

Dictamen nº: **102/17**
Consulta: **Consejero de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **09.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de marzo de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras por escrito de 13 de febrero de 2017, que ha tenido entrada en este órgano consultivo el 17 de febrero de 2017, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 58/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondiendo, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión celebrada el día 9 de marzo de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de Decreto por el que se modifican diversos preceptos del Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 79/1997, de 3 de julio (en adelante, Reglamento de Viajeros) pretende regular el régimen de utilización de los títulos antiguos por cambio de tarifas, acceso de viajeros con bicicletas así como, el acceso a personas con movilidad reducida que se desplacen con andadores y cualquier otro dispositivo de apoyo que les ayude a caminar o viajen en sillas de ruedas motorizadas del tipo escúter o similar, se reduce a tres el número de hojas del libro de reclamaciones, alcanza también la regulación, al recargo extraordinario que deberán adoptar los viajeros desprovistos de billete, adapta su terminología en cuanto al acceso de perros de asistencia a la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia y se introducen modificaciones en el capítulo V del vigente Reglamento de Viajeros, sobre infracciones y sanciones, para su adecuación a la normativa actualmente en vigor.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva en la que se expone la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de transporte terrestre cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio conforme al artículo 26.1.6 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EA).

Destaca, que en ese marco competencial, se creó mediante Ley 5/1985, de 16 de mayo, el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, entidad con personalidad jurídica y patrimonio

propios, mediante la que se articula la cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de la misma en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros, adscrito a la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

También se menciona el artículo 41 de la ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en el que se regula que la Administración establecerá las condiciones generales que habrán de cumplir los usuarios, así como las obligaciones de los mismos en la utilización de los transportes terrestres.

Tras indicar que mediante Decreto 79/1997, de 3 de julio, se aprobó el Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid, destaca que el Defensor del Pueblo, en el ejercicio de sus competencias, y con objeto de proteger los derechos de los usuarios, ha sugerido una modificación del citado Decreto para adoptar medidas que garanticen que, tras un cambio de tarifas, los usuarios puedan disponer del servicio abonado con anterioridad.

Añade la parte expositiva, que la modificación proyectada *“tiene por objeto satisfacer las exigencias en materia de movilidad sostenible y de accesibilidad universal, mediante el reconocimiento del derecho de los usuarios a acceder a los autobuses con bicicletas y dispositivos de ayuda a personas con movilidad reducida”* y además, se establece una cantidad fija como importe del recargo extraordinario que deberán abonar los viajeros desprovistos de billete con la finalidad de simplificar el cálculo del importe de esta penalización de carácter tarifario y reducir al mínimo los problemas de gestión que genera el mantenimiento de un sistema de cálculo que tiene como referencia el precio del billete sencillo.

La parte dispositiva del proyecto consta de un artículo único y una disposición final única.

El artículo único modifica los artículos 2, 7, 14, 17, 23, 25, 26, 27, 28, 30 y 31 y se elimina el artículo 32 del Decreto 79/1997, la disposición adicional única pasa a ser disposición adicional primera y se añade una disposición adicional segunda que habilita al Consejo de Administración del Consorcio Regional de Transportes para acordar la modificación de la cuantía del recargo extraordinario, por el procedimiento establecido para la aprobación de las tarifas de los servicios de transporte de viajeros dependientes de este organismo.

La disposición adicional única regula la entrada en vigor de la norma prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

- Proyecto de Decreto (documento nº 1 del expediente administrativo).
- Memoria abreviada del análisis de impacto normativo suscrita por el secretario general del Consorcio Regional de Transportes el 20 de septiembre de 2016 (documento nº 2 del expediente administrativo).
- Resolución de 23 de septiembre de 2016 del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras acordando la apertura del trámite de información pública (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 233, de 29 de septiembre de 2016 (documento nº 3 del expediente administrativo).
- Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Economía, Empleo y Hacienda, de Políticas Sociales y Familia, de Sanidad, de Educación, Juventud y Deporte.

También figura en el expediente, el informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (documento nº 4 del expediente administrativo).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 30 de septiembre de 2016 (documento nº 5 del expediente administrativo).

- Certificado del secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 24 de noviembre de 2016 (documento nº 6 del expediente administrativo).

- Informe de sobre el impacto en la familia, la infancia y la adolescencia de la Dirección General de la Familia y el Menor de 5 de octubre de 2016 (documento nº 7 del expediente administrativo).

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer de 29 de septiembre de 2016 (documento nº 8 del expediente administrativo).

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género del subdirector general de Atención Social Primaria de 6 de febrero de 2017 (documento nº 9 del expediente administrativo).

- Informe del secretario general del Consorcio Regional de Transportes de Madrid a las observaciones formuladas por las distintas Secretarías Generales Técnicas de 22 de noviembre de 2016 (documento nº 10 del expediente administrativo).

- Informe del jefe de División de Coordinación Administrativa del Consorcio Regional de Transportes de 29 de diciembre de 2016, respecto a las observaciones del Consejo de Consumo (documento nº 11 del expediente administrativo).

- Proyecto de decreto sometido a informe de la Abogacía General (documento nº 12 del expediente administrativo).

- Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 1 de diciembre de 2016 del secretario general del Consorcio Regional de Transportes (documento nº 13 del expediente administrativo).

- Informe de la secretaria general técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 28 de diciembre de 2016 (documento nº 14 del expediente administrativo).

- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 16 de enero de 2017 (documento nº 15 del expediente administrativo).

- Informe del secretario general del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en relación a las observaciones formuladas por la Abogacía General de 31 de enero de 2017 (documento nº 16 del expediente administrativo).

- Proyecto de Decreto tras informe de la Abogacía General (documento nº 17 del expediente administrativo).

- Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 30 de enero de 2017 del secretario general del Consorcio Regional de Transportes (documento nº 18 del expediente administrativo).

- Informe del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras sobre solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de 13 de febrero de 2017 (documento nº 19 del expediente administrativo).

- Certificado del acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de febrero de 2017 sobre solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora (documento nº 20 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Carácter del dictamen y competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) c) proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable, en virtud de lo establecido en el artículo

26.1.6 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EA), a cuyo amparo la Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada.

La Comunidad de Madrid no ha dictado una norma legal reguladora del transporte salvo en el aspecto organizativo con la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid (en adelante, Ley del Consorcio), Consorcio que agrupa a distintas Administraciones Públicas titulares del servicio de transporte, que se integran en el Consorcio en su condición de autoridad única de la competencia del transporte público de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos que voluntariamente se adhieran, y en cuanto a los transportes urbanos, con la Ley 20/1998, de 27 de noviembre.

Por ello, ha de tenerse en cuenta la aplicación supletoria de la normativa estatal contenida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT) cuyo artículo 41 establece que la Administración establecerá las condiciones generales que habrán de cumplir los usuarios, así como las obligaciones de los mismos en la utilización de los transportes terrestres.

En ese marco competencial se aprobó el Decreto 79/1997, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid, modificado por Decreto 254/2000, de 30 de noviembre, Decreto 126/2001, de 2 de agosto y Decreto 1/2008, de 17 de enero.

De cuanto antecede, se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma y que esta goza de la suficiente cobertura legal.

En otro orden de cosas, al tratarse de una disposición de desarrollo legal y que afecta a la totalidad de los ciudadanos, el instrumento

normativo empleado resulta adecuado. La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada de dicho órgano conforme el artículo 50.2 de la precitada Ley.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del EA de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante "*Ley del Gobierno*", que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

La Ley del Gobierno ha sido objeto de modificación por el apartado 12 de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No obstante, según resulta del expediente, la primera versión de la memoria abreviada del análisis de impacto normativo está fechada el 20 de septiembre de 2016, por lo que, a tenor de lo dispuesto en su disposición transitoria primera, al presente proyecto normativo le será de aplicación la redacción anterior a la modificación de la Ley de Gobierno dado que el inicio del procedimiento para su elaboración fue anterior a la entrada en vigor de la citada Ley 40/2015.

Por tanto, hay que acudir al artículo 24 de la Ley del Gobierno -en su anterior redacción- que es el que contempla el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquel, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, que ostenta competencias en materia de transportes, según lo dispuesto en los Decretos 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, el Decreto 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y Decreto 199/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres versiones de la citada memoria, la primera, elaborada al inicio del procedimiento, de 20 de septiembre de 2016, la segunda, una vez emitidos informes de observaciones de las diferentes Consejerías y previa a la remisión del proyecto a la Abogacía General de 1 de diciembre de 2016 y la última, previa a la solicitud de

dictamen a este órgano consultivo fechada el 30 de enero de 2017. Se cumple así con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Su estructura responde al modelo de Memoria Abreviada al que hace referencia el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009 y apartado V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, puesto que se ha considerado que del proyecto normativo no se derivan impactos apreciables en los ámbitos a los que alude el artículo 2 de mencionado Real Decreto 1083/2009.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011: *“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”*.

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de 2014 (recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que procede su elaboración *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos*

apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa”.

Aunque el precepto no lo concreta, parece que los ámbitos a los que alude son los que menciona el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, cuando al referirse a la memoria completa indica que *“la memoria de análisis de impacto normativo incluirá cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”* como sucede en el presente caso.

La memoria que nos ocupa recoge el objeto, contenido y oportunidad del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. También incorpora una referencia al impacto presupuestario señalando que *“no conlleva coste económico alguno del que se derive un incremento del presupuesto o una carga adicional para la Administración, dado que el contenido de la mayoría de los preceptos que se modifican carece de repercusión económica y se limita a clarificar los derechos y obligaciones de los usuarios del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid”* si bien, el incremento del importe del recargo extraordinario que deberán abonar los viajeros desprovistos de billetes, podría suponer una variación proporcional de los ingresos pero que *“existen numerosas variables susceptibles de alterar los ingresos derivados de la percepción del recargo extraordinario”*, para concluir, *“Por lo anterior, resulta imposible realizar una valoración exacta del impacto económico sobre los ingresos que pueda tener la medida”*, circunstancia que razonablemente permite inferir que tendrá algún impacto económico, por lo que debería precisarse en la memoria la repercusión del incremento del importe del recargo extraordinario en los ingresos.

En relación con el informe sobre el impacto por razón de género, la memoria remitida contiene una referencia a que el proyecto de decreto *“no*

implica discriminación alguna por razón de género, en tanto que amplía los derechos de los usuarios, sin establecer ninguna diferenciación en función del sexo de los mismos” sin mencionar el Informe de Impacto por Razón de Género de la Dirección General de la Mujer, de 29 de septiembre de 2016 obrante en el expediente.

También recoge que en el proceso de elaboración del proyecto se han recabado los informes de impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición Adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. También se ha recabado el informe a que hace referencia el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación y el artículo 21.1 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual de la Comunidad de Madrid.

Realiza una mención expresa al impacto de accesibilidad toda vez que la norma proyectada incorpora *“la posibilidad de acceder a los vehículos con andadores y con dispositivos tipo scooter, por lo que mejora la accesibilidad de las personas usuarias de estos objetos”*, y por último recoge que *“a efectos sobre la competencia, impactos sociales, medioambientales y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, no se han apreciado que existan”*.

En el ámbito procedimental, han emitido informe las Secretarías Generales Técnicas de diversas Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de

Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, formulando algunas de ellas observaciones al texto.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, dispone que: *“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado”*.

A estos efectos se concedió por Resolución de 23 de septiembre de 2016 del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras un trámite de información pública por un periodo de quince días hábiles. No consta que se hayan presentado alegaciones.

La concesión del trámite de información pública se adecua a la exigencia prevista en el artículo 39 LOTT que establece que *“los usuarios participarán, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la legislación específica de consumidores y usuarios, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y de las resoluciones administrativas referentes al transporte que les afecten, en la forma que reglamentariamente se determine”*.

Asimismo, se han recabado informes de la Dirección General de la Mujer que concluye que no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de un proyecto normativo de carácter técnico y procedimental; de la Dirección General de la Familia y el Menor, en el que no se hacen

observaciones por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia; y de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, que señala que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, al no contener el proyecto disposiciones referidas a la población LGTBI.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al incorporarse al expediente el informe de la Abogacía General en el que se formulan algunas observaciones de carácter esencial.

Igualmente se ha sometido el proyecto a dictamen del Consejo de Consumo conforme lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, trámite preceptivo a la luz de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2008 (recurso 679/2006) confirmada en casación por la del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2011 (recurso 1170/2009).

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto pretende modificar el Reglamento de Viajeros en varios aspectos tal como se ha indicado anteriormente, satisfacer exigencias en materia de movilidad sostenible y de accesibilidad universal permitiendo el acceso a los usuarios de autobuses con bicicletas y dispositivos de ayuda a personas con movilidad reducida, respecto al régimen de

utilización de los títulos antiguos en los supuestos de cambios de tarifas, se reducen a tres el número de hojas del libro de reclamaciones, se regula el recargo extraordinario que estarán obligados a abonar los viajeros desprovistos de título de transporte válido, se adapta su terminología a la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisen el Acompañamiento de Perros de Asistencia y se adecuan ciertos aspectos del régimen de infracciones y sanciones, a la normativa actualmente en vigor.

El transporte interurbano tiene la consideración de servicio público en la LOTT. La gestión indirecta de servicios de transporte público de viajeros por carretera se lleva a cabo por los diferentes operadores privados a los que se ha adjudicado el correspondiente contrato administrativo de gestión, según lo dispuesto en la LOTT. Por su parte, el artículo 8 de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de la Comunidad de Madrid, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera, establece que *“Los servicios de transporte público regular permanente de viajeros de uso general, prestados íntegra y exclusivamente en su ámbito territorial, son servicios públicos de carácter esencial”*, siendo los derechos y obligaciones de los usuarios de dicho transporte, los contenidos en los artículos 40 y 41 de la LOTT, derechos y obligaciones contenidos también en el Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano junto a las condiciones de utilización de las concesiones interurbanas, sobre las que ejerce sus competencias el Consorcio Regional de Transportes.

Respecto al análisis de las modificaciones proyectadas, el apartado Uno del Artículo único modifica el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento de Viajeros introduciendo una nueva redacción a la letra k) para permitir el acceso a los autobuses con bicicletas, en los términos y condiciones que establezcan los órganos competentes en materia de Transportes, pasando la actual letra k) a denominarse letra l).

El derecho de acceso a los autobuses con bicicletas se ampara en la previsión contenida en el artículo 41 de la LOTT, que atribuye a la Administración la facultad de establecer las condiciones generales así como las obligaciones de los usuarios en la utilización de los transportes terrestres, si bien en el texto que se informa no se especifica el órgano competente en materia de transportes que establecerá los términos y condiciones que habrán de cumplir los usuarios.

La ausencia de concreción alguna en cuanto a las condiciones de ejercicio del derecho y ausencia también de habilitación de desarrollo a órgano competente alguno, desvirtúa el derecho de acceso con bicicletas a los usuarios de los autobuses de transporte interurbano, lo que exige una concreción en el precepto examinado de los términos y condiciones de ejercicio del derecho sin menoscabo de los espacios reservados a usuarios de sillas de ruedas tal como prevé el artículo 32.2.f) de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.

En este punto advertir, que tal como señalara esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 268/16, de 30 de junio, el Consorcio Regional de Transportes carece de potestad reglamentaria que corresponde exclusivamente al Gobierno -artículo 22.1 del EA- y, de forma más limitada, a los Consejeros -artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid- pero en ningún caso a un organismo autónomo de carácter mercantil como es el Consorcio. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (recurso 5582/2011).

En segundo lugar, el apartado Dos del artículo único modifica el artículo 7 del Reglamento de Viajeros siguiendo la recomendación de la Defensora del Pueblo tal y como se manifiesta en la exposición de motivos, sin que conste en el expediente remitido la correspondiente Recomendación de dicha institución. Consiste dicha modificación en que

cuando se autorice un cambio de tarifas por modificación de los precios, de los tipos de títulos o de sus condiciones de utilización, se habrá de anunciar oportunamente a los usuarios, informando *“de las medidas habilitadas para garantizar la disposición del servicio abonado previamente”*, pudiendo estas consistir *“alternativa o conjuntamente”*, en el canje de los títulos válidos que no hayan sido agotados antes de la fecha de entrada en vigor de la nueva tarifa *“en las condiciones que se determinen”* y en un plazo nunca inferior a tres meses o en permitir su utilización durante al menos 15 días a partir del referido cambio.

La modificación proyectada lejos de mejorar la información que debe facilitarse a los usuarios al aprobarse un cambio de tarifas por modificación de precios, de los tipos de títulos o de sus condiciones de utilización, situaciones ya contempladas en el vigente Reglamento de Viajeros, regula de forma evidente y con un carácter mas restringido la regulación vigente en la que se contempla la posibilidad de canje de títulos por un plazo nunca inferior a tres meses o de utilización del título antiguo durante al menos quince días a partir del cambio de tarifa sin que dichas medidas puedan tengan que adoptarse de forma *“alternativa o conjuntamente”*.

En tercer lugar, el apartado Tres del artículo único modifica el artículo 14 del Reglamento de Viajeros, añadiendo los apartados 4 y 5.

Mientras que el apartado 4 introduce la posibilidad de acceder a los autobuses a las personas con movilidad reducida que se desplacen con andadores y cualquier otro dispositivo de apoyo que ayude a caminar, en la forma y condiciones establecidos por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, el apartado 5 posibilita el acceso a las personas con movilidad reducida que viajen en sillas de ruedas motorizadas del tipo escúter o similar cumpliendo las condiciones que se establezcan al efecto por el Consorcio Regional de Transportes.

La modificación está en consonancia con la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas cuyo objeto consiste en garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que, por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, si bien sería deseable que fuese la norma proyectada la que estableciera las condiciones para hacer efectivo el acceso, tal como se realizó en la modificación introducida por el Decreto 1/2008, de 17 de enero, con ocasión de reconocer la accesibilidad de los carritos de niño a los autobuses.

En este punto señalar, que el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social recoge en su artículo 27 las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en el ámbito de los medios de transportes, que serán exigibles *“para todas las infraestructuras y material de transporte, de acuerdo con las condiciones y plazos máximos previstos en la disposición adicional tercera.1”*.

El apartado Cuatro del artículo único modifica el punto 1 del artículo 17 del Reglamento de Viajeros.

La modificación tiene por finalidad reducir a tres el número de ejemplares de cada hoja de reclamaciones adecuándose así a la regulación contenida en la Orden FOM/1230/2013, de 31 de mayo, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera.

El apartado Cinco del artículo único modifica el artículo 23 con la siguiente redacción:

"Los viajeros desprovistos de título de transporte válido, estarán obligados a abonar en concepto de recargo extraordinario por el servicio utilizado o que se pretenda utilizar, el importe de ochenta euros, importe que se reducirá a la mitad en caso de pago inmediato o en el plazo máximo de quince días hábiles a la empresa operadora.

Tendrán la consideración de viajeros desprovistos de título de transporte válido quienes, al serle requerida su exhibición por cualquier empleado de la empresa operadora o de la Inspección del Consorcio Regional de Transportes, no muestren título alguno, muestren título insuficiente o no coincidente con el trayecto que estén realizando o hayan realizado, o el título que exhiban no esté debidamente validado y cancelado para el trayecto que estén realizando o hayan realizado.

De no hacerse efectivo el pago del recargo extraordinario por los viajeros desprovistos de título de transporte válido y transcurridos treinta días desde que se constató la falta de dicho título, se cursará la oportuna denuncia a los efectos de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador".

La modificación por tanto alcanza al importe del recargo extraordinario, que actualmente es de *"un importe igual al resultado de multiplicar por veinte el precio de un billete ordinario o sencillo, salvo que resulte inferior a dos mil pesetas, en cuyo caso se abonará esta cantidad"*.

En relación con los recargos y su naturaleza jurídica ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 486/16, de 27 de octubre, al señalar que el recargo, definido por la RAE como *"cantidad o tanto por ciento en que se incrementa la deuda, por lo general a causa del retraso en un pago"*, no supone una sanción. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 164/1995, de 13 de noviembre y 141/1996, de 16 de septiembre sobre la naturaleza de los recargos tributarios. Esta última dice:

«En relación a los recargos del 10 por 100, este Tribunal llegó a la conclusión de que los mismos carecían de carácter sancionador al no ser su función represiva (esto es, al no estar diseñados como castigos del ilícito cometido); sino que, además de justificarse -al menos en parte- como resarcimiento inmediato, cumplían una función "coercitiva, disuasoria o de estímulo" semejante a la de las medidas coercitivas respecto al pago de la deuda tributaria, excluyendo, por otra parte, la aplicación de más severas medidas sancionadoras. Efectivamente, según se afirma en la STC 164/1995 -a cuya doctrina se remiten las SSTC 171/1995, de 21 de noviembre, 198/1995, de 21 de diciembre, 44/1996, de 13 de marzo, y 141/1996, de 16 de septiembre-, la funcionalidad del recargo del 10 por 100 "no es la de una sanción en sentido propio, pues no supone un castigo por la realización de una conducta ilícita administrativamente sino un estímulo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias o, lo que es lo mismo, una disuasión para el incumplimiento" (FJ 5)».

Según la STC 164/1995,

“... el recargo integra una penalización económica en caso de retraso en el pago para tratar de conseguir que este se produzca dentro de plazo. En este sentido, su función es similar a la de la cláusula penal que pueden convenir las partes, en virtud de su autonomía de la voluntad, para impulsar el cumplimiento de las obligaciones en las relaciones privadas, que viene contemplada en los arts. 1.152 y sigs. C.C. (a la que también las partes, en virtud de aquella autonomía, pueden dar distintas configuraciones) y que prevé también el legislador en el ámbito de la contratación administrativa (art. 96 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas), precisamente para el caso de demora del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones (penalidades por demora) y como medio para estimular el cumplimiento puntual de las mismas.

Sin embargo, el hecho de que los recargos tengan esa función coercitiva, disuasoria o de estímulo (lo que les da, como ha destacado alguna doctrina, un cierto matiz sancionatorio) no los convierte en sanciones en sentido propio, por cuanto su función no es represiva, siempre y cuando, como ya hemos advertido, cuantitativamente no alcancen el valor de las sanciones (ni siquiera de las atenuadas). La funcionalidad del recargo (como la de la cláusula penal en la contratación privada o en la contratación administrativa) no es la de una sanción en sentido propio, pues no supone un castigo por la realización de una conducta ilícita administrativamente sino un estímulo para el cumplimiento de las obligaciones tributarias o, lo que es lo mismo, una disuasión del incumplimiento”.

Así pues, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional el recargo no es, de suyo, una sanción, sino solo en los casos en que por su contenido, por su regulación o por su entidad material lo sean.

En el citado Dictamen 486/16, se examinó la naturaleza del recargo previsto por la falta de ingreso de la fianza de arrendamientos y la jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de mayo de 2007 (recurso de casación nº 6875/2004) excluye el carácter sancionador al declarar que no tiene *“carácter punitivo ni sancionador la obligación de depositar la fianza o el recargo compensatorio por el retraso”*.

Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1992 (recurso de apelación número 3210/1990) no considera el recargo como sanción, sino que es una medida que descansa en principios específicos distintos de los que regulan el Derecho Administrativo sancionador. Así, en esta última sentencia el Tribunal Supremo considera *“correcto el exigir el 25% y esta cantidad, dado que por su carácter de medida reparatoria no se integra en la fianza, ni ha de ser devuelta, sino que es una suma (fijada legalmente) que ha de pagarse, como indemnización por los perjuicios (reales o potenciales) ocasionados*

como consecuencia de la negligencia de la parte al no constituir la fianza en el momento legal oportuno. En consecuencia es una cantidad que no puede ser reintegrada, en momento alguno, a quien la abona, sin que con ello se infrinja un precepto ordinario o constitucional".

En este sentido, son numerosas las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (31 de marzo de 2000 –recurso nº 1075/1999-, 20 de abril de 2001 –recurso nº 593/1998-, 18 de abril de 2000–recurso nº 721/1999-, 21 de abril de 2004 –recurso nº 1019/1998), que se han pronunciado en el mismo sentido.

En el presente caso, el artículo 142.14.7 LOTT contempla como infracciones leves ciertas conductas de los usuarios de transportes de viajeros entre las cuales figura “*viajar careciendo de un título de transporte suficiente para amparar la utilización del servicio de que se trate*”, que se sancionan, de acuerdo con el artículo 143.1.a) LOTT con multa de 100 a 200 euros.

La figura del recargo se utiliza en la Regulación del Servicio de Metro de Sevilla y en el Reglamento de Regulación del Servicio de Metro de Málaga.

Las Condiciones Generales de Contratación de Metro Bilbao establecen una figura similar a la que se denomina “*percepción mínima*” por importe de 20 euros para las personas usuarias sin título de transporte válido en ese mismo momento y establecen que en caso de negativa al pago de la percepción mínima inicial, se solicitarán a la persona infractora sus datos personales, y dispondrá de una semana para hacer efectivo el pago de la percepción mínima en cualquier Oficina de Atención a Clientes que ascenderá a 50,00 euros. De no hacerse efectivo dicho pago al personal de Metro Bilbao, se cursará la oportuna denuncia a efectos de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

Por su parte, el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolità de Barcelona, S.A. prevé la existencia, también, de una percepción mínima en caso de que el usuario viaje sin título válido cuyo importe se reduce al 50% en el caso de que se abone de forma inmediata. En otro caso, previo requerimiento de los datos con el fin de gestionar el cobro, se le concede al usuario un plazo de treinta días para que abone el importe total de la percepción mínima, transcurrido el cual la Administración titular del servicio tiene que tramitar el procedimiento sancionador correspondiente.

En consecuencia, no hay obstáculo a la imposición de este “recargo” que funciona como una cláusula penal para estimular el cumplimiento de la obligación y evitar la incoación de un procedimiento sancionador, sin perjuicio de observar que deberían señalarse los medios de pago para satisfacer el citado recargo, tal como se indicó en el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo.

El apartado Seis del artículo único modifica la redacción de la letra d) del artículo 25 para adecuar su terminología a la ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia, sustituyéndose así la denominación de “*perros guía*”, por “*perros de asistencia*”.

La modificación contenida en el apartado Siete y apartado Ocho del artículo único, modifica la redacción de los artículos 26 y 27 respectivamente para su adecuación a la LOTT y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tanto en el artículo 26 como en el artículo 27, cuando se manifiesta “*y resto de normas legales aplicables*”, así como, “*de acuerdo con lo previsto en la Ley que tipifica la conducta*” se observa una redacción confusa, imprecisa y genérica contraria al principio de seguridad jurídica exigible en toda norma que determina obligaciones de los usuarios. Observación que se hace extensible al apartado Once del artículo único que modifica el artículo 30 cuando con respecto a la

prescripción señala *“prescribirá en los plazos y en la forma fijados en las normas correspondientes”* y al apartado Doce que contiene una nueva redacción del artículo 31, cuando con respecto a la ejecución de las sanciones indica, *“así como en las demás normas aplicables a las ejecuciones forzosas”*.

El principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española garantiza la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes.

El Tribunal Constitucional ha dedicado numerosas sentencias a este concepto. La seguridad jurídica es, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de julio, *“suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”*.

En el mismo sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo se refiere a este principio en estos términos: *“la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no ... provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean estas”*.

Por tanto, la importancia del principio de seguridad jurídica impide la remisión a la normativa de aplicación en los términos que se expresan en los artículos 26, 27, 30 y 31 del proyecto, cuando refieren a “*resto de normas legales aplicables*”, “*de acuerdo con lo previsto en la Ley que tipifica la conducta*”, “*en la forma fijados en las normas correspondientes*” y “*en las demás normas aplicables a las ejecuciones forzosas*”, respectivamente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado Nueve del artículo único recoge una nueva redacción del artículo 28 “Competencia y procedimiento” actualmente recogido en el artículo 29, el apartado Diez del artículo único mantiene inalterada la redacción del artículo 30 pero pasa a ser el artículo 29 y el apartado Trece del artículo único únicamente elimina el vigente artículo 32.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales, el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de toda norma autonómica en la materia. No obstante, cabe efectuar algunas observaciones en este ámbito.

La referencia a los informes emitidos debe quedar separada de la fórmula promulgatoria y, como indica la Directriz 13 del Acuerdo de 2005, destacar los aspectos más relevantes de la tramitación, “*consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales*”. No es necesario, por tanto, mencionar todos los informes sobre impacto por razón de género, impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de impacto presupuestario.

Si merece mención en la tramitación del procedimiento el informe emitido por el Consejo de Consumo que no puede calificarse como “*informe de impacto sobre los consumidores*” y que el proyecto ha sido sometido a información pública.

La fórmula promulgatoria debería adaptarse al orden dispuesto en la Directriz 16, lo que supone que primero se haga referencia al consejero que ejerce la iniciativa, para a continuación, utilizar las formulas, según proceda de “oído” o “de acuerdo con” el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición, como ocurre con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Atendiendo a la Directriz 42.f) incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final única debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez consideradas las observaciones contenidas en el presente dictamen y, en especial, la formulada con carácter esencial, puede someterse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 79/1997, de 3 de

julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, 9 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 102/17

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid