

Dictamen nº: **90/19**  
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **07.03.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de marzo de 2019, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de *“Decreto por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 20 de febrero de 2019 ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

A dicho expediente se le ha asignado el número 79/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince 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 de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo celebrada el día 7 de marzo de 2019.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto que se somete a dictamen tiene por objeto la modificación del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo (en adelante, Decreto 74/2005).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva integrada por un artículo único, tres disposiciones transitorias y el mismo número de disposiciones finales.

El mandato contenido en el artículo único reside en la modificación de los artículos 8, 10, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 37, 38, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 52, 55, 59 y 60. Asimismo, se prevé la supresión del artículo 48, que quedaría sin contenido.

La disposición transitoria primera fija los plazos para la instalación de una impresora, el taxímetro y el módulo luminoso en los vehículos con licencia municipal de autotaxi.

La disposición transitoria segunda determina el plazo para adoptar el nuevo color y distintivos de los vehículos.

La disposición transitoria tercera se refiere a la situación de los vehículos que no cuenten con autorización de transporte público

discrecional interurbano de automóviles de turismo en el momento de la entrada en vigor, en su caso, del proyecto de decreto.

La disposición derogatoria supone la abrogación de la Orden de 14 de diciembre de 2012, de la Consejería de Transportes, Infraestructura y Vivienda, por la que se fijan los criterios para autorizar la expedición de licencias de autotaxi a las que se le puedan adscribir vehículos de hasta nueve plazas incluido el conductor, así como de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al nuevo reglamento.

La disposición final primera prevé el periodo de adaptación de las Ordenanzas Municipales a la nueva regulación.

La disposición final segunda contempla una habilitación a la consejería del ramo en orden al desarrollo y ejecución del texto reglamentario.

La disposición final tercera estatuye el momento de la entrada en vigor del nuevo texto reglamentario.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente que se remitió a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos:

1. Resolución de 20 de septiembre de 2017, del director general de Transportes, por la que se somete a consulta pública el proyecto de decreto.

2. Memoria de la consulta pública firmada por el titular del mismo órgano y en la misma fecha.

3. Primera versión del proyecto de decreto, sometida a audiencia e información pública.

4. Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, “*La Memoria*”), aprobada por el director general de Transportes en fecha 30 de noviembre de 2017 y sometida a audiencia e información Pública.

5. Resolución del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 24 de enero de 2018, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.

6. Alegaciones formuladas en el trámite de información pública, respectivamente, por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera, la Asociación Élite Taxi Madrid, la Asociación Gremial de Autotaxi de Alcalá de Henares, la Asociación de Taxistas Autónomos de Madrid (ATAXI MADRID), el concejal de Medio Ambiente y Movilidad de Alcalá de Henares, Radio Teléfono Taxi de Madrid y por dos taxistas en escritos independientes, el segundo de los cuales designaba su número de licencia.

7. Observaciones formuladas al proyecto de decreto por las secretarías generales técnicas de las consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; Economía, Empleo y Hacienda; Educación e Investigación; Consejería de Cultura, Turismo y Deportes y Sanidad, y escritos en los que se desiste de formular observaciones por los órganos homónimos de las consejerías de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio y de Políticas Sociales y Familia.

8. Informes de 31 de enero de 2018, del subdirector general de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto; de 8 de febrero de 2018, del director general de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado; de 26 de enero de 2018, del titular de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos adscrita a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda; de 30 de enero de 2018, de la directora general de la Mujer, que no aprecia impacto en la materia al tratarse de una norma de

carácter técnico y organizativo; del director general de la Familia y el Menor de 1 de febrero de 2018, en el que no se hacen observaciones por no implicar la norma reglamentaria proyectada impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia; de 31 de enero de 2018, del director general de Servicios Sociales e Integración Social, en el que se aprecia que “*no existe impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género*”, y de 13 de junio de 2018, de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo, favorable al proyecto reglamentario sin perjuicio de sugerir una reforma del sistema tarifario que permita la contratación previa de servicios a precio cerrado;.

9. Informe de la subdirectora general de Transportes, de 24 de agosto de 2018, sobre las observaciones recibidas en los trámites de audiencia e información pública.

10. Informe del director general de Transportes, de 21 de septiembre de 2018, sobre el mismo objeto.

11. Segunda versión del proyecto de decreto, elaborado tras el trámite de información pública.

12. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 21 de septiembre de 2018, elaborada tras el trámite de información pública.

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve el proyecto reglamentario, de 4 de octubre de 2018.

14. Nota de la letrada-jefe en la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 17 de octubre de 2017, por la que, con carácter previo a la emisión de informe, solicita la actualización de la Memoria.

15. Nota del director general de Transportes de 26 de octubre de 2018, a la que, para atender a lo solicitado por el Servicio Jurídico, se

acompañan sendas versiones actualizadas de la Memoria y del proyecto de decreto, así como una copia de la nueva versión de la primera.

16. Nueva versión del proyecto de decreto con vistas a su sumisión a informe del Servicio Jurídico.

17. Informe de 6 de noviembre de 2018, del Servicio Jurídico en la consejería afectada con el visto bueno del abogado general, en el que se planteaban varias consideraciones esenciales al proyecto dictaminado.

18. Texto del proyecto de decreto, elaborado tras el informe del Servicio Jurídico.

19. Texto de la Memoria, suscrita por el director general de Transportes con fecha 13 de diciembre de 2018, a la vista del informe del Servicio Jurídico.

20. Informe de la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 18 de diciembre de 2018, por el que se da traslado al Consejo de Gobierno de la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

21. Dictamen 28/19, de 24 de enero, de la Comisión Jurídica Asesora, por el que se acuerda que no procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de *“Decreto por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio”*.

22. Informe del director general de Transportes, de 29 de enero de 2019, sobre las observaciones formuladas por en el dictamen anteriormente referido; justificación de la publicación de los trámites de consulta pública y audiencia en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, y correo electrónico del director general de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, dirigido

al director general de Transportes con fecha 30 de enero de 2019, sobre la comunicación del proyecto a la Comisión Europea.

23. Última versión del proyecto de decreto, elaborada tras el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

24. Texto de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 30 de enero de 2019.

25. Nota de 30 de enero de 2019, del director general de Transportes, sobre la necesidad de recabar el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora con carácter de urgencia.

26. Informe de 19 de febrero de 2019, de la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, sobre una nueva solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

27. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 19 de febrero de 2019, relativo a la solicitud de dictamen sobre el proyecto de decreto a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece la obligación de consultar a la misma

sobre los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones, en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Precisamente, el proyecto de decreto que se pretende aprobar supone la modificación de otro decreto que, a su vez, está dictado en ejecución de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (en adelante, LOTUCM), por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (RC 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

El dictamen se emite a solicitud de la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA, que ha solicitado su emisión dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado entre otras ocasiones en el Dictamen 487/18, de 15 de noviembre, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la*

*tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos ha de afectar a todos los trámites del procedimiento. Este requisito no se cumple en este caso ya que la urgencia del proyecto ha sido declarada en la última fase del procedimiento, motivándola mediante nota de fecha 30 de enero de 2019, en la necesidad de cumplir los compromisos adquiridos con el sector del taxi. No obstante lo expuesto, y a pesar de la extensión del texto sometido a consulta y de la complejidad jurídica de su contenido material, el dictamen ha sido evacuado por esta Comisión dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

#### **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

El artículo 149.1.21<sup>a</sup> de la Constitución Española reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 148.1.5<sup>a</sup> permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre *“los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable”.*

Conforme a esta última posibilidad, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 26.1.6, asumió a favor de dicha Administración autonómica la competencia exclusiva sobre *“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”.* Asimismo, dicho texto legal prevé, en su artículo

28.1.13, la competencia autonómica para la ejecución de la legislación del Estado en relación con el *“transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado”*.

Esta competencia autonómica sobre el transporte supramunicipal e intracomunitario ha sido corroborada por las Sentencias del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre y 33/2014, de 27 febrero, que destaca que la competencia para su regulación corresponde, *“sin ningún género de dudas”*, a las Comunidades Autónomas. Y, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, de 30 de diciembre de 2015, R. 640/2012, con específica referencia al transporte urbano las sentencias del mismo Alto Tribunal 118/1996, de 27 de junio y la ya citada 33/2014, así como las que en esta se citan, reflejan que, al ser dicho transporte, como regla general, transporte intracomunitario, la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas en la materia.

Desde el punto de vista legislativo, las competencias de la Comunidad de Madrid en la materia se articularon a través de la ya citada LOTUCM, que, en su capítulo III (artículos 9 a 14 bis), establece la regulación del *“Transporte de viajeros en automóviles de turismo”*. Su disposición final tercera habilitó al Gobierno de Madrid para dictar y, en su caso, modificar, cuantas disposiciones se estimaran necesarias para el desarrollo y aplicación del texto legal.

En lo que a distribución de competencias sobre el transporte urbano entre Comunidad Autónoma y municipios concierne, el artículo 4.1 de la referida Ley asigna a los municipios la competencia para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, acogiendo idéntico criterio de

atribución competencial que, en el ámbito estatal, el artículo 113 de la Ley 16/1987, de 30 de abril, de Ordenación de Transportes Terrestres.

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

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”. También, como hemos expuesto, la disposición final tercera de la LOTUCM atribuye al Consejo de Gobierno el dictado de las disposiciones de aplicación y desarrollo de dicho texto normativo.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y

cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del derecho autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, añadió un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 1083/2009), conforme a lo previsto en la disposición transitoria única del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, ya que la tramitación de este proyecto normativo se inició antes de su entrada en vigor. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (Recurso de Inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del

fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia.

Hasta la fecha, la Comunidad de Madrid ha aprobado dos instrumentos de este tipo. Así, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017 se aprobó el Plan Anual Normativo, para 2018 y en virtud de Acuerdo del mismo órgano de 24 de abril de 2018, ha sido refrendado el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid de 2019.

La tramitación del proyecto que actualmente nos ocupa, data de finales del año 2017: en septiembre se produjo la consulta pública previa y en noviembre quedó redactada la primera Memoria. No obstante, la obligación de aprobar un Plan Anual Normativo había sido establecida con anterioridad, por lo cual, la falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en un Plan Normativo obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Así lo exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, por lo que dicha omisión deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. Dicho trámite fue observado mediante

Resolución de 20 de septiembre de 2017, del director general de Transportes.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, competente en la materia en virtud de lo dispuesto en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (artículo 7), en relación con lo dispuesto en el 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. El artículo 6.a) de esta última norma atribuye a la Dirección General de Transportes, la competencia sobre el impulso y elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general, en particular de normativa técnica, en las materias propias de su ámbito competencial. Ello debe ser puesto en relación con su apartado b), que asigna a dicho órgano *“La autorización e inspección de servicios e instalaciones de transportes terrestres, tanto de viajeros como de mercancías, la acreditación para el ejercicio del transporte y actividades auxiliares y complementarias y la realización de las pruebas que prevean las normas vigentes”*.

3.- En lo tocante a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se han incorporado al procedimiento cinco memorias suscritas por el director general de Transportes, la primera al principio de la tramitación del procedimiento, las tres siguientes con posterioridad a los distintos trámites que han ido siendo sustanciados durante su tramitación y la última después de la emisión de nuestro Dictamen 28/19. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga 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 2.1 i) del Real Decreto 1083/2009- hasta culminar con una versión definitiva.

En concreto, se ha optado por realizar una Memoria Abreviada. Esta posibilidad aparece prevista en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, cuyo apartado 1 permite el recurso a la misma cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no sean significativos.

La falta de impactos significativos, en principio, vendría avalada por el hecho de que los tres únicos órganos que han tenido que ser consultados sobre posibles impactos hayan manifestado unánimemente la falta de producción de efectos sobre las parcelas objeto de su competencia. No obstante, aunque la Memoria, en su apartado referido al “*Análisis de impactos*”, examina los que la norma produce en distintos ámbitos, hubiera sido oportuno traer esa argumentación al epígrafe referido a la “*Justificación de la Memoria Abreviada*”, que, en realidad, recoge de forma muy parcial la motivación de la oportunidad de la norma. Tal y como hemos dicho en anteriores ocasiones, principios de buen gobierno y transparencia llaman a que, de forma expresa, se vincule la referida ausencia de impactos con el soporte normativo que la vincula, con la forma abreviada de la Memoria (Dict. 435/18, de 27 de septiembre).

En cuanto a su contenido, el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, en su apartado 2, contempla que la memoria abreviada incluya, al menos, la referencia a la oportunidad de la norma, el título competencial prevalente, las normas que quedan derogadas, la descripción de la tramitación y consultas realizadas y el impacto presupuestario y por razón de género u otros que se juzguen relevantes.

La Memoria recoge el sustento jurídico competencial de la norma proyectada y razona el rango normativo del que aparece revestida, motiva la oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma, y realiza una descripción del contenido de la propuesta.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria trata singularmente los impactos más relevantes.

Asimismo contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. En especial, se han recogido las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y, bien las razones por las que no se aceptan, bien el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.1 i), 2º del Real Decreto 1083/2009. La inclusión de esta motivación *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del referido Real Decreto.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de dicho instrumento en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

4.1.- En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor tal y como exigen 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, y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social. Este último informe, con el objeto de valorar el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Ninguno de dichos órganos ha apreciado impactos significativos en sus respectivos ámbitos de protección.

4.2.- Al hilo de lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018, se ha solicitado el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. No obstante, su titular ha indicado que dicho informe no resulta preceptivo en el caso examinado, al no suponer un incremento de gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2018, ni comprometer fondos de ejercicios futuros. Ello se razona en que el proyecto modifica cuestiones relativas a la obtención de licencias municipales de autotaxi, a las causas para su extinción o en materia de infracciones, sin afectar a las competencias ya ejercidas por la Comunidad de Madrid en este ámbito y sin repercusión alguna en su presupuesto de gastos o ingresos. Con base en estas consideraciones, cabe descartar que la aprobación del decreto en 2019,

en caso de producirse, afecte al presupuesto correspondiente a dicho ejercicio.

4.3.- También se ha emitido informe de fecha 31 de enero de 2018 por la Dirección de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano con base en lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (Criterio 14).

4.4.- El artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las *“normas que afecten directamente a los consumidores”*. En informe de su Comisión de Legislación, adoptado por unanimidad, acordó en fecha de 6 de marzo de 2018 dictaminar favorablemente el texto consultado. A su juicio, los intereses de los consumidores, en cuanto que usuarios del servicio público que prestan los taxistas, quedarían notablemente beneficiados con la aprobación del texto al aumentar sus derechos, tanto en la forma de pago como en los medios de contratación del servicio. En dicho sentido, resalta como principales aspectos que afectan a dicho colectivo, el que se posibilita que los servicios, a elección del titular de la licencia, puedan ser prestados con vehículos de hasta 9 plazas, incluido el conductor; que puedan ser abonados con tarjetas de crédito o débito; el incremento de la cuantía del cambio de moneda disponible de 20 a 50 euros y la contratación por medios telemáticos como forma de inicio del servicio. Para este órgano, *“cualquier medida que permita el abaratamiento del coste de los servicios, así como la claridad, transparencia y certeza de*

*su precio, redundaría en beneficio del consumidor”, proponiendo a tal fin que se considerara incluir en el proyecto la posibilidad de la contratación previa de servicios a precio cerrado.*

4.5.- El artículo 2.f) del Decreto 2/2005, de 20 de enero, por el que se crea el Comité Madrileño de Transporte por Carretera y se regula el Registro de Asociaciones Profesionales de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte con implantación en la Comunidad de Madrid, recoge entre las funciones del citado Comité las de participar, en representación de las empresas y asociaciones de transporte, en el procedimiento de elaboración de cuantas disposiciones se dicten en materia de transporte. Según parece deducirse del encabezamiento del escrito presentado por su secretaria el 15 de febrero de 2018, este fue presentado *motu proprio* en el trámite de información pública, reflejando separadamente las alegaciones al proyecto de cada una de las asociaciones integradas en dicha entidad al no haber llegado a una postura común sobre la totalidad del proyecto. Las alegaciones incluidas en dicho documento eran las de la Asociación Madrileña del Taxi, la Asociación Gremial del Autotaxi de Madrid, ÉLITE TAXI-MADRID y la Federación Profesional del Taxi.

4.6.- Igualmente, se ha recabado informe de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, que ha sido formalizado por su titular en fecha 12 de febrero de 2018. En él, se indica:

*«En virtud de la Directiva (UE) 2015/1535, los Estados miembros tienen la obligación de notificar a la Comisión los proyectos de reglamentaciones técnicas antes de su adopción. A partir de la fecha de notificación del proyecto, existe un período de statu quo de tres meses durante el cual el Estado miembro que notifica no puede adoptar la reglamentación técnica en cuestión; este plazo permite a la Comisión y a los otros Estados miembros examinar el texto del proyecto notificado y reaccionar correspondientemente.*

*Una vez consultado el Punto de Contacto Central de la Directiva (UE) 2015/1535 en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, esta Dirección General considera que, a pesar de que el proyecto referido modifica el Decreto 74/2005 (no notificado en su día), el texto actual debería notificarse a la Comisión Europea en la medida en que incluye características técnicas de los vehículos y taxímetros, las cuales constituyen especificaciones técnicas contempladas en el artículo 1 de la Directiva 2015/1535.*

*Esta conclusión se refuerza a la vista de que son numerosos los Estados miembros que han notificado proyectos normativos sobre taxis: así, por ejemplo, el Programa para taxis con emisiones ultra bajas de Reino Unido; la Orden relativa a los requisitos energéticos y medioambientales aplicables a los taxis en Dinamarca; la Reglamentación de la Agencia Sueca de Transporte sobre el equipo técnico en los centros de notificación para la circulación de taxis; o el Proyecto de Decreto relativo al registro de la disponibilidad de taxis en Francia. (Todos estos y otros pueden consultarse en la página de la Comisión Europea siguiente: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/>).*

*Para realizar la notificación, deberá rellenarse el formulario adjunto de acuerdo con las instrucciones también adjuntas y remitirse a esta Dirección General para su reenvío al MAEC y a la Comisión.*

*Es importante que el proyecto incluya una “cláusula de transparencia”, obligatoria para poder cumplir con lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 2015/1535: “Este Decreto ha sido sometido al procedimiento previsto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, así como a lo dispuesto en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio por el que se regula la remisión de*

*información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información”.*

*Al final del procedimiento 2015/1535, existirá la obligación de comunicar a la Comisión el texto definitivo en cuanto haya sido adoptado y, en caso de que finalmente no se hubiera adoptado el proyecto notificado, de indicar esta circunstancia. Todo ello nuevamente con el fin de que la Comisión y otros Estados miembros puedan comprobar si se han tomado en consideración las reacciones recibidas durante el procedimiento».*

En nuestro Dictamen 28/19, de 24 de enero, sobre una versión anterior del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 74/2005, advertíamos de que no existía constancia en el procedimiento de que se hubiera formalizado esta exigencia y que, sin perjuicio del mayor o menor acierto de la respuesta que daba la Memoria a la observación efectuada por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, objetando que la reglamentación que se pretende aprobar no es de carácter técnico, razones de cautela imponían cumplir el trámite de comunicación del proyecto a la Comisión Europea. En este sentido, llamábamos la atención sobre la necesidad de dar la oportuna relevancia al hecho de que, según recogía el informe de referencia, se hubiera consultado la cuestión con el Punto de Contacto Central de la Directiva (UE) 2015/1535 en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que, razonablemente, podía estar anticipando una posible reacción de los organismos comunitarios.

En el expediente correspondiente a la consulta que ahora se nos hace se incorpora un elemento novedoso, consistente en un correo electrónico del titular de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, dirigido al director

general de Transportes de la Comunidad de Madrid con fecha 30 de enero de 2019, en el cual se refleja que, observado con detenimiento el proyecto de reglamento, no se aprecian en su contenido disposiciones de carácter técnico que justificaran su notificación previa a la Comisión Europea, afirmación que se refuerza con la referencia a la falta de constancia de que ninguno de los Estados miembros hubieran realizado comunicaciones semejantes en relación con la regulación del sector del taxi.

Este órgano consultivo no considera que dicho correo electrónico sirva para contrarrestar la observación hecha en nuestro Dictamen 28/19. Llegamos a esta conclusión debido a que el elemento que pretende hacer reconsiderar nuestra postura es un simple correo electrónico y no un informe suscrito con todas las formalidades necesarias, a los términos poco categóricos en que se manifiesta dicho correo electrónico que además apela a razones metajurídicas como la urgencia de la regulación proyectada, a que no se ha incorporado al procedimiento un segundo informe del director general de Asuntos Europeos en el que se desdiga de lo expresado en el que emitió con fecha 8 de febrero de 2018, a que el proyecto de decreto (verbigracia, en el artículo 23) contiene algunas disposiciones que podrían considerarse de carácter técnico y a la invalidez del término de comparación relativo a los reglamentos de otros países de la Unión Europea sin tomar en consideración si el contenido de unos y otros proyectos es similar desde el punto de vista de la regulación material que instauran.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

4.7.- De la misma manera, en el mencionado Dictamen 28/19 nos planteábamos si se debería haber cumplimentado la exigencia de comunicación impuesta por el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Sus dos primeros apartados, bajo la rúbrica *“Cooperación en la elaboración de proyectos normativos”*, indican:

*“1. Las autoridades competentes intercambiarán información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con esta Ley.*

*2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo”.*

Añadíamos en el dictamen de referencia que, aunque, ciertamente, no hay un criterio unánime entre los órganos que tienen encomendada la alta función consultiva a nivel autonómico, esta Comisión Jurídica Asesora compartía el del Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen 349/2017, de 11 de octubre, relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo, así como del Gabinete Jurídico de dicha Comunidad Autónoma, que había hecho anteriormente la oportuna observación.

Y ello lo relacionábamos con un aspecto del proyecto sometido a consulta en aquella ocasión, que hacía especialmente necesario realizar la comunicación prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. Así, matizábamos que el proyecto de reglamento, precisamente en atención al principio de unidad de mercado, eliminaba la exigencia de que los titulares de la licencia estuviesen domiciliados en la Comunidad de Madrid. Así se hacía en consecuencia a lo establecido por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2017, R.

75/2013, que anuló el precepto recogido en dicho sentido en la Ordenanza Reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid de 2012.

Sin embargo, el promotor del reglamento introducía un requisito novedoso para la obtención de las licencias, consistente en que, ya no el titular, sino el vehículo, estuvieran domiciliados en la Comunidad de Madrid. Recordábamos al respecto que la sentencia de referencia había anulado el precepto de la ordenanza del taxi de Madrid que recogía la exigencia de domiciliación del taxista *“en la medida que localidades limítrofes de la Comunidad de Madrid en las provincias de Toledo y Guadalajara se encuentran a menor distancia del municipio de Madrid que otras de la Comunidad de Madrid, lo que supone un obstáculo a la libertad de residencia”*, razón por la cual, además y aunque no lo recogió el fallo, anuló también el artículo 10 del Decreto autonómico 74/2005.

Concluíamos en nuestro anterior dictamen que, similares razones de unidad de mercado que llevaron al promotor de la reforma reglamentaria a suprimir el requisito en realidad derogado por esta sentencia, obligaban a poner en marcha el mecanismo de información previsto para garantizar el mismo principio, especialmente si se tenía en cuenta la vinculación entre el domicilio del titular de la licencia y el registral del vehículo en la Dirección General de Tráfico del Estado.

Sin embargo, la disposición que motivó esta advertencia y consideración esencial por nuestra parte, ha quedado eliminada en el proyecto de reglamento que actualmente se nos remite, lo cual permite igualmente no tener que reiterar aquella consideración.

4.8.- Conviene aclarar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que estos emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En el procedimiento examinado, se ha emitido

dicho informe, con las observaciones que se han estimado oportunas, en la fecha del 6 de noviembre de 2018.

4.9.- 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, se ha trasladado el proyecto a las distintas secretarías generales técnicas de las diversas consejerías de la Comunidad de Madrid. Por parte de estas, con la excepción de las correspondientes a las consejerías de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio y de Políticas Sociales y Familia, se han puesto de manifiesto las observaciones que se han considerado oportunas.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades.

En el caso analizado, hay que dar por hecho que se ha procedido a la efectiva publicación de la propuesta normativa en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, puesto que, aparte de la resolución por la que se promueve dicho trámite, constan en el expediente administrativo diversas alegaciones realizadas en su curso y, en el expediente administrativo remitido con la petición de dictamen que da pie

al presente, se ha incorporado una justificación de haberse procedido a su divulgación a través del Portal de Transparencia. Esto no obstante, la correcta formación del expediente administrativo, que constituye un elemento fundamental para la defensa de los intereses de las personas afectadas al recoger la motivación de la decisión administrativa, hubiera agradecido que la constatación de haber realizado dicha publicación se hubiera realizado en virtud de un certificado emitido *ad hoc* por el órgano competente y no mediante un simple cruce de correos electrónicos.

Asimismo, la ley prevé la posibilidad de recabar la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma. Aunque, ciertamente, no se ha dado audiencia específica a las asociaciones profesionales y empresariales del sector del taxi (que, no obstante, han realizado alegaciones en el trámite de información pública), como tampoco a las entidades locales agrupadas en la Federación de Municipios de Madrid, cuyas competencias en la materia (de ordenación, gestión, inspección y sanción a la vista del artículo 4.1 de la LOTUCM) lo hubieran hecho especialmente aconsejable, lo cierto es que la LPAC, en la modificación de la Ley del Gobierno, ha convertido en potestativa la audiencia de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

1. Con carácter previo, conviene realizar una advertencia de carácter general sobre el conjunto del proyecto.

En la redacción del proyecto, se ha recurrido a la técnica legislativa consistente en incluir en el texto modificado la totalidad de los preceptos que son objeto de modificación, con independencia de que dicha alteración afecte a la totalidad del artículo o a alguno o algunos, pero no todos de sus apartados, e incluso en más de una ocasión a aspectos ciertamente episódicos. Aparentemente, esta forma de proceder estaría en conformidad con la Directriz 61 de la Resolución de 28 de julio de 2005,

de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa:

*“61. Reproducción íntegra de apartados o párrafos. En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”.*

Sin embargo, el proyecto que se nos ha remitido va mucho más allá de lo contemplado en esta directriz, reproduciendo preceptos que son objeto de modificaciones de escasa importancia.

Además, como ya se ha señalado en nuestros dictámenes 28/19 y 62/19, de 21 de febrero, conviene advertir de los riesgos que, en primer lugar desde el punto de vista procesal, supone la posibilidad de abrir la vía impugnatoria frente a disposiciones firmes y consentidas (el reglamento que se pretende modificar) que, por consiguiente, en la actualidad solo podían ser atacadas mediante el recurso indirecto. Aunque, en relación con esta cuestión, la jurisprudencia no resulta unánime, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha derivado esa consecuencia de la reiteración de preceptos no alterados que ya figuraban en el reglamento objeto de modificación, en sentencias de 24 de febrero y 12 de diciembre de 2000 y de 20 de mayo y 9 de diciembre de 2008 (RRCC 526/1998, 519/1998, 63/2007 y 69/2007, respectivamente).

Conforme a lo expuesto, se puede decir que, a consecuencia de esta técnica, se produce una especie de renacimiento de la norma en aspectos que, en realidad, estaban vigentes desde fechas anteriores. Asimismo, esta dotación de una vigencia renovada podría llamar a considerar que se está estableciendo una regulación nueva, aunque de contenido similar a

la previa, lo que permitiría plantearse si, a esos elementos que se reproducen de forma innecesaria, se les debería dar el tratamiento propio de una nueva regulación en lo que se refiere a los trámites del procedimiento.

Se debe añadir a ello el detrimento que supone para la seguridad jurídica y para la correcta comprensión de la reforma del reglamento por parte de los destinatarios de la norma, el que los aspectos objeto de modificación pasen inadvertidos entre las partes del reglamento que no son alteradas.

2. El examen del contenido de la norma que se pretende aprobar debe comenzar por su parte expositiva. Esta, conforme a la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, “*Directrices de técnica normativa*” o, simplemente, “*Directrices*”), debe cumplir la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La parte expositiva refleja las finalidades perseguidas por el proyecto de reglamento. Desde un punto de vista general, su promoción se justifica en los cambios de importancia producidos en la realidad del mercado de transportes objeto de su regulación y en las diversas modificaciones normativas sucedidas desde la aprobación del Decreto 74/2005. Entre estas últimas, se citan las leyes 6/2013, de 23 de diciembre, y 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que han modificado la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid flexibilizando el régimen de la publicidad en los vehículos autotaxi, eliminando la primera de ellas la necesidad de su autorización y dando una nueva redacción al Capítulo V relativo al Régimen Sancionador, y añadiendo la segunda un artículo 16 bis relativo la inmovilización del vehículo.

Asimismo, se apunta a otras finalidades perseguidas en aspectos concretos del reglamento.

- La conveniencia de introducir una cierta modernización en el sector del taxi y una racionalización y flexibilización en los servicios que presta.

- La actualización de los requisitos exigidos para la obtención de las licencias municipales de autotaxi, tanto en relación con los solicitantes, los vehículos y conductores como en la forma de acreditarlos, eliminando cargas burocráticas al posibilitar que la Administración pueda recabar los datos de forma electrónica a través de las correspondientes plataformas de intermediación de datos. Así, se eliminan las exigencias relativas a estar domiciliado en la Comunidad de Madrid y de carecer de antecedentes penales para el ejercicio de la profesión, anuladas por la sentencia núm. 564/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y se contempla la posibilidad de que las personas jurídicas puedan ser titulares de las licencias de autotaxi conforme a la Sentencia núm. 1018/2018 del Tribunal Supremo, y que un mismo titular pueda tener más de tres licencias en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de su titular.

- Para combatir el intrusismo y la competencia desleal entre las empresas se introducen nuevas causas de extinción de las licencias municipales de autotaxi y se faculta a que este tipo de servicios, a elección del titular de la licencia de autotaxi, puedan ser prestados con vehículos de hasta 9 plazas, incluido el conductor. Se efectúan algunas aclaraciones sobre las características de los vehículos, estableciéndose que todos los vehículos con licencia de autotaxi de la Comunidad de Madrid sean de color blanco, se recogen los signos identificativos que tienen que llevar en el exterior y que deban indicar en todo momento su situación de disponibilidad mediante la luz verde, se actualiza la documentación que debe llevarse a bordo, que el tique para el usuario

pueda ser electrónico y que el pago sea a través de tarjetas de crédito o débito.

- Por último, se introduce una cierta flexibilización en el régimen de prestación de los servicios por los vehículos con licencia de autotaxi ya que, al existir medios tecnológicos que permiten garantizar en todo caso los derechos de los usuarios, ha parecido conveniente establecer la posibilidad de que los servicios previamente contratados puedan ser realizados con contratación por plaza y pago individual. Asimismo, en ellos las tarifas tendrán el carácter de máximas de forma que el usuario pueda conocer el precio del servicio antes de su realización, y se podrá recoger a los viajeros en municipios distintos de aquellos en los que se encuentran domiciliadas las autorizaciones siempre que el destino del servicio se encuentre en el municipio en el que está domiciliada la autorización de transporte interurbana.

Por otro lado, en la parte expositiva se incluye una referencia a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC; dicha alusión, como venimos observando en nuestros dictámenes en mérito a lo establecido en el texto legal, debe hacerse en términos de justificación suficiente. En este sentido, se razona por separado el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

La estructura del proyecto de decreto ya ha quedado reflejada en los antecedentes del dictamen.

El artículo único supone la modificación, en apartados separados para cada uno de ellos, de treinta artículos del Decreto 74/2005.

Modificación del artículo 8.

El apartado Uno del artículo único comienza modificando el artículo 8 del citado reglamento, referido, dentro de su capítulo 2 y en tres apartados, a las “*Limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias*”. Según se deduce de un simple cotejo del texto proyectado con la redacción anterior del Decreto 74/2005, se mantienen incólumes los apartados 1 y 3 y, en cuanto al 2, tampoco ha sido alterado el único párrafo que en el texto todavía vigente lo integra, consistiendo la única modificación en añadir un novedoso segundo párrafo al referido apartado 2.

Procede, por consiguiente, centrarse en la novedad introducida en el precepto de referencia. Para hacerse una idea de su trascendencia, es conveniente hacer una exposición sobre el contenido actual del precepto en el texto todavía vigente. En el apartado 1 se contempla el número máximo de licencias a otorgar en cada municipio en función de su número de habitantes, el apartado 2 se refiere a la posibilidad de limitar esa ratio por parte de cada municipio y el tercero a la necesidad de aprobar planes periódicos en pos de la existencia de una flota suficiente de vehículos adaptados a las necesidades de los minusválidos,

El único párrafo hasta el momento existente en el apartado 2, dispone:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, cada municipio podrá acordar cupos o contingentes específicos, conforme a los cuales la relación resultante entre el número de habitantes de derecho sea inferior a los límites establecidos en el apartado anterior, en el marco de un plan de reordenación del sector que contemple la amortización de parte de las existentes, o cuando se hayan aprobado normas limitativas a su plena utilización”.*

El que ahora se pretende añadir, reza:

*“Asimismo, en los casos en que las circunstancias existentes entre la oferta y la demanda de los servicios de transporte público de viajeros en vehículo de turismo lo aconsejen al existir un desequilibrio entre ambas, los municipios podrán establecer planes de amortización de licencias municipales de autotaxi, de forma que quede garantizada la prestación de este tipo de servicios para los usuarios y la rentabilidad de la actividad para sus prestadores”.*

La justificación de este añadido reside, según la Memoria, en la necesidad de dar cobertura a la posibilidad de establecer planes de amortización de licencias municipales de autotaxi que, además del número de habitantes, tengan en cuenta los desajustes que puedan surgir entre la oferta y la demanda debido a la existencia de otra modalidad de transporte discrecional de viajeros que atiende a la misma demanda, como es el de arrendamiento con conductor. De esta forma, según se dice, con la nueva previsión se posibilitaría que, un determinado municipio o un Área de Prestación Conjunta, pudieran establecer planes de amortización de las licencias de autotaxi *“en busca de su equilibrio”*.

Sin perjuicio de que, según ha razonado el Servicio Jurídico en su informe, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se ha pronunciado a favor de que se pueda reservar esta facultad de limitar el número de licencias en favor de la Administración, conviene llamar la atención sobre la circunstancia de que, lo que prevé este párrafo cuyo añadido se pretende, es una operación materialmente revocatoria de un derecho adquirido por un particular. En consecuencia, su implementación, en el caso de que afecta a licencias que no se hallen vacantes sino adjudicadas a personas determinadas, deberá venir acompañada, en su momento, de las necesarias garantías de procedimiento y compensación económica.

### Modificación del artículo 10.

El artículo 10, dedicado a los “*Requisitos para la obtención de licencias*”, contempla en su primer apartado los requisitos que se necesita reunir con vistas a la obtención de una licencia de autotaxi. En la redacción actual, con carácter previo a la enumeración de los requisitos, el precepto exige “*acreditar ante el órgano competente el cumplimiento*” de los que a continuación se expresan; en cambio, en la redacción modificada, se exigiría únicamente “*cumplir*” tales requisitos.

Comenzando por el examen de los apartados que suponen una innovación con respecto a la redacción vigente del comentado artículo 10.1, en lo que se refiere a la nacionalidad, se mantiene la posibilidad de obtener la licencia por quienes tengan la nacionalidad española o de un Estado miembro de la Unión Europea.

En cuanto a los ciudadanos no comunitarios, en la redacción vigente (apartado b) se contempla que puedan ser igualmente titulares los nacionales “*de otro Estado con el que, en virtud de lo dispuesto en Acuerdos, Tratados o Convenios Internacionales suscritos por España, no sea exigible el requisito de nacionalidad; o contar con las autorizaciones o permisos de trabajo que, con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, resulten suficientes para amparar la realización de la actividad de transporte en nombre propio*”. Esta previsión se actualiza en el proyecto reglamentario, en primer lugar, mediante la eliminación de la referencia a los tratados internacionales y el mantenimiento de la alusión al régimen de extranjería; de esta forma, será a esta última normativa a la que habrá que atender para evaluar la posibilidad de que, quienes no cuenten con la nacionalidad española o comunitaria europea, puedan ser titulares de la licencia. Con ello, el proyecto de decreto se ajusta a la redacción vigente del artículo 43 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los

Transportes Terrestres, modificada en cuanto al particular por la Ley 9/2013, de 4 de julio.

En segundo lugar, la regulación actual limita la posible concesión de licencias a las personas físicas y, además, prohíbe su otorgamiento a varias personas de forma conjunta o a comunidades de bienes.

El proyecto de decreto pretende introducir una modificación relevante en este aspecto, al contemplar que las personas jurídicas puedan ser titulares de licencias. Esta modificación, según advierte la Exposición de Motivos, responde a la doctrina fijada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2018 (RC 2312/2016). En ella, efectivamente, se consideró la conformidad a derecho del artículo 11 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo de la Junta de Andalucía, que limitaba el otorgamiento de este peculiar título habilitante a las personas físicas que no pudieran ser titulares de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, o, tratándose de personas jurídicas, a las sociedades cooperativas de trabajo con la condición de que el número de títulos que ostentaran no fuera superior al de personas socias trabajadoras que las integraran. COMPROBAR EN LA STSJ Andalucía

Lo hace, no obstante, de una forma confusa, al señalar, como requisito para la obtención de la licencia, *“cuando no se trate de una persona física, tener personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren, no pudiendo ser titulares de las mismas las comunidades de bienes”*.

Esta redacción del proyecto reglamentario ya no incluye de un modo expreso la prohibición relativa a la titularidad conjunta de la licencia por varias personas. No obstante, la expresión del inciso inicial *“cuando no se trate de una persona física”* puede sentar dudas sobre si, de modo

implícito, se está prohibiendo la titularidad de la licencia por dos o más personas físicas.

Por otra parte, se elimina por razones de unidad de mercado el requisito de estar domiciliado en la Comunidad de Madrid, si bien su justificación no se ha traído a la Memoria. No obstante, la parte expositiva del proyecto de decreto alude a que, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2017, Rec. 75/2013, se anuló el precepto recogido en dicho sentido en la Ordenanza Reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid de 2012.

En cuanto a la antigüedad de los vehículos, se sustituye la mención a que aquellos a los que se refiera la licencia no cuenten con una antigüedad superior a dos años, a una remisión a la antigüedad que recoja la normativa estatal sobre autorizaciones de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo.

La supresión de la exigencia de que el vehículo al que se vincule la licencia no tenga una antigüedad superior a dos años en el momento de ser otorgada, se ajusta a lo declarado por el Tribunal Supremo en su ya citada Sentencia de 15 de junio de 2018. En su fundamento de derecho cuarto, viii, al examinar una disposición de contenido similar contenida en el reglamento andaluz, el Alto Tribunal, aun no descartando la posibilidad de imponer limitaciones referidas a la antigüedad de los vehículos en atención a razones de seguridad pública y de protección de las personas y cosas, consideraba posible introducir medidas que garantizaran el buen estado y funcionamiento de los vehículos de antigüedad superior a dos años.

Junto a ello, se ha añadido la prohibición de que los vehículos dedicados a la actividad de taxi cuenten con una antigüedad superior a diez años desde su primera matriculación. Con base en las razones esgrimidas en la referida sentencia, tampoco consideramos justificada en

el caso la obligación de sustitución de los vehículos en los que concurra dicha circunstancia, al no ponerse en relación con otros elementos (kilometraje, controles de la inspección técnica de vehículos, etcétera) de los que se pueda deducir que, en efecto, el vehículo no es adecuado para la circulación. Además, tampoco constan en el expediente informes o estudios que avalen con datos técnicos las razones por las que se establece esta prohibición.

Por lo que se refiere a la necesidad de contar con un seguro de responsabilidad civil por los daños que se puedan causar con ocasión del transporte, se ha suprimido la cuantía mínima al importe del seguro, omisión que no puede considerarse beneficiosa para el interés de los usuarios y de los terceros afectados.

Por otra parte, se mantiene la exigencia de que se obtenga simultáneamente la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóvil de turismo. No obstante, al hacer referencia a este requisito, se ha eliminado la cláusula *“salvo que se den las circunstancias previstas en los números 2 o 3 del artículo siguiente”*. La eliminación de este inciso se advierte generadora de confusión e innecesaria, puesto que las excepciones referidas a esa posible simultaneidad en los apartados 2 y 3 del artículo 11, se mantienen incólumes en el texto proyectado.

Finalmente, se incluyen dos nuevos requisitos para la obtención de licencia (apartados h e i del artículo 10.1 del proyecto). Se refieren, respectivamente, a *“disponer de dirección y firma electrónica, así como de equipo informático”*, así como a *“no tener pendiente de pago sanciones pecuniarias impuestas por resolución que ponga fin a la vía administrativa por infracciones a la legislación de transportes”*. Al respecto, y aunque esta misma expresión venga recogida en la LOTT, genera inseguridad jurídica el que se exija contar con un *“equipo informático”* sin especificar en qué consiste tal equipo, lo cual podría dar lugar a arbitrariedad en la aplicación de esta exigencia. Sería aconsejable incorporar dicha

especificación, vinculándola a la funcionalidad que debe prestar el elemento electrónico de que se trate.

Con respecto a la pendencia del pago de sanciones, sugerimos la sustitución de la referencia a que las resoluciones que las impongan hayan puesto fin a la vía administrativa, por la que se haga a que sean firmes, más respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva del sujeto sancionado. Además, conviene advertir sobre algunas posibles dudas que podría plantear la aplicación práctica de esta nueva regla: 1) Si, por medio de una disposición reglamentaria, se está imponiendo una sanción añadida a las ya previstas en la ley para la comisión de una infracción; 2) Si resulta coherente con la finalidad perseguida por la norma, establecer semejante previsión sin tomar en consideración la medida en que la infracción cometida pueda afectar al ejercicio de la licencia de autotaxi, y 3) Si se sujeta al principio de proporcionalidad establecer esta suerte de prohibición para la obtención de la licencia sin considerar la gradación de la sanción pendiente de pago (esto es, incluso en los casos en los que la sanción prevista sea de carácter leve).

Para finalizar con el examen del artículo 10, debemos aludir a la modificación prevista en su apartado 3. En él se mantiene la prohibición de que un mismo titular disponga de más de tres licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid y, al parecer, no se ha entendido necesario establecer ninguna cautela para evitar que, con la nueva regulación, se pueda defraudar esta limitación mediante la adquisición de licencias adicionales (a las tres que ya se ostentan) por personas jurídicas de las que sea titular el peticionario de la licencia.

No obstante, se plantea modificar la regulación actualmente vigente en dos aspectos. El primero de ellos supone la eliminación, que contempla el artículo 10.3 actual, de la prohibición de que las licencias que confluyan en una misma persona, supongan más del 10 por 100 de las existentes en determinado municipio. La segunda modificación reside

en añadir una excepción a la prohibición de disponer de más de tres licencias en el ámbito territorial autonómico madrileño, referida a *“los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de este”*. La redacción así prevista no permite aclarar si la excepción se aplica únicamente a las personas que, ostentando en un momento dado tres licencias, adquieran con posterioridad por los títulos antedichos una o varias licencias, o si también permite a las personas que hayan recibido alguna licencia por los títulos referidos, acumular a ellas hasta tres licencias que no hayan sido objeto de transmisión por razón de muerte, jubilación o incapacidad. Por razones de seguridad jurídica, y para evitar dudas interpretativas, convendría aclarar el alcance concreto de la excepción.

#### Modificación del artículo 12.

El artículo 12 del reglamento se refiere a la documentación que ha de ser remitida con las solicitudes de licencia. Sus tres apartados son objeto de modificación en mayor o menor medida.

En primer lugar, se ha establecido la salvedad al deber de presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para obtener la licencia, del caso en que el solicitante exprese su autorización para que sean recabados por la Administración, presumiéndose tal autorización de no hacerse indicación expresa en contrario. En cambio, no se ha recogido la dispensa de presentar la documentación que ya conste en poder de la Administración. Aunque se deba deducir de la aplicación general de la LPAC, la correcta interpretación de la norma por sus destinatarios, que son las personas interesadas en obtener una licencia de autotaxi en las que no cabe presumir conocimientos jurídicos especializados, haría conveniente recoger de forma expresa dicha exención.

Yendo ya a los aspectos concretos, en relación con las personas jurídicas se exige la aportación de sus estatutos con el fin de acreditar

que el transporte público de viajeros forma parte de su objeto social. Como ya hemos dicho anteriormente, esta previsión, que viene recogida en el artículo 43 de la LOTT, debería tener correspondencia en el artículo 10, referido a los requisitos que han de cumplirse para la obtención de la licencia.

También se exige la aportación de certificaciones relativas a la inexistencia de deudas en periodo ejecutivo de carácter fiscal o con la Seguridad Social (este segundo aspecto fue considerado válido por el TSJ de Andalucía en su ya citada Sentencia de 30 de diciembre de 2015), lo cual supone la aplicación de los requisitos para la obtención de licencias contemplados de un modo genérico en el artículo 10 consistentes, respectivamente, en el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales y de carácter fiscal establecidos en la legislación vigente. En este punto, la redacción propuesta es más estricta que la actual, que solo exige la acreditación de la falta de pendencia del pago de tributos correspondientes al IRPF, el IVA y el IAE, más concretamente relacionados con el desarrollo de la actividad. No obstante, el rigor de esta exigencia se mitiga al *“considerar cumplido el requisito”* (lo cual permite plantearse si esta previsión no debería estar incluida en el artículo 10) cuando las deudas estén aplazadas, fraccionadas o se haya acordado su suspensión en vía impugnatoria.

Por lo que se refiere al apartado 3, referido a la posibilidad de que el municipio receptor de la solicitud pida documentación adicional en correspondencia con los requisitos específicos previstos en su ordenanza con vistas a la obtención de la licencia, el único cambio reside en contemplar que dicha documentación se *“podrá solicitar”*, cuando actualmente se prevé que se *“exigirá”*. Debería valorarse si detrás de este cambio existe una razón suficiente desde el punto de vista jurídico que permita tener por justificada la inseguridad que para su destinatario supone toda modificación normativa.

### Modificación del artículo 13.

El artículo 13, referido a la tramitación de la solicitud conjunta de la licencia de autotaxi y de la autorización de transporte público discrecional urbano, reproduce el anterior contenido de los dos párrafos de su apartado primero. Únicamente se ha eliminado el inciso final del segundo párrafo según el cual se contemplaba que, cuando el órgano municipal competente deniegue directamente la licencia de autotaxi por considerarla manifiestamente improcedente (posibilidad esta que se mantiene en el texto proyectado), remita no obstante la solicitud al órgano competente sobre la autorización de transporte público interurbano. Resultaría mucho más esclarecedor que el proyecto de reglamento se limitara a señalar que se suprime dicho inciso, en vez de reproducir el resto del articulado que se pretende mantener vigente.

Tampoco se aprecia cambio en los apartados 2, 3 y 5, razón por la cual se debería evitar su confusa reproducción en el texto proyectado.

Centrándonos por consiguiente en el apartado 4, conviene señalar que este se dedica a la actividad a realizar por el órgano municipal competente para el otorgamiento de la licencia de autotaxi, cuando considere que procede otorgar la licencia. Hasta la fecha, se contempla el requerimiento al solicitante de determinada documentación para que lo aporte en un plazo de tres meses, so pena de *“archivar la solicitud”*. Se pretende actualizar dicha previsión disponiendo que, bien se consultará la documentación conforme a lo prevenido en el artículo 28.2 de la LPAC, bien se requerirá al interesado su aportación en el mismo plazo actualmente previsto de tres meses so pena de producirse la caducidad del procedimiento. A juicio de este órgano consultivo, más que a la figura de la caducidad prevista en el artículo 95 de la LPAC, que consiste en una paralización del procedimiento por causa imputable al peticionario, nos hallamos ante un desistimiento del procedimiento. Y ello, porque, al tener tres meses para aportar la documentación el interesado, el procedimiento realmente no está paralizado mientras que esa aportación documental no

se produce, sino pendiente de la cumplimentación de un trámite durante el tiempo del que dispone para ello el interesado, es decir, tramitándose conforme a las prevenciones legales.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Junto a esta innovación, se introduce otra que supone la supresión de la exención de que el permiso de circulación del vehículo al que se refiera la licencia esté expedido en favor del solicitante en aquellos casos en que la disponibilidad del vehículo venga dada por un título de arrendamiento. Se ha de entender que se ha procedido a la supresión de esta posibilidad, puesto que, en la redacción proyectada, el permiso de circulación siempre ha de figurar a nombre del solicitante. No obstante, debe advertirse que ello se hace de forma incoherente con el resto del texto, puesto que, verbigracia, el artículo 20 prevé la posibilidad de que el titular de la licencia disponga del vehículo por diferentes títulos (propiedad, usufructo o arrendamiento).

Finalmente, el párrafo segundo del apartado 4 de este artículo 13 objeto de comentario, referido a la posibilidad de que los municipios prevean en sus ordenanzas la presentación de documentos que se relacionen con los requisitos adicionales contemplados en dichas normas, no sufre innovación.

#### Modificación del artículo 16.

De este precepto, que se refiere a la facultad con que cuentan los municipios en orden a la comprobación del cumplimiento de los requisitos que motivaron el otorgamiento de la licencia mediante revisiones periódicas y una facultad permanente de verificación, al requerimiento de aportación, así como a la posible revocación de la licencia en caso de constatarse su incumplimiento, se reproducen literalmente el párrafo primero del apartado 1 y el apartado 2 en su

totalidad, a pesar de que estos pasajes no experimentan ningún tipo de variación.

Sí queda modificado el párrafo segundo del apartado 1, si bien, en realidad, lo que se ha hecho es actualizar la remisión que hace el precepto a la normativa en la que se recogen las condiciones que, por ser consideradas, además de obligatorias, esenciales, pueden ser objeto de comprobación “*en todo momento*”. Se siguen citando la Ley 20/1998 y el propio reglamento a modificar, pero con relación a dos artículos diferentes a los que se hacía referencia anteriormente.

#### Modificación del artículo 17.

Del artículo 17, referido a la transmisión de licencias, en el apartado 1 simplemente se añade una referencia a las personas jurídicas, junto a las físicas ya citadas anteriormente, como posibles beneficiarios de la transmisión de la licencia.

En el apartado 2, en el primer párrafo simplemente se sustituye la referencia a la justificación del cumplimiento de los requisitos por parte del nuevo titular de la licencia mediante la presentación de la documentación que corresponda, por la expresión “*a la acreditación de lo previsto...*”.

Por otra parte, se ha procedido a la supresión del segundo párrafo de este apartado, que impedía la autorización de transmisiones cuando de ellas pudiera derivarse una concentración de licencias en la misma persona por encima de los márgenes previstos en el artículo 10.3. Aunque este último apartado, según hemos dicho, es objeto de modificación, alterándose parcialmente el régimen actualmente establecido en cuanto a la concentración de licencias, lo cierto es que, al tratarse de una simple remisión, no se alcanzan a comprender las razones por las que se elimina el referido párrafo.

El apartado 5 dispone la prohibición del arriendo, cesión o traspaso de la gestión de la explotación de las licencias y de los vehículos vinculados a ellos, al margen del procedimiento previsto en dicho precepto. La diferencia con la redacción anterior es que anteriormente se prohibían esas mismas operaciones en relación con la “*explotación*”, en vez con la “*gestión de la explotación*”. Parece que, una vez más, la modificación proyectada, más que aclarar aspectos dudosos de la regulación anterior, introduce precisamente confusión sobre el sentido de la modificación realizada.

#### Modificación del artículo 18.

El artículo 18, referido a la “*Extinción de las licencias de autotaxi*”, introduce como dos únicas novedades frente a la regulación previa la supresión del inciso final del motivo cuarto de revocación de la licencia consistente en la pérdida o retirada de la autorización de transporte interurbano (se ha suprimido la prevención según la cual “[n]o procederá la anulación de la licencia cuando la autorización de transporte interurbano se pierda por falta de visado”) y el añadido, como nueva causa de revocación de la licencia por el órgano municipal competente, del “*arriendo, traspaso o cesión de la gestión de la explotación de la licencia o del vehículo afecto a la misma*”. En beneficio de la seguridad jurídica y del correcto entendimiento del mandato normativo por parte de su destinatario, teniendo en cuenta en particular las graves consecuencias que implica para el titular de la licencia su posible revocación, convendría aclarar en qué consiste el confuso concepto de la “*gestión de la explotación de la licencia o del vehículo*”.

#### Modificación del artículo 19.

El artículo 19 regula el régimen jurídico de los registros municipales de licencias que deben ser llevados en cada municipio. Los apartados 1 y 2 no son objeto de modificación, lo cual recomienda expulsar su texto del

proyecto reglamentario, y en lo relativo al apartado 3, se mantiene el carácter público de los datos que figuren en los registros. No obstante, en la redacción todavía vigente se remite a la acreditación de un interés legítimo con vistas a su consulta de sus datos, conforme a lo previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en la legislación reguladora de la protección de los datos de carácter personal. Se pretende sustituir esta previsión por una más genérica, que se limita a vincular el conocimiento de los datos que figuren en los registros a *“los términos y condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información, Buen Gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”*. La remisión a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, parece afortunada puesto que, en la actualidad, el artículo 13.c) de la LPAC se remite a ella en lo relativo al derecho de las personas a acceder a los registros.

#### Modificación del artículo 22.

En este precepto se contiene una de las novedades más relevantes, al permitir que obtengan licencia de autotaxi vehículos de hasta 9 plazas, incluida la del conductor. Esta medida atiende a la especificidad de las familias numerosas y favorece la posibilidad de que estas puedan hacer uso del servicio de autotaxi.

En cuanto a los vehículos adaptados, se establece que deberán prestar sus servicios preferentemente a las personas con movilidad reducida, pero no con carácter exclusivo, razón por la que se permite que dispongan de todos los asientos disponibles, incluso los del espacio destinado a la silla de ruedas, en beneficio del resto de usuarios. Asimismo, introduce una innecesaria referencia a la posibilidad de que este doble uso sea posible incluso cuando se trate de servicios consecutivos, cuando, conforme a la redacción del precepto, tal hipótesis no aparece vedada, lo que hace innecesaria la aclaración.

Por parte de este órgano consultivo debe dejarse constancia de que este artículo, tal como está redactado, no establece ninguna cautela que garantice que la prioridad de la utilización de los vehículos adaptados por las personas con movilidad reducida, sea efectiva.

#### Modificación del artículo 23.

El apartado 1 del precepto, que recoge las características que han de revestir los vehículos a los que se refiera la licencia que deberán ser en todo caso turismos, solo pretende ser modificado en cuanto a una de las características, lo que hace innecesario reproducir el resto del apartado que no se modifica. La pretendida alteración hace referencia a las ventanillas, que ya no se exige que sean transparentes y, en cuanto a las situadas en las puertas traseras, tampoco es necesario que sean accionables a voluntad del usuario en todos los casos (postura del decreto todavía vigente), sino solo cuando el modelo de vehículo de que se trate lo permita.

El proyecto de reglamento sigue previendo, al igual que la normativa actualmente vigente, que los municipios puedan establecer características adicionales a las señaladas con carácter general en el propio texto reglamentario. La novedad reside en que se recoge expresamente la posibilidad de que, entre tales características, figuren requisitos medioambientales y de accesibilidad.

Por lo que se refiere al apartado 2, acoge la posibilidad, ya prevista en la redacción todavía vigente, de que los municipios puedan designar determinados vehículos entre las marcas y modelos homologados por el órgano competente en materia de industria como “*más idóneos*” en función de las necesidades de la población usuaria y las condiciones económicas de los titulares de las licencias. Sin embargo, como añadido a la regulación todavía vigente, se pretende limitar esta posible selección a favor de los vehículos que estén en disposición de ser comercializados

para su primera matriculación. La contemplación de esta hipótesis, al incidir sobre la competencia, hubiera requerido que en la tramitación del procedimiento se hubiera solicitado el parecer del órgano competente para informar sobre este tipo de impacto.

#### Modificación del artículo 24.

En este precepto, referido a la modificación de las características de los vehículos, se ha suprimido la referencia a la posibilidad excepcional de realizar determinadas modificaciones que impliquen aumento del número de plazas.

#### Modificación del artículo 25.

Este precepto pretende producir una uniformización a nivel autonómico en cuanto al color de los vehículos y sus distintivos.

En lo referido al color, frente a la libertad que se daba anteriormente a cada municipio para fijarla, se pretende que todos los vehículos dedicados al servicio de autotaxi sean de color blanco. Ciertamente, modificaciones de este tipo hubieran hecho oportuna la audiencia de la Federación de Municipios de Madrid.

La uniformidad se completa previendo que los vehículos lleven en lugar visible en el exterior, en la parte superior derecha de la zona posterior de la carrocería y en las puertas delanteras, el número de licencia en negro y el escudo del municipio que haya otorgado la licencia.

El carácter preceptivo de este régimen uniformador, queda en entredicho a la vista del párrafo segundo que se añade al precepto: *“Todo ello sin perjuicio de las normas que al efecto se establezcan por cada municipio, así como cualquier otro distintivo que los mismos quieran disponer”*. El inciso inicial de este párrafo pudiera dar lugar al equívoco de interpretar que los municipios pueden establecer una regulación contraria a la regla general; de ahí que convenga incluir una cláusula de

salvaguardia del estilo “*respetando lo expresado en el párrafo anterior*” u otra similar que garantice el carácter imperativo de la uniformidad en cuanto a color de los vehículos y simbología exterior.

Por lo demás, no consideramos que esta previsión tenga correspondencia con la anulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia de 30 de diciembre de 2015, en relación con la previsión en el artículo 31.2.d) del correspondiente decreto autonómico de que los vehículos auto taxi llevaran la placa de Servicio Público. En este caso, la Sala de referencia consideró que tal exigencia infringía el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas al tratarse de una norma atinente no ya a la actividad de transporte, sino al tráfico y circulación de vehículos de motor y seguridad vial. Sin necesidad de manifestar nuestra adhesión a la doctrina fijada por dicha resolución judicial en el sentido de ser la referida placa uno de los requisitos técnicos del vehículo que afectan a la seguridad vial (aspecto este último de competencia estatal en cuanto encuadrado en la materia tráfico y circulación de vehículos de motor del art. 149.1.21<sup>a</sup> de la Constitución Española conforme había señalado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 59/1985 y 118/1996, y que aparece regulado en el Anexo XVIII del Real Decreto 2822/1998), lo cierto es que la simple fijación de la simbología exterior de los vehículos no se antoja incluida entre las características técnicas del vehículo.

#### Modificación del artículo 26.

En este artículo, referido a la publicidad que puede mostrarse en el exterior de los vehículos, se ha producido un giro en la redacción del precepto de forma que, mientras la redacción todavía vigente contempla que los municipios puedan autorizar a los titulares de licencias para contratar y colocar anuncios publicitarios tanto en el interior como en el exterior de los vehículos con sujeción a determinados requisitos, ahora se

contempla que los titulares de las licencias puedan contratar la publicidad de conformidad con las normas municipales que regulen la materia. Parece que con ello se da un paso adelante en la objetividad de la regulación, pero no se tiene en cuenta la posibilidad de que haya municipios que no cuenten con una regulación específica, lo cual permitirá dudar si, ante dicha ausencia, es posible o está vedada la instalación de publicidad en los autotaxis.

#### Modificación del artículo 27.

En la regulación del taxímetro, se añade la exigencia de que esté situado en la parte inferior central del vehículo, de forma que resulta visible en todo caso desde el lugar donde se ubique el viajero. Tal previsión debe ser necesariamente puesta en relación con el Anexo XI del Real Decreto 2822/1998, dedicado a las señales en los vehículos, en su apartado V-18, que recoge las características técnicas del alumbrado de taxímetro. En el mismo, que define a dicho aparato como el destinado, en los automóviles de turismo de servicio público de viajeros, a iluminar el contador taxímetro tan pronto se produzca la bajada de bandera, se recogen dos prescripciones: deberá tener una intensidad suficiente que permita su fácil lectura y no debe producir deslumbramiento para los demás usuarios de la vía pública. Ha de plantearse si esa ubicación puede resultar incompatible con la exigencia de que no produzca deslumbramiento.

Por otra parte, el Anexo al que aludimos, en el mismo epígrafe V-18, señala que “[n]o será obligatorio este alumbrado en el caso en que las cifras o letras del taxímetro sean autoluminosas”. Sin embargo, el precepto de referencia sigue indicando que el taxímetro se ilumine desde su entrada en funcionamiento; no se aprecia una perfecta conjunción entre ambas previsiones normativas.

En cuanto al módulo luminoso, se contempla *ex novo* que cuente con el letrero TAXI en el centro.

Por otra parte, se elimina la excepción relativa a los núcleos urbanos de reducidas dimensiones, donde era posible eximir de la instalación del taxímetro, cambiándolo con tarifas fijas. Por parte del proponente de la norma, debería considerarse si resulta rentable en tales municipios la prestación del servicio con taxímetro, puesto que, de no ser así, podría producirse la falta de disponibilidad de autotaxis como efecto perverso de la nueva regulación.

Finalmente, se añade a este artículo un nuevo apartado 2, en el que se viene a establecer la obligación de contar con un terminal que facilite el pago mediante tarjetas bancarias de crédito o de débito, así como de una impresora para la confección de tiques, cuyo contenido se regula.

#### Modificación del artículo 29.

En este precepto, que se refiere a la sustitución de los vehículos afectos a las licencias de auto taxi, solo se produce una modificación parcial de su apartado 1, lo que desaconseja la reproducción del texto de los apartados 2 y 3.

En realidad, el único cambio reside en que, en la redacción todavía vigente, se prohíbe que el vehículo sustituto del que en principio estaba afecto a la licencia, tuviera una antigüedad superior a dos años desde su primera matriculación. En la nueva redacción se sustituye esa mención a una concreta antigüedad, por la remisión a lo que disponga la normativa estatal para poder tener adscrita una autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo. Subsidiariamente, no se permitirá que supere la antigüedad del vehículo sustituido.

Sin embargo, atendiendo a las mismas razones consideradas en la sentencia ya citada, no se advierte justificado el que, a título subsidiario, se impida el otorgamiento de licencias en relación con vehículos cuya

antigüedad supere la del vehículo sustituido sin vincularlo a criterios de tipo técnico.

#### Modificación del artículo 31.

En el artículo 31, dedicado a la obtención del permiso que habilita para ejercer la profesión de conductor de vehículo de autotaxi, se ha suprimido la alusión a que se haya superado las pruebas específicas de control de conocimientos que prevea la normativa en materia de tráfico y seguridad vial. En todo lo demás, no hay cambio alguno, a pesar de reproducirse innecesariamente el contenido de las partes del precepto que no sufren modificación alguna.

En lo demás, se pretende eliminar la obligación de renovar el permiso por parte de quienes, habiendo sido titulares del mismo, lleven más de cinco años sin practicar habitualmente la profesión de conductor de vehículo autotaxi. En cambio, la posible revisión del permiso se sujeta a lo que dispongan las ordenanzas municipales. Se suprime con ello una previsión que parecía establecida en beneficio de la buena prestación del servicio.

#### Modificación del artículo 37.

En este precepto, en la redacción vigente se recoge la posibilidad de que, con sujeción a ciertos requisitos (informe de las asociaciones más representativas de los titulares de licencias y de los consumidores y usuarios y del órgano autonómico competente en materia de transportes), los municipios con menos de 5.000 habitantes situados en zonas de baja accesibilidad, puedan regular mediante Ordenanza la posibilidad de contratación de plazas con pago individual, frente a la regla general, que también establece el precepto, de contratación global de la capacidad total del vehículo por parte del usuario.

Dicha posibilidad se generaliza en la pretendida reforma, extendiéndose a la totalidad de municipios de la Comunidad de Madrid que lo contemplen en sus respectivas ordenanzas, si bien se han añadido dos condicionantes: que se garanticen los derechos de los usuarios con respecto a las tarifas aplicables conforme a lo previsto en el artículo 38.3 al que se hará referencia de inmediato, y que el informe del órgano competente de la Comunidad de Madrid sea favorable, ya que adquiere carácter vinculante. Al respecto, el artículo 80.1 de la LPAC permite establecer el carácter vinculante de los informes mediante disposición expresa, sin exigir que esta tenga rango legal. Ahora bien, el proyecto de reglamento no prevé los aspectos a los que se condiciona el sentido del informe autonómico ni estos se deducen con fluidez del precepto, en detrimento de la seguridad jurídica y favorecimiento del ejercicio arbitrario de las potestades administrativas.

#### Modificación del artículo 38.

En este precepto, dedicado al régimen tarifario, nuevamente se recurre a la dudosa técnica de reproducirlo por completo, incluso con respecto al contenido que no sufre variación.

La competencia para la fijación de las tarifas sigue recayendo en las Administración autonómica, a propuesta de los municipios y previa audiencia de las asociaciones representativas de los titulares de licencias en el territorio correspondiente.

Se sigue acogiendo, en el apartado 2, la posibilidad de contemplar tarifas fijas con carácter excepcional cuando de ello se derive una mayor garantía a los usuarios. Se ha añadido a los supuestos ya previstos (traslados desde o a puntos específicos de gran generación de personas, como instalaciones deportivas, estaciones de transporte, recintos feriales, etcétera), aquellos que tengan por origen o destino áreas de cero emisiones. Con ello, se puede llegar a comprometer la movilidad de las

personas que residan en estas zonas, sin tener en cuenta por otra parte la potencialidad contaminante del vehículo, que es la circunstancia a la que lógicamente se debería vincular dicha previsión dada la finalidad presumiblemente ambiental de esta previsión.

Con todo, la mayor novedad en el precepto, que constituye una de las principales innovaciones a su vez del proyecto de reglamento, reside en la previsión de tarifas para servicios previamente contratados, en cuyo caso *“tendrán carácter de máximas de forma que puedan ser realizados a precio cerrado y el usuario conocer éste antes de su realización”*. Tal y como no esconde la reforma, con esta innovación se pretende favorecer la competencia del sector del taxi con los vehículos que se arriendan con conductor (VTC).

Recordemos que, según ha significado el Tribunal Supremo en su conocida Sentencia de 4 de junio de 2018, R. 438/17, pese a la no aplicabilidad al sector de los transportes de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicios, con la Ley 25/2009 y por la libre opción del legislador español, se produjo una amplia liberalización de estos servicios y, con ello, del transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor. Y si bien la posterior reforma operada en la LOTT por la Ley 9/2013 tiene un carácter restrictivo respecto a la Ley 25/2009, no por ello deja de confirmar de forma taxativa la plena vigencia de los principios de derecho comunitario en el ámbito de los servicios de transporte.

Aunque, en este caso, se pueda hablar de que la medida favorece la competencia y puede resultar beneficiosa para el consumidor, podemos plantearnos si, al afectar aunque sea beneficiosamente a dicha competencia, en la tramitación de la norma se deberían haber recabado informes desde la perspectiva de la defensa de la competencia.

#### Modificación del artículo 41.

La única modificación que contempla el precepto, dedicado a los descansos, reside en que, si en la redacción vigente se establece con carácter preceptivo que los ayuntamientos establezcan el número máximo de horas en las que los vehículos adscritos a una licencia pueden realizar servicios (*“El Ayuntamiento establecerá...”*), en la proyectada esa previsión queda reducida a la condición de mera posibilidad (*“el Ayuntamiento podrá establecer...”*).

#### Modificación del artículo 42.

En el artículo 42, que relaciona en su apartado 1 la documentación a llevar a bordo del vehículo, algunos de los documentos contemplados en la relación no son objeto de modificación, no obstante lo cual son objeto de reproducción, dificultando una vez más la aprehensión del alcance de la modificación reglamentaria por los destinatarios de la norma.

Un segundo grupo de apartados son objeto de cambios intrascendentes, como en la referencia a la ficha de características del vehículo en la que únicamente se cambia el orden de algunas palabras sin alteración del sentido del mandato legal, o en la sustitución de la alusión al Libro de Reclamaciones por *“hojas de reclamaciones”*.

Junto a ello, se suprimen de la relación algunos documentos que, con anterioridad, sí era preceptivo llevar en el vehículo, omisión que queda difuminada al no darse cuenta de ella en la Memoria. En concreto, se han suprimido las referencias a la póliza y el justificante de pago del seguro (en línea con la modificación de la normativa de tráfico y seguridad vial); al permiso de conducir del conductor (no se aprecia la ventaja de la eliminación de la referencia al mismo); a las direcciones de centros sanitarios, comisarías y de bomberos (cuya finalidad cumplen los modernos dispositivos electrónicos) o al talonario (lo cual puede

relacionarse con la obligación de llevar impresora, pero no tiene en cuenta la posibilidad, por otra parte nada remota, de que la impresora deje de funcionar en el curso de un servicio).

En cuanto al apartado segundo del precepto, debe llamarse una vez más a la moderación en la modificación innecesaria de las normas, cuando la única alteración prevista entre la redacción actual y la futura, residiría en sustituir la expresión “*inspectores de transporte*” al hacer referencia a la obligación de exhibirles la documentación del vehículo, por “*personal de la Inspección de Transporte*”.

#### Modificación del artículo 43.

En el precepto de referencia, dedicado a la indicación de la disponibilidad del vehículo, se añade la posibilidad de que el cartel visible a través del parabrisas con la indicación de “*libre*”, pueda ser luminoso. No se comprende muy bien por qué no se hace obligatoria esta posibilidad, favoreciendo la uniformidad y la información de los usuarios. Ello contrasta con el tratamiento que se da a la luz verde en el segundo párrafo del precepto, puesto que esta, de tener que estar encendida solo en horario nocturno y siempre que la visibilidad del vehículo sea reducida, pasa a tener que exhibirse “*en todo momento*” en que el vehículo se halle en situación de disponibilidad. Recordemos en cualquier caso que en el Anexo XI del Real Decreto 2822/1998, dedicado a las señales en los vehículos, en su apartado V-17, regula las características técnicas del alumbrado indicador de libre.

#### Modificación del artículo 45.

El precepto, que se vuelve a reproducir por completo en sus dos apartados y tres párrafos, encierra realmente un solo añadido: junto a los dos casos ya previstos en que el servicio se considera iniciado en el lugar de partida y no en el de recogida del usuario (servicio previamente contratado por radio-taxi o teléfono), se añade aquel en que la previa

contratación del servicio se haya realizado por cualquier medio telemático.

#### Modificación del artículo 46.

El artículo 46, referido al “Itinerario del servicio”, contiene actualmente una excepción a la norma general según la cual el itinerario debe ser el más directo entre el punto de salida y el de llegada, que se refiere a los casos en los que el viajero exprese su voluntad de utilizar un trayecto diferente. En el proyecto de decreto se introduce una contra excepción según la cual la voluntad del usuario no se tendrá en cuenta en los casos en los que esté autorizada una tarifa fija, de forma que, en estos casos, se utilizará igualmente el camino más directo.

#### Modificación del artículo 47.

En la regulación de los equipajes, la comparación entre el texto proyectado y el actual permite apreciar que se han suprimido las referencias a la baca. Se ha de suponer que ello se hace en el convencimiento de que este tipo de elementos ya no son susceptibles de utilización, puesto que, en otro caso, se generaría un vacío regulatorio que podría determinar distorsiones en la aplicación de la norma.

#### Modificación del artículo 48.

Se suprime con toda lógica, puesto que hacía referencia a la posibilidad de que los municipios contemplaran la prohibición de fumar en el habitáculo, previsión desplazada por la legislación antitabaco.

#### Modificación del artículo 52.

Este artículo inicia la sección del reglamento dedicada a regular la interacción entre servicios de transporte de diversos municipios,

refiriéndose al punto que se tendría como de inicio del servicio correspondiente.

Dentro de su apartado primero, se contempla actualmente que, como regla general, los itinerarios se inicien imperativamente en el término del municipio que haya expedido la licencia de transporte urbano para dicho vehículo, o bien en el que estuviera domiciliada la autorización de transporte interurbano cuando esta hubiera sido expedida sin la previa existencia de licencia municipal. Se suprime este segundo inciso.

Asimismo, se añade un novedoso apartado segundo al precepto, que implica un régimen particular con respecto a la regla general establecida en el apartado primero. La especialidad se refiere a los servicios de recogida de viajeros que hayan sido contratados con carácter previo; en este caso, se prevé la posibilidad de prestar el servicio “al amparo de autorizaciones domiciliadas en municipios distintos a aquél en que se ubica el lugar de recogida de que se trate, siempre que el destino de tales servicios se encuentre en el municipio en el que esté domiciliada la autorización de transporte interurbano”.

El apartado 3, por su parte, sigue recogiendo la posibilidad de que los vehículos contratados con carácter previo puedan hacer la recogida “fuera del término del municipio que les haya otorgado la correspondiente licencia y de aquél en el que esté domiciliada la autorización de transporte interurbano”. Dado que se trata de un supuesto más general que el que se pretende recoger *ex novo* en el apartado 2, parece razonable invertir el orden de ambos apartados, lo cual se ajustaría mejor a la sistemática actual del precepto y permitiría comprobar con mayor precisión cuál es el alcance de la modificación reglamentaria.

Finalmente, se añade un nuevo párrafo segundo al apartado 3, que reza: “Asimismo, los municipios, incluso los que se encuentren integrados en alguna de las áreas territoriales de prestación conjunta existentes, podrán promover la prestación de servicios con contratación previa por

*plaza con pago individual de carácter interurbano, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 37.2 de este reglamento*”. No se comprende muy bien por qué se incluye esta previsión en el precepto dedicado al punto de origen y de destino de los itinerarios intermunicipales, cuando, realmente, se está reproduciendo el mandato ya contenido en el artículo 37.2, por lo que dicha previsión resulta superflua.

#### Modificación del artículo 55.

El proyecto de reglamento reproduce literalmente la totalidad de los cinco apartados y once párrafos del farragoso artículo 55 dedicado al ejercicio de las tareas de inspección, para introducir una insignificante modificación que, sin perjuicio de obedecer a una mayor depuración técnica, bien podía haber sido objeto de una simple rectificación de errores del texto reglamentario que se modifica y que, en cualquier caso, no evita su adecuado entendimiento.

La modificación de referencia está incluida en el apartado 5, y supone corregir la referencia al *“personal de servicios del transporte”* por la realizada al *“personal de servicios de inspección del transporte”*. Esta especificación, como decimos, se podía deducir del texto todavía vigente, dado que el precepto hace alusión a las facultades de los inspectores de transporte.

En todo caso, la lectura del precepto permite una vez más, y con mayor intensidad si cabe, apreciar el desacierto que supone, desde el punto de vista de la técnica legislativa, reproducir por entero un precepto, dando al destinatario de la norma la impresión de que está siendo modificado por completo, para variar un pequeño aspecto del mismo. El alcance de la reforma sería mucho más accesible si el proyecto reglamentario se hubiera limitado a identificar el texto que se añade y en qué apartado y artículo concreto.

### Modificación del artículo 59.

El artículo 59 se refiere a las infracciones muy graves en la materia. La modificación proyectada realiza algunos ajustes en los tipos previstos con la finalidad de acomodarlos a la nueva regulación. Asimismo, los apartados g), h) e i) añaden tres nuevas infracciones a la relación actualmente vigente:

*“g) El falseamiento de los documentos que hayan de ser aportados como requisito para la obtención de cualquier título, certificación o documento que haya de ser expedido por la Administración a favor del solicitante, o de cualquiera de los datos que deben constar en ellos.*

*h) El incumplimiento de la obligación de suscribir los seguros que resulten preceptivos conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.*

*i) La realización de un tipo de transporte de características distintas al que ampara la correspondiente licencia municipal”.*

La urgencia con la que se ha solicitado el dictamen, en contraste con la extensión del mismo y la complejidad jurídica de las cuestiones que plantea, impide un análisis sosegado sobre la compatibilidad de estos tipos infractores con el principio de legalidad sancionadora. En todo caso, debe recordarse del órgano que impulsa la iniciativa reglamentaria, la necesidad de tener en cuenta el carácter meramente accesorio de las disposiciones de carácter reglamentario en la tipificación de las infracciones administrativas.

### Modificación del artículo 60.

Por su parte, el artículo 60 se refiere a las infracciones graves, sumando a las correcciones de tipo técnico, algunas infracciones nuevas.

Téngase por reiterada la misma advertencia realizada en cuanto al artículo 59.

Modificación de la parte final del reglamento.

Pasando a la disposición transitoria primera, otorga a los titulares de vehículos con licencia municipal de auto taxi, sendos plazos de máximos de dos años y de seis meses a contar desde la entrada en vigor del nuevo reglamento, para el ajuste, respectivamente, a las nuevas exigencias en cuanto al taxímetro y al módulo luminoso, y en cuanto a la impresora.

La disposición transitoria segunda confiere igualmente dos años para ajustarse a las nuevas exigencias en cuanto al color y distintivos de los vehículos a que se refiere el artículo 25.

La disposición transitoria tercera, dispone:

*“Los titulares cuyos vehículos autotaxi no cuenten, a la entrada en vigor de este Decreto, con la preceptiva autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo deberán, siempre que cumplan el requisito de la antigüedad exigida, en su caso, en la normativa estatal, proceder a su solicitud ante el órgano de la Comunidad de Madrid competente en materia de transporte interurbano.*

*En el caso de vehículos que, por exceder de dicha antigüedad a la fecha de la entrada en vigor, no se les pudiera adscribir la citada autorización de transporte, se permitirá que continúen prestando servicios de carácter urbano hasta su sustitución. Los vehículos sustitutos deberán contar, en todo caso, con dicha autorización procediéndose, en caso contrario, conforme se dispone en el artículo 18.1.b)”.*

La disposición derogatoria única abroga expresamente la Orden de 14 de diciembre de 2012, de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, por la que se fijan los criterios para autorizar la expedición de licencias de autotaxi a las que se le puedan adscribir vehículos de hasta nueve plazas incluido el conductor, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el decreto.

En cuanto a la disposición final primera, crea cierta confusión puesto que, por una parte, contempla un plazo de seis meses para que los municipios puedan adaptar sus ordenanzas a lo previsto en el reglamento y, por otro, dispone su privación de efectos *“en lo que le contradigan desde su entrada en vigor”*. Parece razonable entender que debe ser objeto de adaptación lo que contradiga al reglamento, luego, en realidad, se establecen dos plazos distintos para lo mismo. Este precepto permite reflexionar sobre la conveniencia de prever un plazo de *vacatio legis* superior que permita realizar dicha adaptación a los Ayuntamientos, puesto que, en otro caso, se podría producir un verdadero caos regulatorio desde la entrada en vigor del reglamento hasta la adaptación de sus ordenanzas por parte de los municipios, lo cual, como es sabido, es imposible realizar de un día para otro al suponer la elaboración de una disposición reglamentaria.

La disposición final segunda habilita a la consejería competente en materia de transportes para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto. Dicha previsión podría suponer *de facto* la dispersión de la potestad normativa de desarrollo del reglamento que, en puridad, ha de atribuirse al consejero y no a los órganos inferiores, por lo que la referencia a la *“consejería”* debería sustituirse por la que se haga al *“consejero competente en materia de Transportes”*.

La disposición final tercera concluye el proyecto disponiendo la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación oficial. Ya

hemos hecho alusión con anterioridad a la conveniencia de sopesar un plazo mayor de *vacatio legis*, que permita a los municipios (y a los profesionales del sector) adaptar sus ordenanzas (y actuaciones) a la nueva regulación.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa, que, como ya se ha dicho, resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid. No obstante, desde su perspectiva pueden realizarse algunas objeciones de índole general al proyecto de decreto.

Conviene observar que una modificación tan amplia como la que contempla el proyecto sometido a consulta requeriría, por su trascendencia innovativa, un proyecto nuevo de reglamento en vez de la modificación de otro anterior. El carácter restrictivo con que ha de hacerse uso de las modificaciones de las normas reglamentarias aparece claramente recogido en la Directriz 50.

Por otra parte, se aprecia que los artículos del proyecto son excesivamente largos, en contra de lo indicado en la Directriz 30.

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

### **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el

proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

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

Madrid, 7 de marzo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 90/19

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid