



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de julio de 2022, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba el mapa de ordenación del transporte de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 314/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de junio de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el mapa de ordenación del transporte de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 3 de junio de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 314/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta (obran en los folios 5.309 a 5.634 del expediente) consta de un preámbulo, cinco artículos, una disposición final y tres anexos.

La parte dispositiva tiene el siguiente contenido:





- Artículo 1 ("Objeto"). La nueva norma tiene por objeto aprobar el mapa de ordenación de transportes, definido 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.

- Artículo 2 ("Contenido del mapa de ordenación de transportes"). El decreto incluye un documento de diagnóstico, que se corresponde con el anexo I, las determinaciones de planificación, presentes en el Anexo II, y las determinaciones de ordenación y coordinación, contenidas en el Anexo III.

- Artículo 3 ("Documento de diagnóstico"). Se indica que las determinaciones del Anexo I tienen por objeto establecer un análisis previo del marco territorial y demográfico, de los polos movilidad y del sistema de transporte e infraestructuras vigente.

- Artículo 4 ("Determinaciones de planificación"). Se indica que las previsiones del Anexo II tienen por objetivo establecer los ejes estratégicos que sirven de fundamento al modelo de movilidad, así como las actuaciones concretas tendentes al cumplimiento de los objetivos de movilidad propuestos.

- Artículo 5 ("Determinaciones de ordenación y coordinación"). Se indica que en el Anexo III se contienen los criterios que sirven para la configuración de la red de transporte público de viajeros por carretera, y de las infraestructuras complementarias de transporte de Castilla y León, así como su coordinación con otras redes.

La disposición final única establece que la norma entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Copia del anuncio de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León a los efectos del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que estuvo abierta entre el 24 de julio y el 5 de agosto de 2019, sin que se formulase ninguna sugerencia al respecto.



- Documento acreditativo de que el proyecto de decreto se sometió a conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos el 27 de febrero de 2020, con carácter previo al inicio de su tramitación.

- Proyecto de decreto y memoria, de 11 de marzo de 2020.

- Alegaciones presentadas antes del trámite de información pública por la Diputación Provincial de Zamora (17 de diciembre de 2020), por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (el 23 de diciembre de 2020) y por el grupo parlamentario Podemos de las Cortes de Castilla y León (6 de diciembre de 2020).

- Remisión del proyecto y de la memoria, el 15 de enero de 2021, a todos los centros directivos de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, para que pudieran realizar las observaciones o sugerencias que consideraran oportunas. No consta que se haya recibido observación o sugerencia alguna.

- Proyecto de decreto y memoria, de 23 de febrero de 2021.

- Copia de los anuncios de sometimiento del proyecto de decreto a los trámites de participación ciudadana y de información pública, entre el 2 de marzo y el 14 de abril de 2021, ambos inclusive.

- Alegaciones presentadas por los Ayuntamientos de Cebreros, Mozoncillo, Villanubla, Villarramiel y Fuentesaúco de Fuentidueña; la entidad local menor de Fuentefresno; la plataforma ciudadana "Segovia Viva"; la Asociación Empresarial Vallisoletana de Transporte en Autobús; la Unión Palentina de Empresarios de Transporte de Viajeros; la Asociación Provincial de Autobuses de Viajeros de Burgos; la Confederación Española de Organizaciones Empresariales de Castilla y León; la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares; la Fundación Centro de Servicios y Promoción Forestal y de sus Industria de Castilla y León; las empresas La Regional Vallisoletana, Autocares de las Heras y Autocares Tejedor; las empresas Cabrero, S.A. y Zamora-Salamanca, S.A.U.; Autobuses Salmantinos, S.L.; la Federación Empresarial Castellano Leonesa de Transportes en Autocar; la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León; la Asociación de Empresas de Transportes de Viajeros Discrecional de Castilla y León; la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Infraestructuras y Movilidad de la Comunidad Autónoma de Galicia; las





Diputaciones Provinciales de Segovia, Valladolid y Zamora; y diez particulares a través del Portal de Gobierno Abierto.

- Observaciones formuladas por las secretarías generales de las consejerías de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior; de la Presidencia; de Educación; de Familia e Igualdad de Oportunidades (con observaciones específicas de las direcciones generales de Familias, Infancia y Atención a la diversidad, de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia y de la Mujer); y de Economía y Hacienda.

- Informes de todas las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. Realizan observaciones las de Palencia, Salamanca, Segovia y Zamora. Las de Ávila, Burgos, León, Soria y Valladolid manifiestan que no formulan observaciones ni objeciones.

- Certificado expedido el 26 de abril de 2021, por el secretario del Consejo de Cooperación Local, en el que se hace constar que dicho órgano, en reunión celebrada el 30 de marzo de 2021, tomó conocimiento del proyecto de decreto, y describe las intervenciones y debates producidos.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 14 de mayo de 2021.

- Certificado expedido por el secretario del Consejo de Transportes de Castilla y León, que hace constar que dicho órgano, en su reunión de 26 de julio de 2021, informó favorablemente el proyecto de decreto por unanimidad, y describe las intervenciones realizadas por los participantes.

- Informe de la Federación Regional de Municipios y Provincias de 20 de diciembre de 2021, en el que el secretario general comunica que, una vez enviado a los miembros de la Comisión de Gobierno y a la Comisión de Trabajo de Fomento y Medio Ambiente de la Federación el borrador del proyecto de decreto y la memoria para su estudio y envío de sugerencias, no se ha recibido ninguna aportación u observación.

- Documento relativo a la publicación, el 17 de enero de 2022, del proyecto de decreto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Plataforma GUM). No se han recibido observaciones.





- Proyecto de decreto y memoria justificativa de 25 de enero de 2022, remitidos para informe jurídico.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 9 de marzo de 2022.
- Proyecto de decreto y memoria justificativa, de 15 de marzo de 2022.
- Informe Previo 2/22, de 25 de abril, del Consejo Económico y Social, sobre el proyecto de decreto.
- Proyecto de decreto y memoria justificativa, sometidos a dictamen de este Consejo Consultivo, firmados el 6 y el 12 de mayo de 2022, respectivamente.
- Informe del secretario general de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital, de 17 de mayo de 2022.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así



como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como 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 (no es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, no solo porque el procedimiento de elaboración de la norma se inició antes de su publicación, sino también porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

Conforme a dicho precepto, el proyecto, 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.

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".

El apartado 5 dispone 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”.

Y el apartado 6 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), que se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad, y que se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

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 este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación establecidos con carácter básico en el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones se desarrollan en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.



Expuesto lo anterior, procede analizar el contenido de la memoria y la tramitación realizada.

A) En relación con la memoria, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que “contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En este caso, la memoria que acompaña al proyecto de decreto se refiere en primer lugar al marco normativo, adecuación de la futura norma al orden de distribución de competencias, disposiciones afectadas y principios de buena regulación normativa.

En segundo lugar, justifica la necesidad y coherencia del proyecto, valorando la importancia del transporte público de viajeros por carretera en Castilla y León, el vencimiento del actual sistema, la obsolescencia del modelo concesional, la fijación de un régimen autonómico propio, la nueva ordenación territorial, el reconocimiento legal del transporte público como un derecho universal y servicio público esencial, las singularidades de movilidad propias de Castilla y León, la ruralidad del territorio y su relación con los centros urbanos. Analiza los servicios integrados zonales, el transporte a la demanda, la prestación conjunta de servicios, la determinación de ámbitos de actuación territorial para la planificación y coordinación del transporte público, la regulación del transporte urbano y metropolitano, la evolución a un sistema de transportes eficiente, seguro, moderno y de calidad, el sistema eficiente de transporte, el transporte público moderno, de calidad y seguro y el compromiso del Gobierno regional.

En el punto 3º de la memoria se analiza la estructura y contenido del decreto. En el punto 4º, los informes y trámites de participación y la evaluación de los impactos presupuestario y económico, de género, en la infancia, en la





adolescencia, en la familia y en el ámbito de la discapacidad, y la contribución a la sostenibilidad y en la lucha contra el cambio climático y el administrativo.

En cuanto a la evaluación del impacto en la familia, la Memoria señala que “de acuerdo con el informe de la D.G. de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad, remitido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, (...) el proyecto de decreto no tiene impacto en relación con la protección de familias numerosas ni incidencia diferencial respecto al resto de la población”. A este respecto cabe señalar que la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, señala que “Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”. Hace referencia, por tanto, al impacto de la normativa, no en las familias numerosas, sino en la familia, de forma genérica.

Por tal razón resulta difícil considerar que una adecuada planificación del transporte público pueda no tener impacto –y previsiblemente positivo- en la familia, por cuanto facilitará el acceso independiente y autónomo de sus miembros, incluso de aquellos que no dispongan de medios propios, a los servicios, el empleo o el ocio.

B) En cuanto al procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, se han realizado los trámites de consulta pública previa, participación ciudadana e información pública, tal y como exigen el artículo 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, aunque no todas han formulado observaciones.

También se han incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, al que se refiere 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, así como el preceptivo informe de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad.

Consta su publicación en la Plataforma GUM, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sin que se hayan formulado observaciones.



El Consejo Económico y Social ha emitido su informe previo, previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, reguladora de dicha Institución.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartado c), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública".

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

A) El transporte de viajeros por carretera es un sector económico sometido a una profusa regulación, ya sea por la normativa comunitaria, en cuanto pieza esencial en la consecución de las libertades comunitarias, ya por las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. La competencia sobre la materia de los transportes se encuentra compartida entre la Unión y los Estados miembros y sus ejes vertebradores pretenden fomentar la competencia efectiva en el mercado interior, garantizar el desarrollo sostenible, potenciar las grandes redes en Europa, así como reforzar la seguridad y la cooperación internacional (artículo 4.2 y Título VI TFUE).

En el ámbito interno, la competencia en la materia de transportes se encuentra repartida a su vez entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en atención al criterio de la territorialidad, de modo que los transportes intracomunitarios se atribuyen en exclusiva a las Comunidades Autónomas, mientras que los de dimensión extra o intercomunitaria son de competencia exclusiva del Estado. En este sentido, dos son las referencias constitucionales que contemplan esta distribución competencial, el artículo 148.1.5ª CE que posibilita la asunción por todas las Comunidades Autónomas de la competencia sobre "los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable"; y el artículo 149.1.21ª CE que asigna al Estado 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".





La preservación y mantenimiento de la unidad de mercado preconizada desde la Unión Europea, y la consecución del objetivo de un sistema común de transporte terrestre en el Estado, están garantizados en sus postulados principales por la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), que contiene preceptos que han sido declarados básicos por el Tribunal Constitucional, y la Ley 39/2003, de 17 de diciembre, del sector ferroviario, entre otras normas sectoriales.

Por lo que respecta a la materia que el proyecto de decreto regula, la LOTT establece con carácter básico, en su artículo 4.2, lo siguiente: "La eficacia del sistema de transportes deberá, en todo caso, quedar asegurada mediante la adecuada utilización de los recursos disponibles, que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos. Los poderes públicos velarán, al respecto, por la coordinación de actuaciones, unidad de criterios, celeridad y simplificación procedimentales, y eficacia en la gestión administrativa".

Junto a ello, las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ejecución de la legislación estatal cuando el transporte tiene origen y destino en territorio autonómico, aun si discurre sobre infraestructuras de titularidad estatal. De este modo, aunque al Estado le corresponden las facultades generales de ordenación sobre los transportes intercomunitarios que afectan a más de una Comunidad Autónoma, la potestad de ejecución de la legislación es autonómica en cuanto afecte al propio territorio, lo que tiene particular relevancia al proyectarse sobre el otorgamiento de concesiones, licencias, habilitación de los agentes de transporte, inspección, sanción, subvenciones, etc.

En cualquier caso, el necesario respeto a los principios de coordinación, cooperación y colaboración que debe presidir el ejercicio compartido de competencias impone cohonstar la competencia sobre el transporte con otras con las que confluye en su ejercicio, entre ellas la ordenación del territorio, urbanismo, obras públicas, contratos y concesiones administrativas, protección del medio ambiente, consumidores y usuarios, planificación de la actividad económica o fomento del desarrollo económico, en una tarea no exenta de dificultades, al no ser siempre coincidentes los ámbitos competenciales que corresponden en unas y otras al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Sobre ello se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional que entiende que, sobre la materia de ordenación del transporte y comunicaciones terrestres, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta



decisivo, de modo que la competencia exclusiva es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad (STC 86/1988); sin que el Estado pueda incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, salvo que se encuentre habilitado por otros títulos distintos del transporte y de carácter más específico (STC 203/1992); y sin que en ningún caso se admita la supletoriedad del derecho estatal como título competencial (STC 118/1996, de 27 de junio). Tal criterio territorial se matiza, no obstante, dependiendo del carácter normativo o ejecutivo de la competencia. La STC 118/1996 concreta en este sentido que, "si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez (desarrollo íntegro del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta" (en el mismo sentido, la STC 53/1984).

Respondiendo a este esquema, el artículo 70.1.8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran íntegramente por su territorio y sobre los centros de transporte, logística y distribución en el ámbito de la Comunidad. Junto a ello, el artículo 76.12º otorga a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva sobre el transporte de viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Igualmente, establece en su artículo 16 que "Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:

- »1. La prestación de unos servicios públicos de calidad.
- »2. El crecimiento económico sostenible, orientado a la cohesión social y territorial y a la potenciación y aprovechamiento pleno de los recursos de la Comunidad para mejorar la calidad de vida de los castellanos y leoneses.



»(...)

»9. La lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población.

»10. La modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes”.

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 acuerdo con este orden de distribución de competencias, la disposición adicional cuarta de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, establece que, para conseguir en el transporte público de viajeros la efectiva eficiencia y coordinación interadministrativa de los servicios autonómicos, la Administración de la Comunidad de Castilla y León podrá establecer, en las condiciones y zonas geográficas que de forma suficientemente motivada se determinen, la prestación conjunta de los servicios de transporte público escolar obligatorio y los de transporte de uso general de viajeros por carretera.

Por último, debe mencionarse que los municipios disponen de competencias en la materia de transporte, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), de prestación obligatoria en los de población superior a 50.000 habitantes (artículo 26.1.d), y con la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que establecen las competencias propias de los municipios a ejercer en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local. Por su parte, conforme al artículo 86 LBRL “Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: (...) transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. (...)”. Tal reserva determina la atribución a la entidad local de la titularidad del servicio, con la posibilidad consecuente de establecer limitaciones y condicionantes en la manera de prestación, dentro de los límites que la Ley establece.



B) El rango de la norma proyectada (decreto) es adecuado.

El artículo 54.2 de Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, dispone que la elaboración de su mapa de ordenación 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 dictamen.

Actualmente el Decreto 10/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital, atribuye a esta Consejería promover y dirigir la política en materia de transporte de viajeros en la Comunidad de Castilla y León.

A la vista de lo expuesto, la Comunidad de Castilla y León, dentro de los límites previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ostenta competencia para aprobar la norma proyectada, de acuerdo con el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

4ª.- Observaciones al proyecto de decreto.

A) Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que debe facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

En este caso, si bien afirma que el proyecto se adecúa a los principios de buena regulación exigidos en el artículo 129 de la LPAC, únicamente recoge la justificación relativa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y coherencia, pero omite la relativa a los principios de eficiencia, accesibilidad y responsabilidad. Por lo que debe completarse a fin de dar cumplimiento a las indicaciones mencionadas.

Por otro lado, como se ha indicado, el Decreto 10/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital, atribuye a dicha Consejería promover y dirigir la política en materia de transporte de viajeros en la Comunidad de Castilla y León. Por





ello, deben actualizarse las referencias a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente contenidas en el preámbulo.

B) Al dictaminar proyectos reglamentarios es preciso analizar si se trata de un reglamento del que pueda predicarse su carácter ejecutivo o si, por el contrario, es un reglamento independiente.

En relación con ello el Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, señaló: "La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, (...), fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término «legislación», a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos. Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende los reglamentos organizativos. Estos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999,





196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)".

En este sentido cabría señalar que el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado: "La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento.

»Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la





Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTS de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)“.

De este modo, se incluye en la categoría de los reglamentos ejecutivos, que se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material” (Dictamen 486/2016, de 22 de diciembre, y en sentido similar, 364/2017, de 7 de septiembre).

En virtud de lo expuesto, es perceptivo el dictamen del Consejo sobre el proyecto de decreto sometido a consulta.

C) Observaciones a la parte dispositiva.

Artículos 3.- Documento de diagnóstico, 4.- Determinaciones de planificación, y 5.- Determinaciones de ordenación y coordinación.

Estos artículos sintetizan el contenido de su equivalente anexo (anexos I, II y III respectivamente), estableciendo su objeto, su valor normativo o la ausencia de este -como es el caso del documento de diagnóstico- y precisan su contenido.

El texto parece emplear el término “vinculante” como principio que “sujeta al criterio que se mantenga” a la Administración pública, y no como una regla normativa a aplicar de manera uniforme y que vincule en sus prescripciones a los particulares.

Ante la observación realizada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, relativa a la imprecisión del carácter vinculante de la planificación, la redacción del apartado 3 del artículo 5, correspondiente a las determinaciones de ordenación y coordinación, se modificó en el siguiente sentido: “Los criterios citados tienen, como regla general, carácter vinculante en relación con los proyectos de explotación de los contratos de concesión de servicio público de transporte de viajeros por carretera y los planes de movilidad sostenible de transporte metropolitano.

»Excepcionalmente, podrá la Administración apartarse de ellos, cuando razones de interés público así lo justifiquen en virtud de las



particularidades de un determinado proyecto o plan. Dichas razones justificativas deberán incluirse en el instrumento jurídico de que se trate”.

No obstante, esta nueva redacción continúa siendo demasiado indeterminada, al no indicar qué tipo de instrumentos jurídicos, normativos o de mero planeamiento, lo permitirán y bajo qué condiciones.

En este sentido, debe advertirse que el artículo 54.2 de Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, dispone que la consejería competente en materia de transportes se encargará de la periódica actualización del mapa de ordenación del transporte, instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de la red de transporte público de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, en este proyecto no se contempla previsión ni habilitación alguna relativa a su periódica actualización, por lo que se recomienda su inclusión.

Además de ello, también contribuiría a la seguridad jurídica plasmar en este artículo 5 las razones que justificarían apartarse de las determinaciones vinculantes establecidas en este instrumento, a que se hace referencia en la página 175, correspondiente a la “Introducción” del anexo III (variación de la demanda potencial estimada, aparición de nuevos flujos de tráfico, ineficiencia medioambiental, ...).

Este Consejo Consultivo considera que debería especificarse claramente en el articulado la posibilidad de desvincularse de las determinaciones de ordenación y coordinación en cuanto surjan hechos sobrevenidos que imposibiliten el desarrollo y ejecución de las actuaciones previstas, y provoquen cambios que afecten de tal manera que el dimensionamiento realizado no tuviera la entidad suficiente o tuviera demasiada entidad.

Por otro lado, aunque el Anexo I “Documento de diagnóstico” (páginas 4 a 155), por su naturaleza, no contiene referencias a la obligatoriedad de sus previsiones, en las páginas 159 y 160, correspondientes al anexo II “Determinaciones de planificación”, sí se prevé que esta declaración genérica de vinculación determina, en la práctica, la obligatoriedad de casi todo el anexo al igual que se prevé en el mencionado artículo 5.3 para el anexo III.

Por su parte el anexo III “Determinaciones de ordenación y coordinación” (páginas 172-317), que como regla general sí es vinculante, refiere disposiciones que contienen obligaciones específicas en las páginas 177, 194, 223, 235, 236, 238, 240, 246, 253, 258, 263, 272, 282, 287, 292 y 305.



Este Consejo observa que, aunque se indique que son de carácter obligatorio, algunos de ellos están redactados en términos de mera potencialidad o no muestran en su redacción su carácter vinculante. Por ejemplo, en la página 189, se indica que “Los siguientes criterios tienen carácter vinculante:

»El transporte a la demanda se potencia ampliando su zonificación a la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma.

»Las rutas y expediciones que se prestan bajo esta modalidad vendrán definidas en los proyectos de explotación”.

Igualmente, en la página 194 se señala: “Se establecen requerimientos de seguridad aplicándose elementos específicos de seguridad e innovación tecnológica a esta finalidad.

»Contratación pública estratégica en materia de seguridad escolar: valoración de criterios tecnológicos de seguridad en la adjudicación y ejecución de contratos”.

Por otro lado, se constata que existe cierta descoordinación en algunas previsiones. Concretamente en la página 178 de este anexo III –como regla general vinculante- se establece “con carácter orientativo” el modelo de división en lotes del objeto del contrato sobre la base de los Servicios Integrados Zonales, precisándose que “Cada uno de los Servicios Integrados Zonales, se corresponden con cada uno de los lotes en que puede dividirse el objeto del contrato de conformidad con lo establecido en el artículo 99 y siguientes de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contrato del Sector Público”.

Por otra parte, en la página 282 se indica que “El objeto de los contratos de los servicios de transportes debe ser determinado y debe preverse la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes. La división en lotes tiene carácter vinculante”.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, prevé en su artículo 99 la división en lotes como regla general, aunque se permiten excepciones y se admiten modulaciones en su práctica. Así, el propio precepto permite que el órgano de contratación decida no dividir en lotes el objeto del contrato, debiendo justificarse tal decisión en el expediente de contratación (*ex* artículo 116.4 apartado g de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre).



Por ello, se recomienda realizar una última revisión del texto con objeto de aclarar y homogeneizar qué partes se consideran vinculantes.

Disposición final única.- *Entrada en vigor.*

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

Al respecto las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, (directriz 42) advierte que la *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación. Por ello, deben adoptarse las medidas necesarias para que esto sea realmente así en un plazo tan breve de tiempo –debe tenerse presente que el texto tiene más de 300 páginas y contiene una gran variedad de medidas intersectoriales-.

Anexos.

Aunque por su naturaleza técnica, el dictamen de este Consejo Consultivo no suele pronunciarse sobre el contenido de los anexos, sí cabe realizar algunas recomendaciones:

1.- Actualización de datos. Es recomendable que el documento cuente con información estadística actualizada a la fecha en que se apruebe el decreto, dado que los datos, tanto demográficos como económicos, de servicios públicos o de vehículos matriculados o tráfico de los diferentes modos de transporte, entre otros, en general referidos a 2018, resultan excesivamente desactualizados respecto a los disponibles en este momento en las fuentes estadísticas citadas.

2.- Conceptos vigentes en materia de ordenación territorial. El mapa de ordenación del transporte de viajeros por carretera adolece de la falta de aprobación del mapa de ordenación y servicios del territorio rural, aunque se hace referencia al aprobado como proyecto de ley, que no ha llegado a estar vigente. Señalado esto, se advierte que el proyecto de decreto utiliza, en unos casos, una conceptualización que se corresponde con la del texto original de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y, en otros, con la del proyecto de ley por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, cuyo anteproyecto fue objeto del Dictamen 112/2021, de este Consejo Consultivo;





proyecto de ley decaído tras la disolución de las Cortes por la convocatoria de elecciones autonómicas y que, por tanto, no llegó a aprobarse, por lo que no procede su utilización en el texto que se pretende aprobar.

3.- Revisión general.- Las disparidades entre las cifras de población que aporta la memoria ("más de 2.500.000 de habitantes") y las que constan en el diagnóstico –Anexo I- referidos a 1 de enero de 2018 (2.409.164); así como la referencia a "los quince estados miembros" de la Unión Europea que se menciona en la página 4 del Anexo I, aconsejan una revisión general de actualización de datos y compactación de los diferentes documentos de forman parte del expediente.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones efectuadas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se aprueba el mapa de ordenación del transporte de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

