

Dictamen nº: **381/18**
Consulta: **Consejo de Gobierno**
Asunto: **Consulta Facultativa**
Aprobación: **06.09.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 6 de septiembre de 2018, aprobado por unanimidad , sobre la consulta facultativa formulada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, al amparo del artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, relativa a la competencia de la Comunidad de Madrid para regular condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor (VTC) al amparo de una autorización de ámbito nacional, cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El director general de transportes en un informe de 24 de mayo de 2018 plantea al secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura, la solicitud de informe de esta Comisión Jurídica Asesora.

En el informe, tras el estudio de las competencias del Estado, de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos, en especial del Ayuntamiento de Madrid, se expone la regulación actual del transporte

discrecional de viajeros realizado con autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor (en adelante, VTC), realiza una comparativa de la prestación de servicios con vehículos con licencia municipal de taxi y vehículos con autorización VTC concluyendo *“En definitiva, parece que salvo habilitación expresa por el Estado, con la que no se cuenta, la Comunidad de Madrid no puede regular los servicios prestados con los vehículos dotados de autorización de la clase VTC de ámbito nacional, aun cuando se presten íntegramente dentro de su territorio, a pesar de que el otorgamiento de esta clase de autorizaciones está vinculado a la atención de necesidades relacionadas con el territorio de nuestra Comunidad Autónoma”*.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en su reunión de 29 de mayo de 2018, acordó: *“Solicitar, de conformidad con el artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre la consulta formulada por la Dirección General de Transportes relativa a la competencia de la Comunidad de Madrid para regular condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos VTC al amparo de una autorización de ámbito nacional cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid”*.

SEGUNDO.- Dicha consulta ha tenido entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 9 de julio de 2018, por trámite ordinario, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles 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).

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la petición de informe formulada por el director general de Transportes y por el

certificado del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno expedido por el secretario del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

El 30 de julio de 2018 se solicitó, al amparo del artículo 19.1 del ROFCJA, documentación que pudiera tener relevancia a la hora de dictaminar sobre la consulta planteada, suspendiéndose el plazo para la emisión de dictamen.

El 3 de agosto de 2018 tuvo entrada en este órgano consultivo un informe de 23 de marzo de 2018 del Servicio Jurídico en la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras sobre precios aplicables a los transportes urbanos de viajeros prestados por vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor y la petición de dicho informe formulada por la Dirección General de Transportes, reanudándose el plazo para la emisión de Dictamen.

La ponencia ha correspondiendo por reparto de asuntos, a la letrada vocal D^a. 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 sesión celebrada el día 6 de septiembre de 2018.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora resulta facultativa, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, y reguladora de la Comisión

Jurídica Asesora, a cuyo tenor el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión.

Al tratarse de una consulta facultativa de especial trascendencia y repercusión social, le corresponde al Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora la emisión de Dictamen, de conformidad con el artículo 16.3 del ROFCJA.

SEGUNDA.- La cuestión planteada en la consulta estriba en determinar la competencia de la Comunidad de Madrid para regular las condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos VTC, al amparo de una autorización de ámbito nacional, cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid.

Sobre la delimitación competencial en materia de transportes terrestres, el artículo 149.1.21 de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de transportes terrestres cuando el servicio transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por su parte, el artículo 148.1.5 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de transportes terrestres *“cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”*.

Al amparo de la indicada competencia estatal, se aprobó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT) y la Ley Orgánica 5/1987, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. A tenor de lo establecido en el artículo 18.1 de la aludida Ley Orgánica 5/1987, debían ser traspasados a las Comunidades Autónomas correspondientes los medios personales, patrimoniales y presupuestarios afectos a las

facultades delegadas, por los procedimientos establecidos en los Estatutos de Autonomía, lo que se llevó a cabo en la Comunidad de Madrid por Real Decreto 404/1989, de 21 de abril.

La LOTT se ha visto modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y por la Ley 9/2013, de 4 de julio, para su adecuación a los cambios operados en el mercado de los transportes terrestres y principalmente, para su adecuación a las disposiciones comunitarias en materia de transporte. Recientemente el Real Decreto Ley 3/2018, de 20 de abril ha modificado el artículo 9.1, 48 y 91 de la LOTT.

En su redacción actual, la LOTT, supedita la realización del transporte público de viajeros, incluida la modalidad de transporte discrecional, a la obtención de una autorización administrativa de transporte público expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado (artículo 42) y su otorgamiento, es de carácter reglado (artículos 48 y 99).

A tenor de lo dispuesto en su artículo 91 *“habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.*

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios”.

Junto a la reforma de la LOTT, mediante Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio se modificó también la Ley Orgánica 5/1987. En ella, se delega en las Comunidades Autónoma, entre otras materias, facultades de gestión de los servicios de transporte público discrecional de viajeros prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma (Sección Segunda del Capítulo II). En particular, el artículo 5 delega en las Comunidades Autónomas las funciones de: otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios; convalidación de la transmisión de las autorizaciones mediante la correspondiente novación subjetiva de las mismas; visado periódico de las autorizaciones; establecimiento de tarifas; revocación o condicionamiento de las autorizaciones; establecimiento de prestación de servicios mínimos; y cuantas actuaciones gestoras sean necesarias para el funcionamiento de los servicios y no se reserve para sí el Estado. El artículo 6 determina la competencia de estas funciones.

La citada Ley Orgánica, además de delegar actuaciones gestoras, en el artículo 14 delega en las Comunidades Autónomas *“la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas”* y añade que *“Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste”*.

El artículo 16 añade que *“el ejercicio de las facultades delegadas a que se refiere la presente Ley Orgánica estará sujeto a las normas del Estado, que conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, y a lo que dispongan los programas o planes generales o sectoriales del Estado”*.

Por su parte, el vigente Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de

septiembre, en su redacción actual, tras la sentencia de 4 de junio de 2018 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (recurso 438/2017), regula la actividad de arrendamiento con conductor en los artículos 180 a 182, desarrollados a su vez por la Orden Ministerial 36/2008, de 9 de enero, anulada parcialmente por sentencia de 7 de febrero de 2014 de la Sala de lo Contenciosos Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso 1257/2011).

El artículo 180 menciona que el arrendamiento de vehículos con conductor *“tendrá a todos los efectos administrativos la consideración de transporte discrecional de viajeros”* y para la realización de la actividad será precisa la obtención de la correspondiente autorización administrativa, mientras que el artículo 181 refiere los requisitos y especificaciones necesarias para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Interesa destacar la previsión contenida en el artículo 182.2. *“Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior”*.

TERCERA.- La Comunidad de Madrid asumió en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

El apartado segundo delimita las potestades que en relación a dicha materia corresponden a la Comunidad de Madrid, señalando al respecto que *“En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la*

función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española”.

En desarrollo de dicho precepto, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid y la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos, y ha regulado los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor cuya autorización se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid mediante Decreto 101/2016, de 18 de octubre.

La consideración estatutaria de una competencia como exclusiva debe interpretarse en consonancia con lo dispuesto en la Constitución, señalando a estos efectos la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo *“el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”.*

En el mismo sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 173/1998, de 23 de julio *“a pesar del carácter exclusivo de esta competencia, debe tenerse en cuenta que la misma se halla acotada en cuanto a la titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales. En efecto, es doctrina reiterada de este Tribunal que “la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer, no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución*

conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que se califiquen como exclusiva competencia asumida ratione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia (SSTC 20/1988, fundamento jurídico 3º y 178/1994, fundamento jurídico 4º)”.

CUARTA.- Centrándonos en los concretos términos de la consulta planteada, referidos a la competencia de la Comunidad de Madrid para regular las condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos VTC, al amparo de una autorización de ámbito nacional, cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid, hemos de acudir a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre los artículos los artículos 149.1.21 y 148.1.5 de la Constitución Española.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la interpretación de los citados preceptos constitucionales, entre otras, en la sentencia 118/1996, de 27 de junio, que anuló determinados preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes.

Dicha Sentencia señala al respecto:

«34. El art. 91.2 de la L.O.T.T. establece que “las autorizaciones de ámbito nacional habilitarán para realizar servicios de (transporte público discrecional) en todo el territorio nacional”. Este precepto ha de ponerse en relación con el art. 5 de la Ley Orgánica 5/1987 que dispone que, respecto a los servicios de transporte público discrecional prestados al amparo de «autorizaciones cuyo ámbito

territorial exceda del de una Comunidad Autónoma», se delegan en la Comunidad Autónoma una serie de facultades, como son, entre otras, la del otorgamiento de las autorizaciones, la convalidación de la transmisión de las autorizaciones mediante la correspondiente renovación subjetiva de las mismas, o el establecimiento de tarifas obligatorias de carácter máximo “en cuanto a los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”, al amparo de las autorizaciones a que se refiere este artículo.

Así, pues, no cabe duda del sentido del art. 91.2 de la L.O.T.T. puesto en conexión con el art. 5 d) de la Ley Orgánica 5/1987: al amparo de autorizaciones intercomunitarias, es posible llevar a cabo tráficos que discurran íntegramente dentro del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, siempre que se trate de transportes discrecionales propiamente dichos, esto es, de los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido. Sobre ellos la Comunidad Autónoma puede ejercer las competencias que le delegue el Estado y, aún así, en lo que al establecimiento de tarifas obligatorias se refiere, con la salvedad de que el Estado no las haya establecido con carácter general. La competencia, pues, también en esos tráficos intraautonómicos es, según la norma impugnada, del Estado.

A la vista de los términos del art. 149.1.21 C.E. y de la interpretación que del mismo ha realizado este Tribunal, ha de concluirse en el rechazo de la impugnación realizada por la Comunidad Autónoma.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía (y entre ellos el de Cataluña, art. 9.15) han asumido competencias exclusivas sobre aquellos transportes no reservados a la competencia estatal. Se trata de aquéllos que transcurren dentro de su territorio, cuya red de

actuación e itinerarios fijos o recorridos discrecionales no superan los límites de la respectiva Comunidad, y cuyos puntos de carga y descarga se sitúan íntegramente dentro de ésta.

En la STC 53/1984, dijimos, al respecto lo siguiente: “Para adecuar servicio público y ámbito territorial, el art. 1 del Decreto en conflicto pretende una respuesta recurriendo a acotar el Decreto a los servicios que tengan su origen y destino dentro del ámbito territorial del Consell. Esta precisión no es, sin embargo, válida pues el servicio regulado en los preceptos a cuya ejecución pretende servir el Decreto (arts. 3, 6, 33, 34, etc., del Reglamento), es de ámbito suprarregional (es de ámbito nacional) y, por otra parte, no corresponde a las competencias ejecutivas alterar o modificar el régimen de tal servicio, introduciendo variantes en su reglamentación, ni fraccionar la uniformidad tarifaria, introduciendo una variedad en lo que constituye un régimen de tarifa establecido a nivel estatal. Desde el contenido de la situación jurídica del transportista, y del complejo de derechos y obligaciones que la integran, se refuerza también la idea de que a un servicio concebido como de ámbito nacional la reglamentación ha de proceder de una instancia unitaria, que ha de ser, cabalmente la que tenga competencia sobre el ámbito territorial al que se extiende el servicio” (fundamento jurídico 8.º).

Como ya ha manifestado este Tribunal, un elemento decisivo para la atribución competencial sobre actividades de transporte es su inclusión o no en una red nacional, independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías. La asunción de competencia exclusiva sobre transportes terrestres por parte de una Comunidad Autónoma, dijimos en nuestra STC 53/1984, se refiere a los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues “la atribución de competencia

exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 C.E.), criterio que reiteramos en la STC 97/1983” (fundamento jurídico 7.º).

La singularidad de los transportes puramente discrecionales, en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discrecionales. Por el contrario, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a transportes que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la Constitución. De lo que se infiere que la referencia a las autorizaciones de ámbito nacional, hecha en el núm. 2 del art. 91, ha de entenderse limitada a los transportes discrecionales en sentido estricto, y no a los que a ellos asimila el art. 64.2 de la L.O.T.T.

Así entendido, no cabe reputar inconstitucional el art. 91.2 de la L.O.T.T., que habilita a realizar servicios de transporte en todo el territorio a los transportes públicos discrecionales que hayan obtenido una licencia de ámbito nacional, pues no implica extralimitación competencial por parte del Estado».

Y con respecto al arrendamiento de vehículos para el ejercicio de la actividad:

“Las normas que disciplinan los contratos de arrendamiento de vehículos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la materia competencial relativa al transporte, sino de la legislación mercantil (art. 149.1.6 C.E.), que incluye «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales» (STC 37/1981, fundamento jurídico 3.º). De modo que al Estado corresponde establecer las condiciones para la celebración de dichos contratos, pudiendo, como hace en el núm. 1 del art. 131, condicionar el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos a determinadas prescripciones”.

Aplicando la normativa y la doctrina constitucional expuesta y puesto que la consulta precisa que la competencia para regular la prestación del servicio mediante VTC viene referida a autorizaciones de ámbito nacional, la Comunidad de Madrid carece de competencia para su regulación puesto que ello vulneraría el criterio constitucional de reparto o distribución territorial de competencias en materia de transportes, ya que el artículo 149.1.21 de la Constitución atribuye la competencia al Estado en materia de transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la plenitud de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia, dentro de su territorio.

La fundamentación jurídica de la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 recoge, que sobre la distribución de competencias en la materia de transportes terrestres, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de tal modo que compete a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, de donde deduce que *“el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte”*.

Ello sin perjuicio de que el Estado pueda delegar facultades estatales sobre transportes supraautonómicos, y la Comunidad de Madrid dentro de su ámbito competencial pueda regular los transportes intraautonómicos, respetando las competencias estatales y las normas básicas que confluían en esta materia.

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

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid carece de competencia para regular condiciones de prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros realizados por vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor (VTC) al amparo de una autorización de ámbito nacional cuando dicho transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 6 de septiembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 381/18

Ilmo. Sr. Secretario del Consejo de Gobierno

C/ Puerta del Sol, nº 7 - 28013 Madrid