



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 116/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de mayo de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 6 de febrero de 2024 (COMINTER 25832), sobre Proyecto de Orden por la que se establecen tarifas para los servicios interurbanos de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas (exp. 2024_038), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 6 de mayo de 2022, las entidades “Radio Taxi Murcia, S.C.” y FEDEMURT (Federación Murciana del Taxi), solicitan ante la Dirección General de Transportes una actualización de las tarifas interurbanas de los servicios de taxi para el año 2022, ya que desde el año 2013 no han sido objeto de revisión. Aportan un estudio económico que pone de manifiesto la pérdida de poder adquisitivo de los profesionales del sector, con una reducción del margen de beneficio de la actividad y un importante incremento de costes.

SEGUNDO.- Casi un año más tarde, el 21 de abril de 2023, el Servicio de Transportes informa en sentido favorable la revisión tarifaria solicitada.

TERCERO.- Con fecha 25 de abril de 2023, se elabora una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), en modalidad abreviada, que justifica la oportunidad y motivación técnica de la futura norma en la necesidad de actualizar las tarifas máximas de los trayectos interurbanos y en la petición del sector, que viene avalada por un informe económico.

Expone la MAIN el marco competencial en el que se inserta la iniciativa normativa y señala los hitos principales del procedimiento de elaboración reglamentaria que habrá de seguir el Proyecto. A tal efecto, considera la MAIN que no es preciso someter la iniciativa normativa al trámite de consulta pública previa, de acuerdo con el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Por el contrario, considera preceptiva la consulta al Consejo Jurídico, al entender que el Proyecto constituye el desarrollo reglamentario del artículo 30 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece el régimen tarifario de los servicios de taxi y que deja a la Consejería competente en materia de transportes la fijación de las tarifas de aplicación a los servicios interurbanos,

La futura norma deroga de forma expresa la Orden de 26 de febrero de 2013, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por la que se establecen tarifas para los servicios interurbanos de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas incluido el conductor y se determina el procedimiento para su revisión.

La MAIN indica que el impacto presupuestario será nulo, porque no supone incremento del gasto público para la Comunidad Autónoma. También califica como nulos los impactos por razón de género, orientación sexual e identidad de género.

CUARTO.- El 26 de abril de 2023, la Directora General de Movilidad y Litoral eleva propuesta al Consejero de Fomento e Infraestructuras para que autorice el inicio del procedimiento de elaboración reglamentaria, lo que se lleva a efecto mediante Orden de 5 de mayo de 2023. La propuesta se acompaña de un primer borrador del futuro texto normativo.

QUINTO.- El 5 de junio de 2023, el Consejo Asesor Regional de Consumo de la Región de Murcia informa en sentido favorable el Proyecto, según consta en el expediente mediante certificación de la Vicepresidenta del indicado Consejo Asesor, de fecha 6 de junio.

SEXTO.- Con fecha 13 de octubre de 2023 se remite el borrador del Proyecto, en trámite de audiencia, a distintas asociaciones de consumidores (CONSUMUR, Agua Euroconsumo, Asociación de Consumidores y Usuarios San Basilio el Grande, Asociación Cultural y de Consumo de la Mujer de Ulea, Unión de Consumidores de Murcia (UCE), y Unidad Cívica Regional de Amas de Hogar de Murcia (UNAE), así como a diversas entidades del sector (Radiotaxi, Radiotaxi Cartagena, Eurotaxi, Radiotaxi San Javier, Tele Taxi y Unión Taxi).

No consta la formulación de observaciones o sugerencias.

SÉPTIMO.- El 27 de julio de 2023, la Comisión Permanente del Consejo de Transportes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia informa favorablemente el Proyecto.

OCTAVO.- En el Boletín Oficial de la Región de Murcia número 255, de 4 de noviembre de 2023, se publica anuncio de información pública. No consta que se hayan formulado aportaciones ciudadanas.

NOVENO.- El 17 de enero de 2024 se elabora una segunda MAIN que da cuenta de la tramitación del Proyecto realizada hasta esa fecha.

DÉCIMO.- El 23 de enero de 2024, el Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento e Infraestructuras informa en sentido favorable el Proyecto, sin llegar a formular objeción alguna a su contenido.

UNDÉCIMO.- El 5 de febrero de 2024, la Secretaria General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras diligencia una copia del texto, como *“copia autorizada del Proyecto de Orden por la que se establecen tarifas para los servicios interurbanos de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas incluido el conductor, que se somete a Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”*.

El texto consta de una parte expositiva innominada, seis artículos, una disposición derogatoria, dos finales y un Anexo (Modelo Oficial de Tabla de Tarifas).

En tal estado de tramitación y una vez incorporado un índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en solicitud de Dictamen, mediante comunicación interior del pasado 6 de febrero de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen se ha solicitado como preceptivo por parte de la Consejería consultante. A tal efecto, el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), establece que dicha actuación será obligatoria cuando se trate de *“Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de Leyes de la Asamblea Regional, o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado”*.

En particular, el precepto legal que es objeto de desarrollo por el Proyecto sometido a consulta se identifica con el artículo 30 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, precepto que establece el régimen tarifario de esta actividad de transporte y que deja a la Comunidad Autónoma el establecimiento de las tarifas para los servicios interurbanos.

El Proyecto no se limita a establecer dichas tarifas, sino que también desarrolla determinadas prescripciones complementarias del indicado régimen legal, por lo que conviene al mismo la calificación de reglamento ejecutivo de una Ley de la Asamblea Regional, lo que determina al carácter preceptivo de este Dictamen. Cabe recordar que el reglamento ejecutivo es aquel que *“desarrolla, pormenoriza o complementa la ley facilitando la aplicación de sus mandatos”* (Moción del Consejo de Estado de 1969). Éste es el concepto del que se parte con carácter general en la doctrina y jurisprudencia, fruto de la tradición jurídica que dentro de nuestro derecho distingue estos reglamentos, atribuyéndoles la cualidad de estar 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 tal reglamento. &#x a0;

SEGUNDA.- Marco competencial y habilitación normativa.

I. El artículo 149.1, 21ª de la Constitución Española otorga al Estado la competencia exclusiva, entre otras, en materia de “ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma”.

El artículo 10. Uno,4 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), por su parte, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Región de Murcia y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, por cable y por tubería...”.

Por Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero, se operó el traspaso competencial en materia de transporte por carretera al entonces Consejo Regional de Murcia, sin mención expresa al establecimiento de las tarifas a que se refiere el Proyecto sometido a consulta.

La Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, al amparo del mecanismo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, delegó en la Comunidad Autónoma determinadas facultades en relación con los transportes por carretera de competencia estatal, y, entre ellas, la prevista en el artículo 5, letra d) de la indicada Ley Orgánica, de fijación de las correspondientes tarifas, dentro de los límites establecidos por la Administración de transportes del Estado, en relación con los servicios de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas incluido el conductor.

A su vez, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, prevé de forma implícita que las Comunidades Autónomas pueden fijar tarifas de obligado cumplimiento para los transportes interurbanos de viajeros en vehículos de turismo que se desarrollen íntegramente en su territorio, cuando prevé en su artículo 18 que estas tarifas también serán de aplicación a cuantos servicios de esta clase se inicien en el mismo, sea cual fuere el lugar en que finalicen.

Años antes, el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, había aprobado el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, cuyo artículo 22, tras su modificación en el año 1989, dispone que el régimen tarifario aplicable a los servicios urbanos e interurbanos regulados en el mismo, se establecerá por las Administraciones en cada caso competentes sobre el servicio, previa audiencia de las Asociaciones Profesionales de Empresarios y Trabajadores representativas del sector y las de los Consumidores y Usuarios, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sobre control de precios.

Asimismo, califica las tarifas así establecidas como obligatorias para los usuarios y para los titulares de las licencias y conductores y exige la colocación del correspondiente cuadro de tarifas en el interior del vehículo, en lugar visible para el público, en el que se contendrán también los suplementos y las tarifas especiales. Se posibilita, asimismo, el establecimiento de tarifas fijas para algunos recorridos.

II. El criterio esencial para el reparto competencial en materia de transportes de viajeros por carretera es el del territorio en el que se desarrollan tales actividades, de modo que, si se integran en una red nacional, la competencia será estatal con independencia del lugar en que se recojan o desembarquen los viajeros, dado que, para que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencia exclusiva en esta materia, es preciso que ese transporte discorra íntegramente por su territorio. Si lo hace por el de otra u otras Comunidades Autónomas, su ordenación es exclusiva del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional números 97/1983, 53/1984 y 118/1996, entre otras). De ahí que la operatividad de las competencias autonómicas en esta materia se despliegue, de forma esencial, sobre los transportes regulares de viajeros, con un itinerario prefijado, que discurre en su integridad por el territorio de la Comunidad.

No obstante, junto a este criterio rector del reparto competencial, ya hemos señalado cómo el Estado ha delegado en las Comunidades Autónomas el ejercicio de numerosas competencias en materia de transportes terrestres, como la prevista en el artículo 5, letra d) de la citada Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio. La delegación no sólo lo es de las facultades puramente gestoras de la competencia, sino que alcanza también a las funciones normativas en los términos establecidos en los artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica. En virtud del primero, como facultad accesoria, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas. El mismo precepto dispone que dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste, y que se delegan en las Comunidades Autónomas cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo sean necesarias para el funcionamiento de los servicios a que se refieren las delegaciones realizadas y no se reserve para sí o realice directamente la Administración de Estado. El artículo 16 de la indicada Ley Orgánica, por su parte, dispone que el Estado conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2018, de 4 de octubre, precisa en su Fundamento Jurídico 5 el alcance de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en relación con las facultades delegadas por la Ley Orgánica 5/1987, en los siguientes términos: *“De la interpretación conjunta de ambos preceptos —artículos 14 y 16— se deduce que la potestad normativa autonómica en las materias objeto de delegación no es incondicional, sino que está sujeta a una doble premisa: la primera, de orden funcional, es que la potestad normativa autonómica se debe ceñir a la «ejecución o desarrollo de las normas estatales», pues la función legislativa y la potestad reglamentaria quedan, «en todo caso», reservadas al Estado; la segunda, de orden formal, es que el ejercicio de la potestad normativa autonómica requiere, en todo caso, una expresa previsión en la legislación estatal de la «ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas»*”.

En este marco competencial, la Orden de 26 de febrero de 2013, de la entonces Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, fijó las tarifas de los servicios interurbanos de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas incluido el conductor. Esta Orden será derogada una vez se apruebe el Proyecto que se somete a consulta.

Con posterioridad a dicha disposición, se dictó la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyo artículo 30 dispone que *“la prestación del servicio de taxi estará sujeta a las tarifas de aplicación que para los servicios urbanos de taxi serán fijadas por los ayuntamientos y que para los servicios interurbanos serán fijadas por la consejería competente en materia de transportes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

Corolario de lo expuesto es que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia para establecer las tarifas de los servicios interurbanos de transporte de viajeros en vehículos de menos de diez plazas, incluido el conductor, y que corresponde hacerlo al Consejero competente en materia de transportes, dada la existencia de una habilitación específica establecida en una norma con rango de Ley, cumpliendo así el requisito establecido en los artículos 38 y 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, para que el ejercicio de la potestad reglamentaria pueda ser ejercido por los titulares de las

Consejerías que componen el ejecutivo regional.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

Como en ocasiones anteriores ha indicado este Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 203/2008 y 282/2023), si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria *"en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia"*, permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

El procedimiento ha seguido, en líneas generales, lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, cumpliendo las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general allí establecidas, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su dimensión formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia, de modo que la no observancia por la Administración de los requisitos procedimentales puede redundar en la declaración de nulidad de la disposición.

