

Dictamen n°: **28/19**
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e
Infraestructuras**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **24.01.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de enero 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 diciembre de 2018 ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo 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 564/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora 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 24 de enero 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, el 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 en los vehículos con licencia municipal de autotaxi.

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

La disposición final segunda prevé la habilitación al consejero del ramo en orden al desarrollo y ejecución del texto reglamentario.

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

Finalmente, la disposición derogatoria prevé 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.

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 a 12. 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.

13 a 19. 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.

20. Informe de 31 de enero de 2018, del subdirector general de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto.

21. Informe de 8 de febrero de 2018, del director general de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado.

22. Informe 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.

23. Informe 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.

24. Informe 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.

25. Informe 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”*.

26. Informe 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.

27. 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.

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

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

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

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

32. 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.

33 y 34. 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.

35. 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.

36. Nueva versión del proyecto de decreto.

37. Versión definitiva de la Memoria, suscrita por el director general de Transportes con fecha 13 de diciembre de 2018.

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.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del precitado reglamento.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El artículo 149.1.21^a 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^a 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.

En uso de dicha habilitación de desarrollo, se dictó el RSTPUAT, que es la norma cuya modificación parcial pretende abordar el proyecto de reglamento que se somete a consulta.

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.- Por lo que se refiere 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 cuatro memorias suscritas por el director general de Transportes, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras tres con posterioridad a los distintos trámites que han ido siendo sustanciados durante su tramitación. 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.

No obstante, por las razones que luego se dirán, el promotor del proyecto reglamentario no ha tenido en cuenta algunos impactos adicionales a los contemplados, cuya presencia invalida el recurso a la Memoria abreviada.

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.- Por exigencias de lo dispuesto en 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, que 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:

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».

No existe constancia en el procedimiento de que se haya formalizado esta exigencia. Sin perjuicio del mayor o menor acierto de la respuesta que da la Memoria a la observación efectuada por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, objetando que la reglamentación que se pretende aprobar no es de carácter técnico, razones de cautela imponen cumplir el trámite de comunicación del

proyecto a la Comisión Europea. En este sentido, debe darse la oportuna relevancia al hecho de que, según recoge el informe de referencia, se haya 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, puede estar anticipando una posible reacción de los organismos comunitarios.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

4.7.- De la misma manera, cabe plantearse 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”.

Aunque, ciertamente, no hay un criterio unánime entre los órganos que tienen encomendada la alta función consultiva a nivel autonómico, esta Comisión Jurídica Asesora comparte 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.

En sentido contrario se manifestaron los dictámenes del Consejo Consultivo de las Islas Baleares 83/2014 y 113/2016, este último sobre el proyecto de decreto por el que se desarrollan reglamentariamente las licencias de auto-taxi y las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo de hasta siete plazas, incluida la persona que conduce, previstas en la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Islas Baleares. Sin embargo, dicho órgano consultivo se basó en lo previsto en el apartado 4 del artículo 20 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, precepto que ha sido declarado inconstitucional con posterioridad (Sentencia del Tribunal Constitucional 79/17, de 22 de junio).

Conviene advertir que en el proyecto reglamentario que se nos somete a consulta existe un aspecto que hace especialmente necesario realizar la comunicación prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

El proyecto de reglamento, precisamente en atención al principio de unidad de mercado, elimina la exigencia de que los titulares de la licencia estén domiciliados en la Comunidad de Madrid. Así se hace en consecuencia a lo establecido por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2017, R. 75/2013, se anuló el precepto recogido en dicho sentido en Ordenanza Reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid de 2012.

Sin embargo, el promotor del reglamento introduce un requisito novedoso para la obtención de las licencias, consistente en que, ya no el titular, sino el vehículo, estén domiciliados en la Comunidad de Madrid.

Recordemos que la sentencia de referencia anuló 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.

Similares razones de unidad de mercado que llevan al promotor de la reforma reglamentaria a suprimir el requisito en realidad derogado por esta sentencia, obligan a poner en marcha el mecanismo de información previsto para garantizar el mismo principio, especialmente si se tiene 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.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

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, prevención en cuya virtud 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. No obstante, debe recordarse la necesidad de que los expedientes administrativos se remitan completos a este órgano consultivo, designio que hubiera sido respetado de haber sido incluido en el mismo el documento que acreditase su publicación en el Portal de Transparencia.

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.

Aunque lo anteriormente expuesto conlleva el que este órgano consultivo no entre a examinar la regulación de fondo que pretendía establecer el proyecto sometido a consulta, 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 sus apartados aspectos 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, conviene advertir en primer lugar de los riesgos que, 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. Ello supondría, verbigracia, plantear si, el establecer el número máximo de licencias por municipio, acaso no afecta a la libre prestación de servicios.

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.

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

CONCLUSIÓN

No 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, en virtud de las observaciones de carácter esencial expuestas en el cuerpo del dictamen.

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

Madrid, 24 de enero de 2019

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 28/19

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid