

Dictamen nº: **268/16**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **30.06.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 30 de junio de 2016 sobre la consulta formulada por el consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano aprobado por Decreto 49/1987, de 8 de mayo.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Consejero de Transportes, Infraestructura y Vivienda, con fecha 14 de junio de 2016 y con entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 16 del mismo mes y año, formula preceptiva consulta correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 30 de junio de 2016.

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

El proyecto normativo sometido a Dictamen modifica diversos preceptos del Reglamento de Viajeros con un triple contenido:

- Regular el acceso de viajeros con bicicletas a la red de Metro.
- Regular el acceso con perros y otros animales domésticos.
- Establecer el régimen de utilización de los títulos antiguos en los supuestos de cambios de tarifas.

El proyecto sometido a dictamen consta de una parte expositiva en la que expone la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en su territorio y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable conforme el artículo 26.1.6 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Destaca que los derechos y obligaciones de los usuarios del Metro de Madrid están regulados en el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano de Madrid aprobado por Decreto 49/1987, de 8 de mayo

Entre esos derechos se encontraba el de ser transportado con animales-guía en determinadas condiciones, siendo la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de acceso al entorno de personas con discapacidad que precisan el acompañamiento de perros de asistencia la norma que reguló el acceso de estas personas con sus perros-guía.

Añade la parte expositiva que “*vienen existiendo numerosas y reiteradas peticiones de los usuarios que solicitan poder acceder a la red con perros*” por lo que procede efectuar una regulación del acceso con animales a la red de Metro que conjugue esta posibilidad con los derechos de los demás viajeros al igual que sucede en otros ferrocarriles metropolitanos europeos.

De igual forma se procede a contemplar el acceso a la red de Metro con otros animales y con bicicletas.

Por último señala que se reforma el artículo 20 del Reglamento relativo a los cambios de tarifas como consecuencia de una recomendación de la Defensora del Pueblo que instó a adoptar medidas que garantizasen que, tras un cambio de tarifas, los usuarios pueden disponer del servicio abonado con anterioridad.

En la parte dispositiva, el proyecto consta de un artículo único y una disposición final.

En concreto, el artículo único modifica los artículos 2.b) y 20 y la disposición final primera del Reglamento de Viajeros y adiciona los artículos 2 bis (acceso y estacionamiento con bicicletas) y 2 ter (acceso con animales domésticos).

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

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

1.- Proyecto de decreto remitido a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

2.- Memoria del análisis de impacto normativo remitida a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de fecha 18 de marzo de 2016.

3.- Resolución de 30 de marzo de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras acordando la apertura del trámite de información pública (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 81, de 6 de abril de 2016).

4.- Observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, Economía, Empleo y Hacienda, Educación, Juventud y Deportes, Sanidad y Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio así como de Metro de Madrid S.A.

Han formulado igualmente observaciones la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de Salud Pública y la Dirección General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria del Servicio Madrileño de Salud.

5.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 14 de abril de 2016.

6.- Informe de 20 de mayo de 2016 del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

7.- Informe de 23 de mayo de 2016 del Consorcio Regional de Transportes.

8.- Informe de 27 de mayo de 2016 del Consorcio Regional de Transportes.

9.- Informe de 27 de mayo de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

10.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 2 de junio de 2016.

11.- Informe de 7 de junio de 2016 del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en relación a las observaciones formuladas por la Abogacía General.

12.- Informe de 14 de junio de 2016 sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

13.- Certificado del acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de junio de 2016 sobre solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

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

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

El artículo 26.1.6 del Estatuto de Autonomía establece la competencia exclusiva de esta en cuanto a los ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad y, en los mismos términos, el transporte terrestre.

La Comunidad de Madrid no ha dictado una norma legal reguladora del transporte salvo en el aspecto organizativo con la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid (Ley del Consorcio) y en cuanto a los transportes urbanos con la Ley 20/1998, de 27 de noviembre de 1998.

Por ello ha de tenerse en cuenta la aplicación supletoria de la normativa estatal contenida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).

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

En otro orden de cosas, al tratarse de una disposición de desarrollo legal y que afecta a la totalidad de los ciudadanos, el instrumento normativo empleado resulta adecuado. La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada de dicho órgano conforme el artículo 50.2 de la precitada Ley.

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

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

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la

Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*”, que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y al Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

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

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

El expediente consta de una memoria de impacto normativo previa a la remisión del proyecto a la Abogacía General fechada el 18 de marzo de 2016.

En el citado documento se recogen los objetivos de la modificación reglamentaria a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Se hace constar a los efectos de su impacto presupuestario que la misma no implicará gasto para la Comunidad de Madrid. A los efectos de

impacto de género, que no implica discriminación alguna por razón de sexo y que carece de efectos tanto en cuanto a la unidad de mercado como en cuanto a la infancia, familia y adolescencia.

Asimismo, han evacuado informes las Secretarías Generales Técnicas de diversas Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, formulando algunas de ellas observaciones al texto.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, dispone que:

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

A estos efectos se concedió por Resolución de 30 de marzo de 2016 del Secretario General Técnico un trámite de información pública por un periodo de quince días hábiles.

No consta que se hayan presentado alegaciones.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser*

*informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al incorporarse al expediente el informe del Servicio Jurídico en la Consejería con el visto bueno del Abogado General.

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

No obstante lo anterior, el proyecto de decreto sometido a dictamen adolece de ciertos defectos de índole procedural.

En primer lugar por lo que respecta a la memoria conviene recordar que como dijimos en nuestro Dictamen 51/16, de 28 de abril, ha de ser un documento único que debe realizarse de forma simultánea desde el inicio del procedimiento hasta su elaboración, sin embargo en este caso solo consta un documento formulado antes del informe de la Abogacía General, no cumpliéndose así la finalidad de que la memoria recoja la evolución del proyecto normativo a lo largo de su tramitación e incumpliendo lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009.

Conviene recordar, una vez más, pese al criterio de algún órgano preinformante, que el órgano competente para la redacción de la

memoria de impacto por razón de género es la Dirección General de la Mujer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia. En este sentido la Secretaría General Técnica de dicha Consejería recuerda acertadamente en su escrito de observaciones que es preceptivo solicitar los informes de las Direcciones Generales de la Familia y el Menor y de la Mujer con carácter previo al trámite de observaciones de las Consejerías debiendo realizar tal petición la Consejería promotora del proyecto normativo.

Además la memoria cita la Orden 1688/2003, de 24 de octubre, de la Consejería de Presidencia, disposición que no fue publicada y por tanto carece de eficacia alguna -artículos 9.3, 91 y 96 de la Constitución y 2.1 del Código Civil (STC 179/1989, de 2 de noviembre)-.

No obstante, puesto que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia acompaña a sus observaciones los informes de las dos direcciones generales mencionadas, puede considerarse cumplido el trámite de informe sin perjuicio de lo indicado en cuanto a la necesidad de ajustar la memoria recogiendo el verdadero impacto de género.

De otro lado, en cuanto al impacto económico y presupuestario la memoria se limita a afirmar que *“la regulación proyectada no implica gasto para la Hacienda de la Comunidad de Madrid”*.

La importancia de dicha memoria ha sido puesta de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que no ha dudado en declarar nulas de pleno derecho los reglamentos aprobados sin dicha memoria o con una memoria inadecuada, así las sentencias de 25 de octubre de 2000 (recurso 1558/1995), 27 de mayo de 2008 (recurso

2686/2004) o 27 de noviembre de 2006 (recurso 53/2005) y la reciente sentencia de 6 de octubre de 2015 (recurso 2676/2012).

En el proyecto de decreto sometido a informe la memoria de impacto normativo afirma que el presente proyecto “*no implica gasto para la Comunidad de Madrid*”, criterio que determina que la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos afirme que ante ello no emite informe.

No obstante debería precisarse si la modificación del artículo 20 en cuanto a los títulos de transporte anteriores a cambios tarifarios tiene algún tipo de repercusión en los ingresos del explotador del servicio.

De ahí que se considere que la memoria debe ser completada a este respecto.

Igualmente consta, como ya hemos mencionado, el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos conforme establece la disposición adicional 1<sup>a</sup> de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016.

#### **CUARTA.-** Cuestiones materiales.

Como se ha expuesto el proyecto tiene tres contenidos, de un lado permitir el acceso a Metro de bicicletas; de otro permitir el acceso de perros y otros animales domésticos y, por último, contemplar la situación de los títulos de transporte vigentes en casos de cambios tarifarios.

En primer lugar conviene recordar que la Ley del Consorcio configura el transporte público como un servicio público que en el caso del Ferrocarril Metropolitano tiene carácter supramunicipal (artículo

13 bis) de tal forma que el Reglamento de Viajeros aparece como la normativa reguladora de la prestación del servicio fijando los derechos y obligaciones tanto de la empresa pública que gestiona el servicio en régimen de gestión directa como de los usuarios del mismo, es decir, viene a concretar el régimen jurídico del servicio en los términos a los que se refiere para los servicios públicos concedidos el artículo 132 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En primer lugar se modifica el artículo 2 apartado b) en cuanto a los derechos de los viajeros para introducir la posibilidad de viajar con bicicletas y con animales además del derecho tradicional a llevar objeto y bultos de mano.

En este sentido convendría precisar que los animales han de ser “*domésticos*” como establece el nuevo artículo 2 ter y, como se expondrá al tratar los aspectos formales y de técnica normativa, convendría reducir las remisiones a otros preceptos.

El nuevo artículo 2 bis contempla la posibilidad del acceso y estacionamiento de bicicletas condicionando dicho acceso a las líneas o tramos de línea y horarios que determine el Consorcio de Transportes mediante resolución publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. La atribución de esa función al Consorcio es conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.o) de la Ley del Consorcio que permite que sean atribuidas funciones al Consorcio por Decreto del Consejo de Gobierno dando cuenta a la Comisión correspondiente de la Asamblea.

Se establece que solo se permitirá, como máximo, una bicicleta por viajero y que el viajero deberá evitar causar daños y molestias a los demás viajeros y a las instalaciones y material móvil siendo “*en todo caso*” el responsable de cualquier daño y perjuicio que pueda occasionar.

A este respecto y al igual que posteriormente veremos con los animales domésticos ha de indicarse que, si bien el portador de una bicicleta o el dueño del animal son civilmente responsables de los daños que puedan causar tanto las bicicletas que portan como los animales que introduzcan en el Metro, ello no determina que no pueda existir responsabilidad por parte de la explotadora del servicio.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 27 de diciembre de 2012 (recurso 433/2010) confirmada en casación por el Tribunal Supremo en sentencia de 22 de diciembre de 2014 (recurso 1972/2013) recordó que la naturaleza de servicio público del Ferrocarril Metropolitano determina la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento del servicio.

Puesto que la introducción de bicicletas o animales domésticos está sujeta a una serie de requisitos podría declararse la responsabilidad por culpa *in vigilando* de la explotadora del servicio máxime cuando la propia jurisdicción civil condenó a Metro de Madrid como responsable de una agresión sufrida por un viajero precisamente por ese deber de vigilancia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo (Civil) de 24 de noviembre de 2008 (recurso 2516/2002) considera que la mencionada reclamación es un supuesto de responsabilidad contractual derivada de un contrato de transporte por lo que la compañía está obligada a prestar el “*... servicio en las condiciones de seguridad exigidas en la regulación de su actividad, que se concreta en el Reglamento del servicio*”.

Añade la sentencia que Metro no puede exonerarse de esa obligación por el hecho de haber contratado la seguridad con otras empresas, sino que «*... deben cumplirse ciertos deberes de diligencia y cuidado que no quedan excluidos por el hecho de confiar la ejecución del contrato a terceros. En definitiva, existe un nivel general de diligencia, que se proyecta en la elección del contratista, pudiendo surgir esta*

*obligación bien por una culpa in eligendo, o por una incorrecta supervisión. Existe lo que la doctrina denomina “deberes no delegables”, entre los que se encuentra el deber de diligencia en la elección del contratista, cuyo incumplimiento originará la obligación de indemnizar. (SSTS 12 julio 2005 y 4 diciembre 2007 y las allí citadas). Esta regla está incluida en los Principios del Derecho Europeo de la Responsabilidad Civil, cuando en el art. 8.107 se dice que “la parte que confíe el cumplimiento del contrato a un tercero, sigue siendo responsable del cumplimiento”, porque, en definitiva, como afirma la sentencia de 4 diciembre 2007, en un caso de responsabilidad de una compañía aseguradora por el servicio prestado por un sanatorio que tenía contratado, “[...] La garantía de la prestación contractual se tiene en cuenta, pues, como criterio de imputación objetiva, cuando aparece que la posición de la compañía no es la de mero intermediario, sino la de garante del servicio”.*

Es más, la sentencia del Tribunal Supremo (Civil) de 5 de noviembre de 2014 (recurso 1839/2012) parte de los Principios de Derecho Europeo de la Responsabilidad Civil como criterios para interpretar e integrar el artículo 1902 del Código Civil y considera que el elevado riesgo de accidente que genera la circulación de trenes en las estaciones de Metro y la ausencia de medidas adoptadas por la empresa para evitarlo determina la declaración de responsabilidad.

Ese razonamiento permitiría igualmente entender que la admisión de bicicletas y animales domésticos que, a día de hoy, están prohibidos determina un incremento del riesgo por lo que Metro e incluso la propia Comunidad de Madrid estarían obligados a responder por los daños que esos riesgos incrementados pudiesen ocasionar.

A ello se suma el que la Comunidad de Madrid carece de competencias tanto en cuanto a la responsabilidad civil extracontractual –artículo 149.1.8<sup>a</sup> de la Constitución- como en cuanto

a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas – artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución–.

Ha de recordarse que la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2013 (recurso 823/2010) confirma la sentencia de instancia al anular una normativa autonómica que, al regular la conservación de una especie animal protegida, venía a establecer un sistema de cobertura de los daños que ocasionara esa especie mediante seguros privados de tal forma que la Administración procuraría que los perjudicados tuvieran la posibilidad de compensar los daños. Para el Tribunal Supremo (F.J. 7), al igual que para la Sala de instancia, ese sistema no solo no cubre las exigencias de la LRJ-PAC sino que, en realidad, parece excluir su aplicación.

Por ello se considera necesario suprimir la expresión “*en todo caso*” que puede entenderse que excluye otro tipo de responsabilidades.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al contemplarse donde han de colocarse las bicicletas resulta confusa la expresión “como norma general”. Por ello debería recogerse de forma más clara que las bicicletas, dos como máximo, deberán situarse en los coches de cabeza y cola sin perjuicio de que si el tren dispone de espacios reservados para bicicletas, deban colocarse en los mismos.

El apartado e) al contemplar la prohibición lógica de circular en bicicleta por pasillos, andenes, etc. plantea el problema de la falta de una sanción adecuada en la LOTT a la que, lógicamente, se remite el artículo lo cual podría plantear problemas en su aplicación práctica.

Este aspecto fue puesto de manifiesto por la Secretaría General Técnica de Sanidad y contestado por el Consorcio de Transportes en cuanto a que las infracciones y sanciones son objeto de reserva de ley siendo de aplicación la LOTT. Sin embargo si acudimos a los artículos 138 a 145 de la LOTT y especialmente al artículo 142.14 relativo a infracciones de los usuarios se puede comprobar que el legislador estatal no contempla las nuevas obligaciones que para los usuarios se derivan de la norma que se pretende aprobar, lo cual, como decimos, puede provocar importantes problemas. En cambio la Ley 2/2015 sí recoge un régimen sancionador si bien puede hacerlo al ser una norma con rango de ley.

Al determinar la posibilidad de que el Consorcio determine líneas en las que se permita el acceso de bicicletas sin restricciones horarias, la distinción entre Metro y Metro Ligero carece de sentido habida cuenta los Decretos 17/1999, de 4 de febrero, 10/2003, de 6 de febrero y 57/2006, de 29 de junio. Resulta igualmente superflua la mención a los departamentos del operador de transportes.

En el apartado g) convendría precisar que es el operador de transportes quien puede restringir el acceso de bicicletas en las circunstancias a las que alude al precepto y convendría añadir algún mecanismo de información a los usuarios y otro tanto cabe decir respecto de la misma facultad que, referida a los perros, recoge el artículo 2 ter 2.f).

No resulta coherente calificar en el apartado 2<sup>a</sup> como bultos de manos a las bicicletas plegables y las infantiles y regular su uso en el artículo 2 bis relativo a las bicicletas. Sería más coherente admitir su acceso en todo caso pero mantener tales bicicletas como lo que realmente son.

En el apartado 3 relativo al estacionamiento de bicicletas convendría unificar la denominación de operador utilizada en otros

preceptos salvo que se refiera a la explotación de estos aparcamientos por empresas privadas.

El apartado 3 adiciona un nuevo artículo 2 ter relativo al acceso con animales domésticos.

El apartado 1 permite el acceso con perros de asistencia personal en los términos establecidos en la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia. En realidad este apartado es obvio por cuanto la Ley 2/2015 tiene aplicación por sí misma pero plantea el problema de la relación entre el proyecto de Decreto y la Ley 2/2015.-

El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid se planteó en su Dictamen 529/13, de 6 de noviembre la posibilidad de regular por decreto la utilización del transporte público con perros de asistencia cuando la Ley 23/1998, de 21 de diciembre ya contemplaba el acceso de personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno. Entendía el dictamen que, al no existir reserva de ley en la materia, podía regularse mediante reglamento puesto que no se alteraba la Ley 21/1998.

Algo similar ocurre en el presente caso. Es cierto que la Ley 2/2015 tiene un ámbito de aplicación mucho más amplio por cuanto permite el acceso de las personas con discapacidad y sus perros de asistencia a una serie de espacios y lugares de uso público –artículo 12- entre los que se encuentra cualquier tipo de transporte público en el ámbito de la Comunidad de Madrid y los espacios de uso general y público de las estaciones de cualquier tipo de transporte público y de uso público.

Desde este punto de vista el objeto del presente Decreto es mucho más limitado puesto que tan solo permite el acceso de perros al ferrocarril metropolitano si bien contrasta el régimen tan estricto de la Ley (vgr. artículos 17 –obligaciones- y 18 –limitaciones y prohibiciones del derecho de acceso-). Es ese distinto ámbito de aplicación el que justifica que el Decreto no recoja obligaciones tan estrictas como las de la Ley 2/2015.

Ahora bien el proyecto de decreto contempla el acceso a la red de Metro de los perros que estén correctamente identificados conforme la normativa de identificación de animales domésticos, con un máximo de un perro por viajero siempre que estén provistos de bozal y sujetos con una correa de extensión no superior a 50 cm.

Solo se permitirá el viaje en aquellos horarios, líneas o tramos de línea que establezca el Consorcio y deberán viajar en el último coche de cada tren sin ocupar asiento.

Como se puede comprobar tales requisitos son extremadamente genéricos a lo que cabe añadir que en varios apartados se alude a la exigencia de no causar “*molestias*” a otros viajeros. Tales referencias no hacen sino eludir la solución de los problemas que se puedan occasionar en la aplicación práctica de la norma a cada caso concreto lo cual se ve agravado por cuanto no existe un cuadro adecuado de infracciones y sanciones. Por ello sería recomendable una mayor precisión en el ejercicio de la potestad regulatoria para así evitar en la medida de lo posible problemas en la aplicación de la norma que a la larga redundaría en un peor funcionamiento del servicio público.

En cuanto a la referencia a que “*en todo caso*” el viajero responderá por los daños que cause nos remitimos a la consideración esencial ya expuesta en relación a las bicicletas.

A su vez el apartado 3 del nuevo artículo 20 ter permite el acceso de animales domésticos de pequeño tamaño que deberán ser transportados en receptáculos “*idóneos*” y no resultar peligrosos ni molestos para los demás viajeros. Al igual que en otros preceptos del proyecto de decreto debería revisarse el concepto indeterminado “*receptáculos idóneos*” y sustituirlo por otro que concrete mejor en qué consiste esos medios de transporte de los animales beneficiando a todos los viajeros, tanto como los que viajen con tales animales como los que no.

El apartado 4 del artículo único modifica el artículo 20 del Reglamento de Viajeros siguiendo la recomendación de la Defensora del Pueblo. A tal efecto en los cambios de tarifa se podrá proceder al canje de los títulos validos que no hayan sido agotados o permitir su utilización durante quince días a partir del referido cambio. No obstante en la memoria ni se recoge en qué consistía esa recomendación ni una justificación de la solución adoptada.

La modificación de la disposición final 1<sup>a</sup> tiene como finalidad integrar en el desarrollo del Reglamento de Viajeros la posibilidad del Consorcio de dictar resoluciones estableciendo en qué líneas, trayectos y horarios pueden acceder tanto bicicletas como animales. Ahora bien, tal fijación no supone ningún desarrollo de la norma ni tales resoluciones tienen carácter reglamentario sino que son meros actos de aplicación de la norma toda vez que el Consorcio no tiene potestad reglamentaria que corresponde exclusivamente al Gobierno –artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía- y, de forma más limitada, a los Consejeros –artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid- pero en ningún caso a un organismo autónomo de carácter mercantil como es el Consorcio. En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (recurso 5582/2011) que confirma en casación la

anulación de un código de conducta de empresas de telefonía aprobado por una comisión de la que formaban parte representantes de la Administración, de los consumidores y de empresas del sector por cuanto considera que esa comisión carece de potestad para aprobar tal Código sin que sea suficiente que una norma reglamentaria le atribuya esa función.

De otro lado la modificación de la disposición adicional amplia las facultades del Consejero en cuanto a la posibilidad de dictar normas para el desarrollo del Decreto (redacción original) puesto que ahora se especifican las relativas a *“la seguridad en el acceso a las infraestructuras y al servicio de transporte público”*.

Esta ampliación de la redacción originaria supone una notoria remisión a la potestad reglamentaria del Consejero que choca con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la sentencia de 30 de diciembre de 2004 (recurso 6195/2001) según la cual *“la competencia reglamentaria de los ministros [ artículo 4.1 b) de la Ley 50/97, desarrollando el artículo 97 de la CE] no puede comprender en ningún caso la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento”* (F.J 10).

Además la mención a la seguridad en el acceso y, especialmente, la referencia al *“servicio de transporte público”*, supondrían una competencia general del Consejero para regular todo lo relativo a esta modalidad de transporte. Por ello y por cuanto parece más bien que estamos ante una redacción confusa que, en realidad, querría referirse a la seguridad tanto en los accesos como en el propio transporte convendría mejorar su redacción.

De esta forma cabría entender que la habilitación a la potestad reglamentaria del Consejero se refiere a reglamentos técnicos que sí encajarian en esa potestad reglamentaria.

Por último la disposición final única al establecer la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se ajusta a lo dispuesto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía.

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

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

En primer lugar el título conforme la Directriz 53 debe limitarse a recoger que se modifica el Reglamento de Viajeros eliminando el adverbio “*parcialmente*” puesto que, por definición, toda modificación es parcial.

En la parte expositiva no se recoge en la fórmula promulgatoria si se ha acogido el criterio del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora cuando el artículo 22 del ROFCJA establece que las normas se aprobarán “*de acuerdo*” u “*oída*” la Comisión.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez consideradas las observaciones contenidas en el presente dictamen y, en especial, las formuladas con carácter esencial

en la consideración jurídica cuarta, puede someterse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el “*proyecto de decreto por el que se modifica parcialmente el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano*” aprobado por Decreto 49/1987, de 8 de mayo.

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

Madrid, 30 de junio de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 268/16

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda  
C/ Maides nº 17 - 28003 Madrid