

**Dictamen núm. 19/2017, relativo al Proyecto de orden del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la que se determinan los requisitos para la expedición de licencias de auto-taxi para vehículos hasta siete plazas, contando la persona que conduce, en la isla de Mallorca\***

## **I. ANTECEDENTES**

1. El 2 de febrero de 2017 se registra de entrada en nuestra sede la consulta formulada por la presidenta de las Illes Balears, a instancia de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, en relación con el Proyecto de orden aludido en el encabezamiento. La consulta anterior se formula *con carácter urgente* por razón de la justificación contenida en el oficio de 24 de enero de 2017 del consejero de Territorio, Energía y Movilidad quien se remite, a su vez, a los motivos expresados por la jefa del Servicio de Ordenación del Territorio y por el director general de Movilidad y Transportes en la memoria justificativa del proyecto normativo emitida, conjuntamente, el 8 de noviembre de 2016.

2. En el expediente aportado junto con la consulta se ponen de manifiesto los siguientes trámites:

a) El 8 de noviembre de 2016, la jefa del Servicio de Ordenación del Territorio suscribe, con la conformidad del director general de Movilidad y Transportes, una memoria justificativa del Proyecto de orden referido. En su memoria incluye, en diferentes apartados, sucintas referencias a: la *oportunidad de la regulación* —donde indica que el proyecto de orden responde a la habilitación de la Disposición final primera del Decreto 56/2016, de 16 de septiembre (aprobado en desarrollo de la Ley balear 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible) y al cumplimiento de su artículo 3, que autoriza a los órganos que tienen encomendada la gestión de los transportes terrestres (la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad en el ámbito territorial insular de Mallorca) a determinar, mediante disposición administrativa oportuna, los requisitos necesarios para la expedición de las licencias de auto-taxi para vehículos *de siete plazas*, contando con la persona que conduce—; el *marco normativo* y la *tabla de vigencias*; la *inexistencia de disposiciones afectadas* por el proyecto; la *justificación de la ausencia de impacto normativo* del proyecto sobre la familia, la infancia, la adolescencia y sobre los colectivos LGTBI; y la *adecuación del proyecto a los principios de buena regulación* recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Finalmente se justifica en la memoria la tramitación por urgencia del procedimiento en base a los siguientes argumentos:

---

\* Ponencia del Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente.

L'expedició de llicències d'auto-taxi és prèvia a l'expedició de l'autorització de transport públic de viatgers en vehicles de turisme, que habilita pel servei de taxi de caràcter interurbà (targeta VT). **Després de la publicació del Decret 56/2016, alguns ajuntaments han comunicat a aquesta direcció general que tenen sol·licituds de llicències d'auto-taxi per a vehicles fins a 7 places, al temps que sol·liciten que es dicti l'oportuna disposició per poder-les expedir al més aviat possible.** Tenint en compte que, quan es tramità el Decret 56/2016, del qual aquesta Ordre n'és conseqüència, es dictà la resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat de 28/6/2016, per la qual es declarà la *tramitació d'urgència* del procediment d'elaboració del mateix, per la qual cosa es demana, perquè es considera adient, que es declari la tramitació d'urgència de tot el procediment de tramitació i aprovació d'aquesta ordre.

b) El mismo director anterior suscribe, en idéntica fecha, un informe económico y de cargas administrativas que se limita a concluir que «Aquesta Ordre no durà aparellada despeses per a l'Administració» y «no implica [...] altres càrregues administratives que les ja existents en relació amb la tramitació per a l'expedició de les llicències d'auto-taxi. La diferencia està en el nombre de places dels vehicles. L'expedició de les llicències d'auto-taxi, en tot cas, es farà en base a les sol·licituds dels interessats en prestar el servei amb aquest tipus de vehicle. És, per tant, inviable efectuar un estudi econòmic al respecte».

c) El 18 de noviembre de 2016, el consejero de Territorio, Energía y Movilidad, competente sobre esta materia, resuelve *incoar* el procedimiento de elaboración del proyecto de orden anterior, designando, como órgano responsable de su tramitación, a la Dirección General de Transportes y Movilidad. A través de la misma resolución de inicio el consejero dispone declarar la tramitación del procedimiento por urgencia, con el fin de reducir a la mitad los plazos establecidos, por estimar que concurren razones de interés público que así lo justifican.

d) Mediante oficios de 30 de noviembre, el director general responsable de la tramitación remite el anteproyecto de orden a todas las secretarías generales de las consejerías de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears y a los Consejos Insulares de Ibiza, Formentera y Menorca, así como a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB) y al Ayuntamiento de Palma. Asimismo, se remite también una copia del borrador inicial de la orden al Instituto Balear de la Mujer a los efectos de solicitar la emisión del preceptivo informe de impacto de género.

e) Contestan, sin formular sugerencias, las consejerías de: Trabajo, Comercio e Industria; Salud; Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; Educación y Universidad; Servicios Sociales y Cooperación; Transparencia, Cultura y Deportes. No consta tampoco que ninguno de los entes locales a los que se dio participación en el procedimiento formulase tampoco alegación alguna sobre el proyecto.

f) En el expediente consta también que el Proyecto se somete a informe del impacto de género (del Institut Balear de la Dona) que se emite —con carácter favorable— el 13 de diciembre de 2016, y donde se concluye que «en la norma informada no s'ha detectat

*cap situació de desigualtat per raó de gènere i es considera que la seva aplicació no produirà efectes diferenciadors sobre les dones i els homes, ni incidirà en la possible situació de desigualtat en què es trobin».*

g) Según certifica el secretario del *Consejo Balear de Transportes Terrestres*, en sesión de día 16 de diciembre de 2016, se sometió a debate el proyecto de orden y se acordó, por unanimidad, informarlo favorablemente, con la sugerencia de incorporar, al apartado 1 del artículo 2 del proyecto de orden, un nuevo párrafo cuya redacción proponen los miembros de este organismo. Asimismo, se incorpora al expediente copia del Acta relativa a la sesión anterior (pendiente de aprobación) donde consta el resultado del debate y de la votación efectuada.

h) En la fase final del procedimiento consta que, el 19 de enero de 2017, el Servicio Jurídico informa favorablemente el proyecto por considerar que es conforme con la normativa vigente sobre esta materia. En el mismo sentido concluye la Secretaría General de la Consejería impulsora de la norma en su informe, suscrito el 24 de enero, donde concluye favorablemente sobre el procedimiento de elaboración del proyecto y donde no valora alegaciones sobre el proyecto al no constar su presentación.

i) A continuación se incorpora al expediente una segunda versión del Proyecto de orden, que incorpora a su contenido la sugerencia efectuada por el Consejo Balear de Transportes Terrestres consistente en la adición de un nuevo párrafo al apartado primero del artículo 2.