Además, se ha dado audiencia a diversas entidades del sector y a asociaciones de consumidores y usuarios, por lo que *prima facie*, podría considerarse cumplido el trámite exigido por el artículo 22 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, para el establecimiento del régimen tarifario aplicable. No obstante, ha de advertirse que no consta en el expediente que las entidades a las que se confirió el trámite participativo constituyan las *"Asociaciones Profesionales de Empresarios y Trabajadores representativas del sector"*, a que se refiere el reglamento estatal.

En cualquier caso, el sometimiento del Proyecto tanto al Consejo de Transportes de la Región de Murcia como, según se afirma en la parte expositiva del Proyecto, al Consejo Asesor Regional de Precios, órganos que cuentan con representación de las entidades empresariales y sindicales del sector del transporte y de los Consumidores y Usuarios (artículo 3 del Decreto 24/1985, de 28 de marzo, sobre la constitución del Consejo de Transportes de la Región de Murcia; y artículo 4 del Decreto 105/1988, de 1 de julio, de creación del Consejo Asesor Regional de Precios), permite relativizar el efecto de esta consideración y estimar que la audiencia concedida es suficiente, máxime si se considera que el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, posibilita prescindir del trámite de audiencia *"si las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos, hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración"* de la norma, como aquí ha ocurrido.

Han de hacerse, no obstante, las siguientes observaciones en relación con el procedimiento de elaboración reglamentaria seguido:

- No consta que se sometiera la iniciativa reglamentaria a la consulta pública previa regulada por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), sin que se haya motivado dicha omisión en la concurrencia de las únicas circunstancias que, de conformidad con la norma básica de procedimiento y tras la STC 55/2018, permiten exceptuar el trámite y que se contienen en el apartado 4, primer párrafo, del indicado precepto legal. En efecto, la MAIN pretende justificar la no preceptividad de la consulta pública previa en que *"la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia"*, es decir, en las circunstancias del artículo 133.4, segundo párrafo, LPAC, que fue declarado inconstitucional por la indicada Sentencia.

Parece necesario recordar *"que el artículo 133 ha sido examinado en sede constitucional en la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, en la que se concluye que, si bien la LPACAP pretendía regular las bases el régimen jurídico de las Administraciones públicas, se declara que esa circunstancia no concurría en el caso del artículo 133 sino solo respecto del "inciso de su apartado primero "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado cuarto, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias." Es decir, las*

excepciones al trámite de audiencia pública regulado en el precepto que se menciona en el párrafo segundo no tienen naturaleza de norma básica, por lo que solo "se aplican en el ámbito estatal" (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 150/2024, de 31 de enero). En la misma sentencia, el Tribunal Supremo precisa que "a la hora de examinar este debate, debemos adelantar, porque ninguna de las partes cuestiona, sino todo lo contrario, que la omisión de ese trámite, por su relevancia, comporta el vicio de nulidad invocado en la demanda".

Sobre las consecuencias prácticas de la indebida omisión del trámite de consulta pública previa cuando resulta preceptivo, puede consultarse el Dictamen 156/2021 de este Consejo Jurídico, que realiza una síntesis de las posturas doctrinales y líneas jurisprudenciales que se han venido sucediendo al respecto. Si bien, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1462/2020, de 5 de noviembre, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, parecía apuntar una cierta irrelevancia de la omisión del trámite de consulta previa cuando, a pesar de ello, se ha posibilitado la participación de los eventuales interesados en el procedimiento de elaboración reglamentaria mediante otros trámites participativos de audiencia e información pública, como de hecho ha sucedido en el supuesto ahora sometido a consulta, lo cierto es que los términos en los que se pronuncia dicha Sala en la ya citada Sentencia 150/2024, apuntan a un mayor rigor en su exigencia.

Dado que a lo largo de su elaboración ha quedado patente la participación de diversas entidades y asociaciones, que no han realizado observaciones ni sugerencias al borrador del Proyecto, como tampoco se han recibido aportaciones en el trámite de información pública, el Consejo Jurídico considera que la iniciativa reglamentaria ha sido suficientemente sometida a la participación pública.

- Las sucesivas MAIN se han elaborado conforme a la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015, a pesar de que el comienzo de la tramitación del procedimiento de elaboración reglamentaria se produce en abril de 2023, cuando aquella guía ya había sido sustituida por la aprobada por el mismo órgano de gobierno en su sesión de 28 de julio de 2022, que es la que debió seguirse para la elaboración de las memorias.

De conformidad con esta nueva guía, la posibilidad de realizar una MAIN en su modalidad abreviada, se limita a aquellos supuestos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos establecidos en la guía, o estos no son significativos, lo que comporta un cambio sobre las previsiones de la guía metodológica del año 2015, en el que la modalidad abreviada de la memoria se preveía para aquellos casos en los que no se estimaran impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos.

A juicio de este Consejo Jurídico, una disposición por la que se establecen tarifas y se regulan diversos aspectos del régimen tarifario de un servicio como el transporte de viajeros en taxi, que se ha dado en calificar como un "servicio público impropio", genera un impacto relevante desde el punto de vista económico, no sólo para el sector sino también para el conjunto de la ciudadanía, por lo que la MAIN debe incorporar un informe de impacto económico, que no puede ser suplido por el informe económico aportado en su día por las empresas del sector, cuando solicitaron la actualización de las tarifas.

Sobre la incidencia del insuficiente análisis del impacto económico de una norma en la validez de ésta, puede citarse la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, número 592/2024, de 9 de abril, que declara la nulidad del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, y que, con cita de la doctrina jurisprudencial ya existente, establece:

"...ninguna duda alberga esta Sala de que, conforme a la reiterada doctrina jurisprudencial sentada a este respecto, la consecuencia necesaria de la manifiesta insuficiencia del análisis de impacto económico incorporado a la MAIN del reglamento impugnado debe ser la declaración de la nulidad de pleno derecho de éste.

Como muestra de esa doctrina jurisprudencial cabe citar la STS n.º 2.569/2016, de 12 de diciembre, la STS n.º 350/2019, de 15 de marzo y la STS n.º 414/2022, de 4 de abril, señalándose en la primera de ellas:

"(...) Según nuestra jurisprudencia, que también citamos más arriba, cabe efectuar un control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición

reglamentaria correspondiente.

Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).

En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa”.

En la medida en que se aprecia un impacto relevante en uno de los ámbitos a contemplar, no puede realizarse la Memoria en su modalidad abreviada, y deberá realizarse un análisis del resto de impactos exigidos por el ordenamiento. A tal efecto, cabe recordar que en el trámite de elaboración de las disposiciones reglamentarias han de ser valorados otros impactos que las MAIN obrantes en el expediente han ignorado. Así, además de aquellos otros que enumera la guía metodológica de elaboración de este tipo de memorias, la Ley 26/2015, de 28 de julio, por la que se modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha introducido en el ordenamiento español, a través del artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la necesidad de evaluar el impacto normativo en la infancia y en la adolescencia de las normas que se contengan en los anteproyectos de Ley y en los proyectos de reglamentos; añade también una Disposición adicional décima en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, para incorporar a las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos la consideración del impacto de la normativa en la familia.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Si bien en la parte expositiva de la disposición se afirma que el Proyecto se ha sometido al Consejo Asesor Regional de Precios, lo cierto es que ninguna acreditación de dicho extremo se contiene en el expediente remitido al Consejo Jurídico. El indicado órgano consultivo tiene entre sus funciones la de “*dictaminar los expedientes sobre establecimiento o modificación de tarifas de precios autorizados y comunicados de ámbito regional*” (artículo 3, letra b, de su norma de creación, el Decreto 105/1988, de 1 de julio), categoría la de precios autorizados de ámbito autonómico que corresponde a las tarifas objeto de la disposición proyectada, al amparo de lo establecido en el Anexo III, A.5 del Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre medidas relativas a la política de precios, y al Anexo 2 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

En consecuencia, si no se ha recabado el parecer del indicado Consejo Asesor, procede solicitar su informe antes de la aprobación de la Orden proyectada.

CUARTA.- Observaciones al texto.

I. Al título.

El título del Proyecto es “Orden por la que se establecen tarifas para los servicios interurbanos de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas incluido el conductor”. De acuerdo con esta denominación, cabría interpretar que se extiende no sólo a los servicios de taxi (prestados por vehículos con autorización VT), sino también a los que suponen el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (con autorización VTC), modalidad de transporte que, de conformidad con el artículo 180.1 ROTT, tiene “*a todos los efectos administrativos la consideración de transporte discrecional de viajeros*”. Dicha interpretación es inmediatamente descartada por el artículo 1 del Proyecto, que limita el ámbito de aplicación a los servicios interurbanos de taxi (licencia VT), lo que es conforme, asimismo, con los artículos 17.1 y 18 LOTT y 182.3 ROTT, en cuya virtud “*los precios de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no estarán sujetos a tarifa administrativa*”.

No obstante, quizás sería oportuno incorporar al título de la disposición una mayor precisión acerca de su ámbito de aplicación, de conformidad con lo establecido en las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que disponen que el título de la norma “*deberá reflejar con*

exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición” (directriz 7. Nominación).

De aceptarse esta sugerencia, debería tener su reflejo en la denominación de la Orden que se recoge en el “Modelo Oficial de Tabla de Tarifas”, contenido en el Anexo del Proyecto.

II. A la parte expositiva.

- De conformidad con el artículo 129.1 LPAC, en la parte expositiva de las disposiciones de carácter general debe quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que en dicho precepto se enumeran (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia). Nada al respecto se contiene en el preámbulo del proyecto sometido a consulta, lo que debe ser corregido.

Esta observación reviste carácter esencial.

- Atendida la finalidad de la parte expositiva de las normas, se sugiere incluir una indicación acerca de las novedades que introduce la futura Orden respecto de su predecesora de 2013, en particular, la supresión del sistema automático de revisión de tarifas por referencia al índice de precios al consumo, previsión que entra en franca colisión con lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, y la obligatoriedad de ofrecer a los usuarios la posibilidad del pago por medios electrónicos, ya contenida en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre.

- En la fórmula promulgatoria debe hacerse constar si la futura disposición de ajusta a las observaciones esenciales que se formulan en este Dictamen, en cuyo caso se utilizará la expresión “*de acuerdo con el Consejo Jurídico*” o si, por el contrario, se aparta de ellas, en cuyo caso la fórmula a utilizar será la de “*oído el Consejo Jurídico*”, conforme establece el artículo 2.5 LCJ.

III. Al articulado.

- Artículo 2. Tarifas máximas.

Dado que el artículo 1 del Proyecto ya delimita su ámbito objetivo de aplicación (marco tarifario obligatorio aplicable “*a los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros por carretera, llevados a cabo por vehículos provistos de autorización documentada en tarjeta de la clase VT que se desarrollen íntegramente en la Región de Murcia o tengan su origen en ella*”), no es necesario reiterarlo en el artículo 2, por lo que se sugiere simplificar el apartado introductorio del precepto, con la siguiente o similar redacción: “*los servicios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Orden se realizarán con sujeción a las siguientes tarifas máximas, impuestos incluidos.*”.

- Artículo 3. Régimen de contratación.

a) La denominación del artículo, en realidad, sólo alude al primer párrafo del apartado 1, pues el resto de las reglas contenidas en el artículo no serían reconducibles al régimen de contratación, sino que vienen a establecer precisiones acerca de la aplicación del régimen tarifario en atención a las características de los servicios a prestar: servicios con tramos urbanos e interurbanos, recogida en Áreas de Prestación Conjunta, en estaciones ferroviarias, de autobuses, puertos y aeropuertos, y espera al cliente para retornarlo al punto de origen.

Se sugiere, en consecuencia, modificar la denominación del artículo para adecuarlo a su contenido.

b) Ha de advertirse, además, que la habilitación legal al Consejero de Fomento e Infraestructuras contenida en el artículo 30 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, lo es para el establecimiento de las tarifas aplicables a los servicios interurbanos, por lo que sólo tendrán cabida en el Proyecto aquellas normas que se ciñan de manera estricta a dicha habilitación.

La titularidad originaria de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 32.1 EAMU, así como con lo establecido en los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, corresponde al Consejo de Gobierno. Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPAC, que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y

a los órganos de gobierno locales.

No obstante, por atribución expresa de una norma con rango legal, dicha potestad reglamentaria puede ser ejercitada, ahora con carácter derivado y no originario, por los titulares de los departamentos en los que se estructura el Gobierno regional, conforme a lo previsto en los artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

Como ya hemos indicado en numerosos dictámenes (por todos, 106/2007, 135/2015 y 282/2023), el rigor con el que este Consejo Jurídico comprueba, en todo proyecto de desarrollo reglamentario que se somete a su consideración, la existencia de la debida conexión con el texto legal habilitante, de modo que en cualquier caso quede garantizado que su contenido se desenvuelva dentro de los límites de la facultad reglamentaria conferida por la ley, debe extremarse en el supuesto de los Proyectos de Orden, pues el destinatario de la habilitación legal no es el depositario de la potestad reglamentaria originaria, el Consejo de Gobierno, sino la persona titular de la Consejería titular del ramo, en este caso, el transporte.

Esta circunstancia tiene evidentes repercusiones en el alcance de la regulación reglamentaria que, al amparo de la referida habilitación, puede dictarse. En efecto, la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, limita la potestad reglamentaria de los Consejeros, pues éstos sólo podrán hacer uso de ella *“cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento”* (artículo 52.1).

Ya desde los primeros Dictámenes de este Consejo Jurídico se indicó que el adverbio *“específicamente”* reclama *“fijación precisa que así lo distinga y apartarse de generalizaciones, en cuanto la atribución específica es la excepción de la regla general que confiere originariamente al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria”* (por todos, Dictamen 17/1998).

En el supuesto sometido a consulta, existe una habilitación legal al Consejero competente en materia de transportes para ejercer la potestad reglamentaria y regular mediante orden las tarifas aplicables a los servicios interurbanos de taxi, delimitando el objeto sobre el que aquél queda facultado para dictar la regulación ejecutiva de la Ley. Y dicha habilitación tiene una doble dimensión: una positiva, en tanto que permite el desempeño de la potestad reglamentaria; y otra negativa, en tanto que límite material del contenido normativo.

Por el contrario, no existe habilitación legal específica al Consejero para regular el régimen de contratación del servicio previsto en el artículo 24 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, por lo que, en los términos en que está redactado el primer párrafo del apartado 1, constituiría un exceso reglamentario.

Entiende el Consejo Jurídico que podría reconducirse la previsión de este precepto al ámbito material para el que sí existe habilitación legal expresa y específica. Bastaría, a tal efecto, con señalar que las tarifas máximas establecidas en el Proyecto se refieren a la contratación del servicio en régimen de coche completo.

Esta observación reviste carácter esencial.

En línea con lo indicado, se sugiere una redacción similar a la siguiente: *“Las tarifas contempladas en esta Orden se entienden referidas a la contratación del servicio en régimen de coche completo”*.

Por otra parte, sí habilita el artículo 30.1, párrafo segundo, de la misma Ley, para regular las tarifas máximas *“previendo sistemas que permitan realizar el pago individual fraccionado en el supuesto de la contratación del servicio de taxi por dos o más personas usuarias de forma objetiva y proporcional a la prestación del servicio prestado”*, habilitación que, sin embargo, no se lleva a efecto en el Proyecto, aun cuando ofrecería seguridad jurídica, tanto a los usuarios que pretendieran acogerse a la posibilidad de contratación de plazas individualizadas prevista en el artículo 24 de la tantas veces citada Ley 10/2014, de 27 de noviembre, como a los titulares de las autorizaciones interurbanas de taxi, para garantizar su derecho al cobro en su totalidad de la tarifa máxima final resultante del servicio prestado, con independencia del número de usuarios a los que se les haya prestado dicho servicio, y que les reconoce el indicado artículo 24, en su apartado 2.

Sugiere, en consecuencia, el Consejo Jurídico que por la Consejería consultante se proceda a desarrollar en el Proyecto los sistemas de pago individual fraccionado previstos en el indicado artículo 30.1 de la Ley.

c) Del mismo modo, en el apartado 1 del artículo 3 del Proyecto, cuando se establece que los recorridos se

entenderán en circuito cerrado hasta el punto [no “*puno*”] de partida por el itinerario más corto, si no se conviniera expresamente lo contrario, y que al contratar el servicio se fijarán los recorridos, plazas y peso del equipaje, debería precisarse que ello es a efectos del cálculo de las tarifas aplicables, para hacer expresa la vinculación material entre dicha regla y la habilitación reglamentaria con que cuenta el Consejero.

Esta observación reviste carácter esencial.

IV. A la parte final.

- Disposición final segunda: Entrada en vigor.

No se aprecian razones de urgencia que justifiquen la inmediata entrada en vigor de la norma, con sacrificio del período ordinario de *vacatio legis* de 20 días, establecido por los artículos 2.1 del Código Civil y 52.5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

V. Al Anexo. Modelo Oficial de Tabla de Tarifas.

- En el apartado “*Resumen de las condiciones de aplicación*” se recoge que los servicios interurbanos se contratarán en régimen de coche completo, omitiendo la posibilidad de contratación individualizada de plazas que prevén, tanto el artículo 24 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, como el artículo 3 del Proyecto, lo que debería ser corregido.

- En el mismo apartado, la condición “E” recoge una previsión que no está contemplada en el articulado del Proyecto.

Se indica en el cuadro resumen de condiciones que las percepciones expresadas tienen carácter de máximo y que podrán ser disminuidas de mutuo acuerdo, excepto la correspondiente a los mínimos de percepción, cuya cuantía es obligatoria. Aun cuando la aplicación de reglas lógicas a los conceptos de tarifa máxima y percepción mínima permite deducir la condición contenida en la Tabla de Tarifas, entiende el Consejo Jurídico que debería incorporarse también al artículo 2 del Proyecto, como regla de cierre del cuadro tarifario, en la medida en que explicita una norma de articulación de aquél.

Se sugiere incorporarla al referido artículo como apartado 2, renumerando el resto del contenido del artículo proyectado como apartado 1.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta con competencia material suficiente para aprobar el Proyecto sometido a consulta. El rango normativo de Orden es adecuado, dada la existencia de una específica habilitación legal.

SEGUNDA.- De conformidad con lo indicado en la Consideración tercera, procede elaborar la MAIN en su modalidad ordinaria e incorporar los informes de impacto que allí hemos señalado como preceptivos. Esta observación tiene carácter esencial.

Debe comprobarse que el Proyecto se sometió de forma efectiva al Consejo Asesor Regional de Precios, para efectuar dicha consulta en caso de no haberse realizado.

TERCERA.- Revisten carácter esencial las observaciones formuladas en la Consideración cuarta de este Dictamen a la parte expositiva del Proyecto, en relación con los principios de buena regulación, y, en la misma Consideración, las efectuadas al artículo 3, apartado 1, para evitar un exceso regulador respecto a los términos de la habilitación reglamentaria conferida por la Ley.

CUARTA.- El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mayor perfección técnica y mejor inserción en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.

