenación y coordinación”, establece los criterios para configurar la red de transporte público de viajeros por carretera y las infraestructuras complementarias de transporte de Castilla y León, así como su coordinación con el transporte urbano, con la red de servicios de uso especial de tipo escolar y otros de prestación obligatoria por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y con la red estatal.

Reiteramos lo indicado en cuanto al carácter técnico de estas cuestiones y su grado de concreción, así como en cuanto al doble carácter (vinculante y orientativo) de los criterios contenidos en este anexo, informadores de los proyectos de explotación de los contratos de servicio público de transporte de viajeros por carretera y de los planes de movilidad sostenible de transporte metropolitano, y de los que puede apartarse “justificadamente la Administración” en la aprobación de los citados instrumentos normativos.

Es cuanto procede informar en Derecho, no obstante, V.E. decidirá lo que proceda.

LA LETRADA