**3.** No obstante lo anterior, una vez analizada la consulta, el 3 de febrero de 2017 el presidente de este órgano consultivo devuelve, mediante oficio, el expediente tras haber advertido algunas deficiencias procedimentales que afectaban a su tramitación (memoria económica y estudio de cargas insuficientes, falta de audiencia al Consejo Insular de Mallorca, insuficiente justificación sobre la ausencia de intervención del Comité Balear de Transporte por Carretera, falta de inclusión de la norma en el plan normativo exigido por el art. 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de justificación del motivo por el que no se había dado cumplimiento al trámite de *consultas previas* previsto en el artículo 133 de la misma ley), por lo que requería su subsanación.

**4.** Recientemente, el pasado 22 de febrero, se ha registrado de entrada en esta sede una nueva solicitud de emisión de dictamen preceptivo formulada por el vicepresidente y consejero de Innovación, Investigación y Turismo —por suplencia de la presidenta de las Illes Balears— con carácter urgente. A su consulta acompaña el oficio del consejero de Territorio, Energía y Movilidad justificativo de la urgencia de la consulta, así como el expediente completado con un nuevo índice y con la siguiente *documentación adicional* (foliada y numerada) aportada por la Consejería promotora para subsanar las deficiencias anteriores:

— Una *memoria económica* y un *estudio de cargas complementarios*, suscritos por el director general de Movilidad y Transportes el 15 de febrero de 2017. Por un lado, en el

estudio económico valora el impacto socio económico del proyecto de orden en el sector del taxi y en el sector del automóvil, así como destaca que el proyecto responde también a una demanda de familias usuarias de este servicio, que verán reducido su coste de contratación. Por su parte, en el estudio complementario de cargas el director concluye nuevamente que en ningún caso las cargas a los administrados (taxistas) y a los destinatarios de la norma (ayuntamientos) son nuevas, sino que son esencialmente las mismas que las actuales, si bien reconoce que el proyecto añade una nueva carga a los ayuntamientos dado que podrán establecer los requisitos que consideren convenientes para la expedición de nuevas licencias de auto-taxi para vehículos de hasta 7 plazas en su término municipal, si bien añade que: «[...] és potestatiu per als ajuntaments assumir o no aquesta càrrega, per la qual cosa no és possible quantificar-la ni valorar-la adequadament».

— Un *informe del director general de Movilidad y Transportes anterior*, suscrito el mismo día, *justificativo de la ausencia de intervención del Comité Balear de Transporte por Carretera* en el expediente, donde explica que el proyecto de orden *traslada* las mismas condiciones para el otorgamiento de la autorización de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo (VT) que recoge el Decreto 56/2016, como requisitos necesarios para el otorgamiento de licencias municipales en vehículos de hasta 7 plazas. En consecuencia, al haber sido las condiciones del proyecto de orden ya informadas por el Consejo Balear de Transportes Terrestres y al haber sido también informado el proyecto de decreto en su día por el *Comité Balear de Transporte por Carretera*, el director general anterior concluye que en este caso se puede prescindir de requerir un nuevo informe a este organismo sobre la orden proyectada, cuyo contenido es prácticamente el mismo que el que establece el Decreto. A estos efectos acompaña copia del Decreto 56/2016 publicado en el BOIB y el certificado del secretario del Comité Balear de Transporte por Carretera sobre la sesión de 26 de julio de 2016 donde se informó favorablemente el proyecto de decreto.

— *Informe justificativo de la ausencia del trámite de audiencia al Consejo Insular de Mallorca*, emitido en la misma fecha por el director general referido. En él aclara que si bien no se le otorgó audiencia al Consell de Mallorca directamente sobre el proyecto normativo —a diferencia de los demás consells insulars—, no obstante lo anterior, sí le fue otorgado el trámite de audiencia de forma indirecta al ser convocado, como miembro, a la sesión del Pleno del *Consejo Balear de Transportes Terrestres* donde fue examinado el proyecto de orden y donde su representante insular votó favorablemente al mismo. El director general añade también, para justificar la ausencia de audiencia directa, que la orden proyectada regula una materia que los demás consejos insulares han asumido como *competencia delegada* mientras que, *en el caso del Consell de Mallorca, esta corporación no tiene transferida ni asumida las competencias en materia de transportes terrestres*. Adjunta a su informe la copia del Acta relativa a la sesión del Pleno del CBTT, de 16 de diciembre de 2016, donde se debatió el proyecto de orden con la presencia del representante del CIM.

— Informe sobre la aplicación de los artículos 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), suscrito por el director general anterior en la misma fecha donde expone:

Sobre la ausencia del proyecto de orden en el *plan normativo* previsto en el art. 132:

[...] al respecte s'ha de dir que aquest projecte d'ordre deriva directament del Decret 56/2016, de 16 de setembre, de desplegament de la Llei 4/2014, de 20 de juny, de transports terrestres i mobilitat sostenible de les Illes Balears [...]. ***Atès que el Decret es va tramitar i aprovar amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 39/2015 i de la Llei 40/2015, i que quan es va començar a elaborar aquesta norma encara no s'havia recollit la informació per elaborar el Pla normatiu per al 2016, aquest no va ser inclòs en el Pla normatiu, com tampoc l'Ordre que deriva del propi Decret.***

Y sobre el incumplimiento del trámite de *consulta previa ciudadana* del art. 133.1:

[...] l'Ordre en projecte deriva directament d'un mandat legal i reglamentari [...]. En aquest sentit, l'article 3 del Decret 56/2016, de 16 de setembre, de desplegament de la Llei 14/2014, de 20 de juny, [...] autoritza als òrgans que tenen encomanda la gestió del transports terrestres a determinar, mitjançant disposició administrativa oportuna, els requisits necessaris per a l'expedició de les llicències d'auto-taxi per a vehicles de set places, comptant la persona que condueix.

*Aquests requisits són els mateixos que els continguts a l'article 2 del Decret 56/2016 (el qual es refereix a les autoritzacions de transport públic discrecional de viatgers en vehicles de turisme VT), atès que les autoritzacions de les llicències d'auto-taxi que atorguen els ajuntaments sempre s'expedeixen abans que les autoritzacions VT. Es tracta, per tant, d'un procediment coordinat, ja que els ajuntaments expedeixen llicències d'auto-taxi (urbanes) i la Direcció General de Mobilitat i Transports, d'acord amb la llicència municipal atorgada, expedeix l'autorització VT (interurbana).*

**En definitiva, el projecte d'Ordre recull les condicions establertes a l'article 2 del Decret 56/2016 per a l'atorgament de les autoritzacions VT, com a requisits necessaris per a l'atorgament de les llicències municipals d'auto-taxi dels vehicles de fins a set places.**

Per altra banda, *la norma no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica —impacte que, en qualsevol cas seria positiu—, i no imposa obligacions rellevants als sol·licitants de les llicències d'auto-taxi ni als usuaris del servei.*

*Igualment, les administracions directament afectades per la norma són els ajuntaments que esperen l'aprovació de l'ordre per poder autoritzar els canvis de llicències de cinc a set places.*

*S'ha d'indicar que tots els destinataris de la norma han participat en la seva elaboració i s'hi han manifestat a favor o no s'hi han oposat, a través del Consell Balear de Transports Terrestres i del tràmit d'audiència.*

**Per tot l'exposat, i atesa la urgència en l'aprovació de la norma, pels motius que consten en el propi expedient** (la memòria de la Direcció General de Mobilitat i

Transports de 8 de novembre de 2016, i la resolució d'inici del procediment) **es va considerar més convenient prescindir d'aquest tràmit, de conformitat amb l'apartat 4 de l'article 133 de la Llei 39/2015.**

— Cuatro copias del borrador final del Proyecto de orden del consejero de Territorio, Energía y Movilidad que se somete a consulta, dos en versión catalana y dos en versión castellana.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera

La presidenta de les Illes Balears està legitimada para solicitar este dictamen, con carácter preceptivo, y el Consell Consultiu es competente para emitirlo, en virtud de los artículos 18.7 y 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

En el presente caso, el carácter preceptivo del dictamen deriva del hecho de que se trata de una disposición normativa no organizativa, con un claro contenido *ad extra* que incide directamente sobre los ayuntamientos, sobre los solicitantes de las licencias de auto-taxi y sobre los usuarios potenciales del servicio, al ser objeto del Proyecto de orden que se examina el desarrollo de la previsión reglamentaria del artículo 3 del Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, (aprobado en desarrollo de la Ley 14/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Illes Balears), decreto que permitía que los taxis autorizados en las Islas Baleares pudieran llevar hasta a 7 personas, con el conductor incluido, en la isla de Mallorca. El objeto del proyecto de orden que examinamos no es otro que regular los *requisitos* para la expedición de las licencias de auto-taxi para vehículos de hasta 7 plazas, por lo que goza de la misma naturaleza que el decreto cuyo proyecto examinamos en nuestro anterior Dictamen **113/2016**, emitido con carácter preceptivo.

Por otro lado, consta la justificación de la urgencia de la solicitud del expediente, aunque resulta insuficiente la misma para este Consejo Consultivo puesto que la urgencia en la elaboración del Proyecto de orden se fundamenta en la resolución del consejero que se dictó en el procedimiento de elaboración del Decreto del que trae causa la orden propuesta. Por otra parte, queremos observar aquí que el Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, (cuyo artículo 3 el proyecto de orden desarrolla) se publicó en el BOIB el pasado 17 de septiembre de 2016, mientras que la resolución de inicio de la tramitación urgente de este expediente no se dictó por el consejero competente hasta el 18 de noviembre de 2016, es decir, se ha tardado dos meses en iniciar la tramitación *urgente* de este expediente. Pese a ello, este Dictamen se emite en el plazo de quince días, plazo previsto para las consultas consideradas urgentes en atención al artículo 24.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

Cabe señalar que el hecho de que la propuesta normativa trate de dar respuesta a una demanda específica del sector, por muy loable y respetuoso que sea el impulso de dicha regulación, la urgencia debe merecer una mayor justificación.

Es cierto que, en el caso que nos ocupa, y dada la extensión de la orden, brevísima, no se requiere de mayor tiempo para su estudio y valoración; sin embargo, dicha salvedad deberá tenerse en cuenta por el órgano competente para futuros expedientes.

## **Segunda**

### *A) Normativa aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de orden sometido a consulta*

El Título VI de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), regula la potestad normativa de las Administraciones Públicas y reconoce los principios a los que ha de ajustar su ejercicio. Junto con el principio de jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, la Ley 39/2015 incluye una serie de novedades que deben ser de obligado cumplimiento a partir de la entrada en vigor de la misma, el día 2 de octubre de 2016, siguiendo lo señalado en la DT 3ª y DF 7ª de dicho cuerpo legal.

Por su parte, la Disposición Final Primera, sobre el Título competencial, establece que esta ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones. Por lo que se refiere al Título VI, referido anteriormente, sobre iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, se aprueba también al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.14ª, relativo a la Hacienda General, así como el artículo 149.1.13ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Aunque no es este el momento oportuno para analizar tales títulos competenciales, cabe traer a colación que estas dos disposiciones han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña (*Recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016*) y que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 19 de julio del año pasado, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad.

También el Gobierno de Canarias ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, pero no directamente contra dichas disposiciones sino en relación al ámbito de aplicación a las Comunidades Autónomas (artículo 1) en conexión con el Título VI de la Ley 39/2015 y ello previo el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 266/2016 en el que se concluye que existen razones jurídicas suficientes para sostener la inconstitucionalidad de las mismas.

Sin embargo, y pese a tales impugnaciones ante el superior intérprete de la Constitución, no consta que se haya acordado la suspensión de la eficacia de dichas disposiciones y dichos artículos por lo que, en tanto en cuanto no se disponga lo contrario, las normas contenidas en el Título VI son de obligado cumplimiento para la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y desde el día 2 de octubre de 2016.

Dicho lo anterior, y dado que en el caso que nos ocupa, objeto de dictamen, el procedimiento se inició con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley, resultan de aplicación los trámites previstos en los artículos 132 y siguientes de la misma, dentro del respeto de los principios y parámetros recogidos en los artículos 127. Todo ello sin perjuicio de cumplir los trámites específicos regulados en los artículos 42 y siguientes de la Ley autonómica del Gobierno de las Illes Balears que serán aplicables en todo lo que no se opongan a la Ley 39/2015.

#### *B) La técnica de desplazamiento*

La anterior afirmación, la de aplicar la normativa autonómica en todo lo que no oponga a la Ley 39/2015, requiere de un esfuerzo interpretativo por parte del aplicador de la norma puesto que, evidentemente por razones cronológicas, la Ley del Gobierno de las Illes Balears 4/2001, se dictó en un momento muy anterior a la aprobación de la Ley 39/2015 y, consecuentemente, no se le podía imputar conflicto alguno (de haberlo) respecto a la Ley 39/2015.

Por seguridad jurídica, quiere traer a colación este Consejo Consultivo, la doctrina del Tribunal Constitucional recaída en su sentencia 102/2016 que parte de que, en tales casos, el legislador autonómico debe acomodar su legislación a la posterior estatal de carácter básico, por lo que resulta obvia la consideración que al respecto realizará este Consejo Consultivo advirtiendo al Gobierno de la Comunidad autónoma de la necesidad de adaptar la normativa autonómica (la Ley 4/2001 de 14 de marzo, del Govern de les Illes Balears así como también la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de RJAIB) a la estatal citada.

El Tribunal Constitucional, después de advertir de la necesidad de que se realice dicha acomodación, señala que, si esa acomodación no tiene lugar (como ha ocurrido), el operador jurídico primario se encuentra ante una alternativa en la que inevitablemente ha de dar preferencia a una de las dos leyes en conflicto, en detrimento de la otra. Por ello:

[...] el operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la *técnica del desplazamiento de una de las leyes* en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que *otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica* a una situación provocada por la propia Comunidad



Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica [...].

[...] es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3 CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional concluye que el art. 149.3 CE es un precepto destinado no a fijar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sino a solucionar los conflictos que puedan producirse en aplicación de las normas respectivas y que no hayan de resolverse mediante la declaración de inconstitucionalidad de una de ellas. De sus distintas reglas, una de las cuales es la de la *prevalencia de las normas del derecho estatal* en los términos que la misma describe («prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas»), resultan destinatarios los aplicadores del Derecho sin distinción, y su finalidad no es otra que la de asegurar la plenitud del ordenamiento, tal y como ha afirmado de manera reiterada este Tribunal [entre otras, SSTC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 4 y 9; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12.c); 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 13, o 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4]; reservando la Constitución a su vez a este último, el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

Recordemos que hasta ahora este Tribunal había declarado que el control de la adecuación de la legislación autonómica a la legislación básica que desarrolla, no podía llevarse a cabo por aplicación del principio de prevalencia de las normas del Estado (art. 149.3 CE), sino que era un auténtico control de constitucionalidad reservado al Tribunal Constitucional.

De lo anterior, este Consejo Consultivo extrae las siguientes conclusiones: la primera, la necesidad de adaptar la normativa autonómica a la legislación básica del Estado y, la segunda, que, en caso de conflicto entre ambas, prevalecerá esta última.

### *C) De la Planificación normativa*

El artículo 132 de la LPAC bajo el título de la «planificación normativa» exige que las Administraciones Públicas anualmente elaboren un Plan Normativo que contendrá las iniciativas reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Este Plan Normativo debe ser aprobado por el órgano que corresponda y posteriormente publicado en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Este Plan normativo es anual y público y su contenido es la previsión de las disposiciones normativas que serían aprobadas al año siguiente.

Dado que se trata de un aspecto organizativo de la comunidad autónoma, resulta respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas el hecho de la

Ley 39/2015 no establezca cómo se aprobará este plan normativo ni a qué concreto órgano de la comunidad autónoma corresponde dicha potestad. Sin embargo, nuestra comunidad autónoma no ha regulado el procedimiento para la aprobación ni el régimen jurídico del Plan Anual Normativo por lo que nuevamente se advierte de la necesidad, ya urgente, de adaptar la Ley del Gobierno de las Illes Balears a la Ley 39/2015, estableciéndose el procedimiento, órgano para su aprobación, en qué plazos, consecuencias de la no inclusión de una propuesta en el Plan Anual Normativo, etc.

Este Plan Normativo se instrumenta *ex ante* como un trámite previo al procedimiento de elaboración de los reglamentos y debe, por ello, ser *anterior al inicio* del procedimiento de elaboración de la norma propuesta y, dado que es el Consejo de Gobierno al que corresponde la potestad reglamentaria originaria, reconocida estatutariamente en el artículo 58.2 del EAIB, debería ser dicho órgano colegiado el que aprobase dicho Plan que incluyera todas y cada una de las propuestas normativas formuladas por las consejerías. Siguiendo esta línea, el Consell de Govern aprobó el Plan Anual Normativo el 23 de diciembre de 2016 ordenándose su publicación en el Portal de Transparencia.

Conviene recordar que, siguiendo la Exposición de Motivos de la LPAC, con dicho Plan normativo se busca una mayor seguridad jurídica y la predicibilidad del ordenamiento jurídico, en este caso, autonómico.

Sin embargo, lo que no establece la LPAC es qué ocurre respecto de una iniciativa normativa no incluida en dicho Plan, como ocurre respecto de la norma sometida a consulta. Pese a ello, podemos avanzar que, caso de no incluirse la iniciativa normativa, nada impediría modificar dicho Plan para la inclusión de la nueva propuesta no prevista inicialmente o, cuando menos, debería quedar justificado en el expediente el motivo por el cual no se ha dado cumplimiento a este trámite legalmente exigido.

A título comparativo, así se dispone en el nuevo artículo 25 de la Ley del Gobierno de la Nación 50/1997, de 27 de noviembre, en la redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el que, resumidamente se prevé lo siguiente:

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan normativo.
2. El Plan, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, incluirá las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al *coste* que suponen para la Administración o los destinatarios y las *cargas administrativas* impuestas a estos últimos.
3. Si se eleva una propuesta no incluida en el Plan *deberá justificarse* en el expediente a través de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
4. Estará coordinado por el Ministerio de Presidencia.
5. Se elevará el Plan al Consejo de Ministros antes del 30 de abril.

Estas reglas no son aplicables a nuestra comunidad autónoma directamente por las razones explicadas anteriormente; sin embargo, resulta evidente para este Consejo Consultivo que este Plan permitirá canalizar de forma eficiente el gasto público puesto que servirá de herramienta al servicio del Gobierno para conocer, de antemano, el impacto presupuestario que las diferentes iniciativas normativas tendrán, en caso de aprobarse, sobre las arcas de la Hacienda autonómica. Llegamos a esta conclusión en base a lo siguiente:

a) La regulación que la propia Ley 50/1997 (en su redacción dada por la Ley 40/2015) realiza respecto del Plan Normativo del Estado en el que se exige que se identifiquen los *costes* de las normas propuestas.

b) El título competencial en el que se ha amparado el legislador para regular la exigencia de este trámite (recordemos: art. 149.1.14<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda General, así como el artículo 149.1.13<sup>a</sup>, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica).

En el supuesto ahora analizado, la propuesta normativa sometida a consulta no se encontraba en las hojas de Excel publicadas en el Portal de Transparencia y a requerimiento del Presidente del Consejo Consultivo, se justificó con posterioridad la ausencia de dicha justificación. Las razones expuestas por la consejería impulsora de la orden descansan en el fundamento de que la orden deriva directamente del Decreto 56/2016, que se aprobó el 16 de septiembre. Por tanto, se indica, que como este *Decreto* se tramitó antes de que entrase en vigor la Ley 39/2015 no se tuvo en cuenta la orden proyectada en el Plan Normativo.

Esta justificación es insuficiente y ello por dos motivos: primero porque la orden que deriva del Decreto es una nueva norma para la que se debe tramitar un procedimiento administrativo diferente al que se tramitó en su momento para la aprobación del Decreto. Segundo porque, si precisamente la urgencia, como se ha visto antes, se fundamenta en la necesidad de desarrollar de forma inmediata el Decreto 56/2016, es obvio que la consejería conocía de antemano que iba a aprobar la orden que lo desarrollaba y que fácilmente podía haber sido incluida en el Plan Anual Normativo sobre todo teniendo en cuenta que el Plan Anual Normativo se aprobó por el Consejo de Gobierno el 23 de diciembre de 2016 siendo la resolución de inicio del consejero de fecha 18 de noviembre de 2016 y la memoria justificativa de la necesidad de elaboración de la orden, de día 8 de noviembre de 2016.

Teniendo en cuenta que no ha habido todavía un desarrollo normativo al respecto, se debe justificar la no inclusión en el Plan Anual Normativo, especialmente en este caso, por cuanto la justificación que se ha dado no es suficiente puesto que la Orden debería tener su explicación autónoma y no relacionada con el Decreto del que trae causa.

#### *D) Consulta previa*

Por otra parte, otra de las novedades introducidas por la LPAC es la de la consulta previa, con carácter también obligatorio. Esta consulta *previa* es diferente de las consultas que habrán de realizarse a los sectores directamente afectados durante el procedimiento iniciado al efecto.

Así el artículo 133.1 de la LPAC impone la obligación *ex lege* de sustanciar una consulta pública, pero con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, con lo que se prevé que ni siquiera pueda estar elaborado el texto de la norma propuesta. Se trata, por tanto, de otro requisito que deberá cumplirse *ex ante*.

Esta consulta se hará a través del portal web de la Administración Pública competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados.

El perfil de esta consulta previa tal cual está regulada es el siguiente:

a) Se trata de un trámite, como decíamos, *ex ante*, previo al inicio mismo del procedimiento de elaboración de la disposición general que se trate.

b) Es un trámite, como regla general, *preceptivo y de obligado cumplimiento*.

c) El destinatario son los potenciales destinatarios de la norma y quienes pretendan realizar aportaciones.

d) Su finalidad es la posibilidad de que dichos destinatarios, la sociedad en general, pueda emitir su opinión, pero no sólo sobre la norma proyectada, sino también sobre los documentos necesarios relativos a los problemas que se pretende solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma y, por último, las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias.

e) Estos documentos deben ser, según exige el art. 133.3, *claros y concisos* y reúnan toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Parece lógico pensar, como hemos avanzado, que en el momento en que se produce la consulta previa aún no exista el texto del proyecto de disposición general que se pretende aprobar, por lo que los documentos que deberán exponerse, y que no se citan en el artículo 133, deberán contener simplemente información expresiva y suficiente sobre los extremos a los que hemos hecho mención.

f) Por lo que se refiere al lugar para hacer esta consulta previa es el Portal web de la Administración y, en cuanto, al tiempo en que debe realizarse esta consulta, tampoco dice nada la ley estatal con lo que, a falta de regulación expresa por parte de nuestra comunidad autónoma, debería ser un plazo que fuese *suficiente* para que los destinatarios pudieran conocer los problemas que se pretendan solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

g) Sólo podría, en su caso, prescindirse de este trámite anterior en los supuestos legalmente previstos que son los siguientes (art. 133.4 LPAC):

- cuando se tratase de normas presupuestarias
- normas organizativas de la Administración autonómica
- cuando concurren razones *graves* de interés público que lo justifiquen
- normas que no tengan un impacto *significativo* en la actividad económica
- normas que no impongan obligaciones *relevantes* a los destinatarios
- normas que regulen aspectos parciales de una materia
- normas para las que se acuerde su tramitación urgente

Los términos «graves», «significativo» y «relevantes» son conceptos jurídicos indeterminados que deberán concretarse en el caso en concreto mediante, a juicio de este Consejo Consultivo, un informe justificativo elaborado al efecto que, evidentemente, deberá incorporarse también al expediente.

Nada dice la Ley sobre el carácter vinculante de la consulta por lo que este Consejo Consultivo considera que el resultado de la participación solo tiene efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los proyectos de reglamento; consecuentemente, no son vinculantes las posibles opiniones alegadas en dicho trámite preceptivo. Sin embargo, no podemos obviar que sólo cuando concurren las previstas por la ley puede la Administración prescindir de la consulta previa.

Según se ha expuesto en los antecedentes, la consejería ha justificado la ausencia de esta consulta previa, también a requerimiento del Presidente, siendo, a juicio de este Consejo Consultivo suficiente la motivación de la ausencia basada en que no se imponen obligaciones relevantes a los destinatarios y por su tramitación urgente.

#### *E) El procedimiento de elaboración de la disposición*

Tras las actuaciones anteriores, y tomado en cuenta su resultado en lo que corresponda al interés general, el inicio del procedimiento de elaboración de una disposición general se efectuará, lógicamente, mediante la elaboración del correspondiente proyecto acompañado en su caso de los informes justificativos del mismo y documentos acerca de su impacto económico, siguiendo, como hasta ahora, los trámites específicos de los artículos 42 y siguientes de la Ley del Gobierno de las Illes Balears.

Sin embargo, en todo caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 129.1 de la LEPAC, **en el preámbulo** de estas disposiciones normativas es preciso que quede

suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que se contemplan en el apartado 2 de este precepto.

— *Los principios de buena regulación*: la Ley del Gobierno de las Illes Balears no exige con carácter preceptivo la necesidad de que la norma cuente con un Preámbulo aunque sí establece su contenido en el supuesto de que se decida incluirlo. Pues bien, a tenor de lo dispuesto en el apartado a) de esta consideración jurídica, sobre la aplicabilidad del Título VI de la LPAC a las Comunidades Autónomas, resulta ahora preceptivo incluir un Preámbulo en toda disposición general que, además de incluir lo que exige la Ley del Gobierno de las Illes Balears, deberá justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación que hasta ahora venían regulándose (también con el carácter de básicos) por la Ley de Economía Sostenible.

Así:

a) en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución;

b) en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios;

c) la seguridad jurídica exige que la iniciativa normativa se ejerza de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea (y también, de forma natural, con el ordenamiento autonómico de las Illes Balears), para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas

d) en aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en la Ley 19/2013, de Transparencia

e) el principio de eficiencia implica que la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos

f) finalmente, cuando la norma tenga incidencia sobre gastos e ingresos públicos presentes y futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La orden proyectada y sometida consulta cuenta con un Preámbulo y si bien los principios aludidos se hallan suficientemente justificados en el expediente, sin embargo, no se hallan incluidos en aquél por lo que, siguiendo lo señalado en la LCAP, deberían incluirse en el Preámbulo. Esta observación tiene el carácter esencial.

— Por otra parte, y siguiendo con los trámites exigidos en la Ley 4/2001 del Gobierno de las Illes Balears, consta en el expediente la **resolución del consejero competente** que designa al órgano responsable de la tramitación, acompañada de una memoria, un estudio económico, un informe de cargas administrativas y un informe sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación. Aunque inicialmente algunos de estos trámites se reputaron insuficientes, la subsanación posterior a requerimiento del Consejo Consultivo, convalidan dichos trámites dando por cumplimentados los trámites del artículo 42 de la Ley 4/2001

— *La participación de los ciudadanos en el procedimiento.* El art. 133.2 de La Ley 39/2015 establece que, sin perjuicio de la *consulta previa*, cuando la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal *web* correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Así como está configurado, dicho trámite —la participación ciudadana a través del portal web de la Administración de las Illes Balears— resulta ser preceptivo siempre (y no como hasta ahora). En el expediente remitido a este órgano de consulta no consta el cumplimiento de dicho trámite.

Además, conforme al mismo precepto 133.2, se podrá recabar *directamente* también la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas en la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se viesen afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Con este precepto, unido a lo que dispone el art. 43 de la Ley del Gobierno de las Illes Balears, regula la audiencia directa, trámite para el que deberá otorgarse el plazo ordinario de quince días (siete días, en caso de urgencia).

Finalmente, cabe señalar sólo se podrá prescindir de estos trámites preceptivos en los supuestos previstos en el apartado 4 del art. 133 de la misma ley. Este precepto dispone que sólo se podrá prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información pública en tres casos:

1. Normas presupuestarias,
2. Normas organizativas o
3. cuando concurren *razones graves* de interés público que lo justifiquen.

Además, el art. 133.3 de la Ley estatal establece que la audiencia e información pública deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual

deberán ponerse a su disposición los documentos *necesarios* que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Tal y como hemos afirmado en la consideración relativa a la consulta previa, no se debe confundir dicho trámite con el de participación ciudadana del artículo 133. Y, en el caso que ahora nos ocupa, ni se dio cumplimiento al trámite de consulta previa ni se ha dado cumplimiento al trámite de *participación ciudadana*, de la misma manera que tampoco se ha justificado la concurrencia de alguna de las tres excepciones señaladas anteriormente (que son diferentes a las de la consulta previa) por lo que, si es el caso, antes de que se apruebe la norma por el consejero debería quedar acreditado en el expediente el motivo o motivos de dicha ausencia. Esta observación tiene el carácter esencial para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo».

— *Intervención de los entes territoriales.* Este trámite se exige en el art. 45 de la Ley del Gobierno de las Illes Balears 4/2001 que establece que el órgano responsable de la tramitación debe adoptar las medidas que hagan posible la participación de los ayuntamientos y los consejos insulares en el procedimiento cuando el proyecto de disposición afecte las competencias de estos entes.

Cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, esta consulta puede materializarse mediante una solicitud de informe a las organizaciones representativas de estas entidades.

En el supuesto ahora analizado se ha dado traslado del Proyecto a la FELIB así como a los Consejos Insulares, salvo el de Mallorca justificándose dicha ausencia en el hecho de que sí le fue otorgado el trámite de audiencia pero de forma indirecta al ser convocado, como miembro, a la sesión del Pleno del *Consejo Balear de Transportes Terrestres* donde fue examinado el proyecto de orden y donde su representante insular votó favorablemente al mismo.

— *Informes y dictámenes.* Varios son los informes que deben pedirse con carácter preceptivo en cualquier procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones generales y que, tras la Ley 39/2015, siguen siendo preceptivos por lo que el Consejo Consultivo debe, como filtro de legalidad, velar para que los mismos se hayan cumplido, tanto formal como materialmente:

a) De acuerdo con la Ley autonómica 11/2016, de 28 de julio, de igualdad entre Hombres y Mujeres, habrá de incorporarse al expediente un informe de **impacto de género** de la norma proyectada.

b) Conforme al artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, que modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, habrá que incluir un informe sobre el **impacto de la norma proyectada en la infancia y la adolescencia**.



c) Conforme al artículo 32 (en relación con el 5.2, 6 y 28) de la Ley autonómica 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos y libertades de las lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la *LGTBI fobia*, se deberá incorporar un informe de **impacto sobre orientación sexual e identidad de género**.

Pues bien, todos estos informes constan debidamente justificados en el expediente objeto de análisis.

Además, el art. 46 de la Ley del Gobierno exige que se incorporen al expediente:

— *Los informes y dictámenes de órganos de consulta y asesoramiento cuando la normativa exija preceptivamente su intervención.* En el caso examinado, el Proyecto se ha sometido al Consejo Balear de Transportes Terrestres, pero no al *Comité Balear de Transporte por Carretera* y ello porque este órgano colegiado ya se reunió respecto del Decreto 56/2016 del que trae causa ahora la orden proyectada. Nuevamente resulta insuficiente este argumento a juicio de este Consejo Consultivo puesto que el procedimiento de elaboración del Decreto 56/2016 así como su contenido son diferentes al que ahora nos ocupa.

El artículo 7 de la Ley autonómica 5/1998, de 23 de octubre, de creación del Consejo Balear de Transporte Terrestre y del Comité Balear del Transporte por Carretera exige el dictamen previo y con carácter preceptivo de este último, no siendo suficiente el que en su día se emitió a propósito del Decreto 56/2016. Esta observación tiene el carácter esencial.

— *El informe del Servicio Jurídico de la consejería impulsora de la norma y el informe de la Secretaría General de la Consejería competente,* que deberá referirse este último, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas. En el expediente objeto de análisis constan ambos informes; sin embargo, la Secretaría General no se ha pronunciado sobre los trámites procedimentales que se han realizado a requerimiento de este Consejo Consultivo por lo que debe elaborarse un nuevo informe al respecto. Esta observación tiene el carácter esencial.

#### *F) Control posterior*

Aunque no sea objeto de este dictamen, sí quiere hacer mención este Consejo Consultivo a la última de las novedades que la Ley 39/2015 ha introducido respecto a la potestad reglamentaria dado que ello puede afectar a futuros expedientes.

Junto al control *ex ante* al que hemos hecho mención, la Ley 39 exige un control *ex post* una vez ya finalizado el procedimiento. Hasta ahora, la Administración cumplía su cometido aprobando la norma por el órgano competente y su publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 60 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Sin embargo, el art. 130 de la Ley 39/2015

introduce la necesidad de realizar un control *ex post* de las disposiciones generales que se hayan aprobado mediante la revisión periódica por parte de la Administración de su normativa vigente y ello con una triple finalidad:

- a) para adaptarla a los principios de buena regulación, en el supuesto de que no lo esté
- b) para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos
- c) para comprobar si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y cargas impuestas en ellas

Asimismo, se exige que el resultado de la evaluación de plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que se determine.

## **Tercera**

### **Marco normativo y competencial del proyecto**

Por lo que respecta al *marco normativo y competencial* donde se inserta el Proyecto de orden que se examina, debemos señalar que su objeto no es otro, tal como hemos expuesto, que desarrollar la previsión reglamentaria contemplada en el artículo 3 del *Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, de desarrollo de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Illes Balears, con relación a los vehículos dedicados a la actividad de transporte público urbano e interurbano de viajeros en vehículos de turismo* y regular los requisitos para la expedición de licencias de auto-taxi para vehículos hasta siete plazas, contando la persona que conduce, en la isla de Mallorca.

En consecuencia, con la finalidad de evitar innecesarias repeticiones, este Consejo Consultivo da por reproducido el marco normativo y competencial recogido ampliamente en nuestro anterior **Dictamen 113/2016**, emitido sobre el proyecto de decreto que posteriormente se aprobó por el Govern balear como Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, aludido anteriormente.

Por otra parte, interesa ahora reproducir las siguientes disposiciones de este Decreto que tienen especial interés para el objeto de nuestra consulta:

#### Artículo 2. Vehículos

Para la obtención de la autorización de transporte público de viajeros en vehículos de turismo (VT) de hasta siete plazas, se requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Los vehículos tendrán que haber sido fabricados y concebidos para el transporte de viajeros hasta siete plazas, y tendrán, en todo caso, la clasificación de turismo.

Los vehículos vendrán de fábrica con siete asientos instalados en el habitáculo y con un espacio, separado o no del habitáculo, reservado a maletero; en ningún caso se podrá ocupar el espacio del maletero con la utilización o la instalación de un asiento plegable o traspontín.

2. En el caso de vehículos adaptados para el transporte de personas con movilidad reducida, tendrán la clasificación de turismo y podrán ser de hasta nueve plazas, de las que dos plazas quedarán reservadas para el anclaje de la silla de ruedas. En ningún caso podrán transportar a más de siete personas, incluida la persona que conduce, y no se podrá ocupar el espacio del maletero con la utilización o la instalación de un asiento plegable o traspontín.

Artículo 3. Desarrollo de las licencias de auto-taxi en vehículos de hasta siete plazas

Se autoriza a los órganos que tienen encomendada la gestión de los transportes terrestres a determinar, mediante la disposición administrativa oportuna, los requisitos necesarios para la expedición de las licencias de auto-taxi para los vehículos de siete plazas, incluida la persona que conduce.

Corresponderá a los ayuntamientos la expedición de las licencias municipales de auto-taxi.

Disposición final primera. Autorización

Se faculta al consejero de Territorio, Energía y Movilidad para dictar las disposiciones que sean necesarias para desarrollar este decreto.

Y, especial mención merece también aquí el apartado 3 de la Disposición transitoria primera de la *Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears*, por cuanto establece lo siguiente:

**Disposición transitoria primera. Desarrollo reglamentario de las licencias de auto-taxi de siete plazas y cobro individual por asiento.**

1. Mientras no se desarrollen reglamentariamente los artículos 49.b) y 73.1 de esta ley, no podrán adscribirse licencias de auto-taxi ni autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros a vehículos de turismo de más de cinco plazas, incluida la persona conductora.

2. Los vehículos destinados al transporte público de viajeros en vehículos de turismo que estén autorizados para el transporte de personas con movilidad reducida a la entrada en vigor de esta ley, no podrán transportar a más de cinco personas, incluida la persona conductora, mientras no se apruebe el correspondiente desarrollo reglamentario.

3. El órgano competente para la gestión de los transportes terrestres determinará, mediante la disposición administrativa oportuna, los requisitos necesarios para la expedición de las licencias de auto-taxi para los vehículos de siete plazas, incluida la persona conductora.

4. Mientras no se desarrolle reglamentariamente el artículo 63.2.b) de esta ley no podrán prestarse los servicios de transporte establecidos en el mismo.

Pues bien, en atención al marco normativo y competencial anteriormente expuesto debemos concluir que no hay duda alguna sobre la competencia que ostenta el Govern de les Illes Balears para el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre esta materia relativa a los transportes terrestres que transcurren dentro del territorio de la Comunidad Autónoma y, en particular, *no hay duda alguna tampoco sobre la habilitación competencial que ostenta el consejero de Territorio, Energía y Movilidad para elaborar y aprobar la presente orden*, todo ello de conformidad con la Disposición final primera del Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, que expresamente le faculta para ello (de acuerdo con lo exigido por el art. 38.2 b) de la Ley 4/2001 del Govern) y en virtud de las competencias que ostenta sobre esta materia en virtud del Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, modificado por el Decreto 1/2016, de 16 de febrero.

Por otra parte, en el Dictamen 113/2016 decíamos:

En conclusión, el Consejo Consultivo considera que en esta materia, regulación de condiciones de licencias de auto-taxi y de transporte público discrecional con vehículos de turismo, que constituye un sector de actividad regulada y tarifada con límites de licencias o autorizaciones al amparo de la regulación estatal, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es competente por delegación del Estado en lo que se refiere a desarrollo legislativo y a la potestad reglamentaria de acuerdo con la normativa básica estatal (al tratarse de licencias de alcance territorial estatal), dejando a salvo, por supuesto, la normativa municipal que en cuanto al transporte urbano se pueda aprobar. Es de capital importancia advertir lo que establece el legislador balear en la Ley 4/2014 tal como hemos transcrito más arriba.

Por ello, en nuestros dictámenes 83/2014, 32/2015 y 26/2016, se llega a idéntica conclusión, esto es, que los Consejos Insulares no son competentes en este subsector normativo, en aplicación del art. 70 del Estatuto de Autonomía (que incluye en su apartado 10 la materia de «transportes terrestres» como materia propia), porque en realidad sobre dicha materia gravita la normativa básica estatal, es decir, se proyecta una distribución competencial distinta, que además ratifica el legislador balear.

En materia de transportes terrestres, en todo caso, para obtener la organización administrativa debe acudir a cada subsector o ámbito normativo diferenciado, teniendo en cuenta, además que en este campo múltiple y diverso tiene su reflejo la normativa comunitaria y la normativa española de liberalización de servicios y actividades, aunque sea un sector formalmente excluido de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En resumen, el Gobierno de las Islas Baleares es competente para aprobar el Proyecto examinado, sin perjuicio que las potestades de ejecución, inspección y sancionadora se hayan atribuido a los Consejos Insulares de Eivissa, Formentera y Menorca al amparo del artículo 2.2 de la Ley balear 13/1998, de 23 de diciembre.

## Cuarta

El Proyecto de orden tiene dos artículos y una disposición final única sobre la entrada en vigor desde el mismo día de su publicación.

El artículo 1 se refiere al ámbito de aplicación, referido únicamente a los Ayuntamientos de la isla de Mallorca y el artículo 2 en el que se regulan los requisitos para la expedición de las licencias de auto-taxi.

En el Preámbulo se justifica esta regulación en que *«aquesta Conselleria, com a òrgan que té encomanada la gestió dels transports terrestres a l'àmbit territorial de l'illa de Mallorca, ha d'aprovar i publicar una ordre en la qual es determinin aquests requisits»*.

## III. CONCLUSIONES

**1ª.** Se halla legitimada la Presidenta de las Illes Balears para solicitar el dictamen que tiene carácter preceptivo (art. 21 a) de nuestra Ley 5/2010). Se ha solicitado con el carácter de urgente y aunque no se ha admitido la urgencia por los motivos aducidos en la consideración jurídica primera, este dictamen se emite en el plazo de quince días hábiles.

**2ª.** Por lo que se refiere al procedimiento que se ha seguido se deberá proceder, antes de su aprobación, conforme a lo señalado en nuestra consideración jurídica segunda con carácter esencial para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo» (artículo 4.3 de la Ley 5/2010, de 16 de junio).

Palma, 3 de marzo de 2017