

Dictamen n°: **425/16**  
Consulta: **Consejero de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **29.09.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de septiembre de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor cuya autorización se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 2 de septiembre de 2016 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 480/16, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno(en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de septiembre de 2016.

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

Tal y como se explica en la memoria del análisis de impacto normativo incorporada al procedimiento, la norma nace *“como medida para luchar contra el intrusismo existente en el sector del transporte público de viajeros en vehículo turismo”*. Según se explicita en la parte expositiva del proyecto, la finalidad de la norma es facilitar el control de los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor y contribuir a evitar la competencia desleal entre las empresas que se dedican al transporte público de viajeros en vehículo turismo. Con esos objetivos la norma proyectada establece unos distintivos identificativos para aquellos vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor cuya autorización corresponda a la Comunidad de Madrid.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, a modo de preámbulo, una parte dispositiva integrada por cinco artículos y una parte final integrada por una disposición final. El proyecto se completa con un anexo donde se recoge el modelo de distintivo identificativo que deben llevar los vehículos que cuenten con autorización de arrendamiento de vehículos con conductor expedida por la Comunidad de Madrid.

El artículo 1 bajo la rúbrica *“objeto”* establece que los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor autorizados por la Comunidad de Madrid, *“deberá estar permanentemente identificados”* mediante los distintivos que se contemplan en el anexo del proyecto.

El artículo 2, relativo a los distintivos, detalla que los números y años que recoge el distintivo que figura en el apartado 1 del anexo vienen referidos al mes y año en que el titular de la autorización debe proceder al visado de la misma, por lo que establece que “*por el órgano encargado de facilitar el mismo*” se realizará una marca en el número correspondiente al mes concreto en el que debe ser realizado. Por lo que se refiere al distintivo que figura en el apartado 2 del anexo, el artículo concreta que se corresponde con la bandera de la Comunidad de Madrid, “*que podrá llevar algún marcado realizado por el órgano competente*”.

A la ubicación de los distintivos en los vehículos se refiere el artículo 3 del proyecto, en el que se prevé que los distintivos previstos en el apartado 1 y 2 del anexo deberán colocarse en la parte superior derecha de la luna delantera y en la parte inferior izquierda de la luna trasera del vehículo respectivamente, sin que su colocación pueda interferir la visibilidad del conductor.

En el artículo 4 del proyecto bajo la rúbrica “*Disposición y validez de los distintivos*” se establece que el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones será el encargado de poner a disposición de las empresas titulares de los vehículos tantos distintivos con vehículos con autorización tengan expedidos a su nombre, “*siendo únicamente válidos los distintivos facilitados por el mismo*”.

El artículo 5 contempla el régimen de sanciones por remisión a lo dispuesto “*en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres o, en su caso, la correspondiente norma de la Comunidad de Madrid*”.

La disposición única de la parte final contempla la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.-El proyecto de orden sometido a información pública (Documento 1 del expediente).

2.-Memoria del análisis de impacto normativo firmada por el director general de Transportes el 21 de abril de 2016 (Documento 2 del expediente).

3.-Resolución de 27 abril de 2016 del secretario general técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, por el que acuerda la apertura del trámite de información pública y dar trámite de audiencia al Comité Madrileño de Transportes por Carretera (Documento 3 del expediente).

4.-Observaciones al proyecto de orden formuladas por la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad así como por la Dirección General de Coordinación de la Atención al Ciudadano y Humanización de la Asistencia Sanitaria de la Consejería de Sanidad (Documento 4 del expediente).

5.-Escrito de observaciones formulado por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera firmado por su secretario el 20 de mayo de 2016 (Documento 5 del expediente).

6.-Informe favorable de 17 de mayo de 2016 de la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos (Documento 6 del expediente).

7.-Informe de 11 de mayo de 2016 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (Documento 7 del expediente).

8.-Certificado expedido por el secretario del Consejo de Consumo con el visto bueno de la presidenta sobre el informe favorable al proyecto de orden emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo el 19 de mayo de 2016 (Documento 8 del expediente).

9.-Informe sobre las observaciones formuladas por las Consejerías firmado por el director general de Transportes el 11 de julio de 2016 (Documento 9 del expediente).

10.-Informe sobre las observaciones formuladas por el Comité Madrileño de Transportes por Carretera firmado por el director general de Transportes el 25 de mayo de 2016 (Documento 10 del expediente).

11.-Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 14 de julio de 2016 (Documento 11 del expediente).

12.-Proyecto de decreto sometido a informe del Servicio Jurídico (Documento 12 del expediente)

13.-Memoria abreviada del análisis de impacto normativo de 11 de julio de 2016 (Documento 13 del expediente).

14.-Informe de 4 de agosto de 2016 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (Documento 14 del expediente).

15.-Informe de 18 de agosto de 2016 del director general de Transportes sobre las observaciones formuladas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (Documento 15 del expediente).

16.-Nuevo proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General (Documento 16 del expediente).

17.-Memoria abreviada del análisis de impacto normativo de 18 de agosto de 2016 (Documento 17 del expediente).

18.-Informe sobre la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora (Documento 18 del expediente).

19.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno (Documento 19 del expediente).

Una vez recibido el expediente en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, el día 8 de septiembre de 2016 se registró de entrada una memoria justificativa firmada por el Director General de Transportes el 7 de septiembre de 2016, sobre una modificación introducida en el artículo 5 del proyecto y un nuevo proyecto de decreto en virtud de la citada modificación, que es el que se somete a dictamen de este órgano consultivo.

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 emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión*

*Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”, y a solicitud del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.*

Como hemos señalado reiteradamente en nuestros dictámenes, 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 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que *“es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional”*. En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, *“cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”*.

Entendemos oportuno traer a colación en este punto la Sentencia de 22 de octubre de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso 2932/2014), en la que se recoge lo siguiente a propósito de la importancia del dictamen del órgano consultivo, en este caso, autonómico:

*“... no se trata de una mera función consultiva, sino de un control preventivo de legalidad, de naturaleza esencial, de las disposiciones de carácter general y de determinados actos de la Administración (STS 4/abril/2014, rec. 2229/13), y con ella se pretende actuar como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (STS 23-12-2001 )” ( STS 18/noviembre/2008, rec. 81/2007); como ha advertido este propio TSJ (Sentencia 492/2008, de 20/mayo, rec. 43/03, Sec 3ª), la razón de ser del sometimiento al dictamen del CJC no es baladí, <<pues el dictamen no es una pura formalidad, sino una garantía de perfección técnica y de acierto, mucho más en casos como el presente en el que el concurso Ley y reglamento obliga a éste a un cuidado delicado. El Consejo Consultivo es un órgano de reconocida competencia técnica que actúa de forma objetiva, pues está dotado de una independencia de criterio superior a la de los departamentos jurídicos de las Consellerías, entiende la Sala que su participación en la elaboración y preparación de textos como el que nos ocupa es una garantía de objetividad e imparcialidad en la producción de la norma de la que no debe de prescindirse>>. En consecuencia, y dada la trascendencia de la intervención de este órgano y la finalidad a la que responde, no cabe una interpretación restrictiva de los supuestos que la contemplan, debiendo incluso, los supuestos de discutible intervención, inclinarse por favorecerla, en aras del mayor acierto de la decisión administrativa...” .*

## **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

Como es sabido, el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transportes terrestres está basado en el criterio de territorialidad. De esta manera corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por



el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21 de la Constitución Española). Por su parte, el artículo 148.1.5 de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de transportes terrestres *“cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”*. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía establece la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma 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.

Ahora bien, refiriéndose el proyecto de decreto al arrendamiento de vehículos, no cabe desconocer la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio de 1996, que anuló determinados preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT) señala que *“las normas que disciplinan los contratos de arrendamiento de vehículos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la materia competencial relativa al transporte, sino de la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), que incluye «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales» (STC 37/1981 fundamento jurídico 3.º). De modo que al Estado corresponde establecer las condiciones para la celebración de dichos contratos, pudiendo, como hace en el núm. 1 del art. 133[de la LOTT], condicionar el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos a determinadas prescripciones”*.

Como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen de 12 de noviembre de 2015 *“ al margen de cuál sea el título competencial que deba invocarse, corresponde al Estado la regulación de este tipo de transporte, si bien, de conformidad con lo previsto en el art. 5 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades*

*Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, se ha delegado en las Comunidades Autónomas una serie de facultades en relación con esta materia, entre las que cabe citar, la expedición y la revocación de la correspondiente autorización. Esta autorización habilita para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional”.*

En efecto, como señala el Consejo de Estado, la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, materializó una amplísima delegación de competencias estatales en esta materia en las diferentes Comunidades Autónomas, entre ellas las de autorización para el ejercicio de la actividad y las de inspección y sanción, disponiendo en su artículo 18.2 la supresión de los órganos de gestión específica del transporte terrestre que pudiera existir dentro de la Administración Periférica del Estado. A tenor de lo establecido en el artículo 18.1 de la aludida Ley Orgánica 5/1987, debían ser traspasados a las Comunidades Autónomas correspondientes los medios personales, patrimoniales y presupuestarios afectos a las facultades delegadas, por los procedimientos establecidos en los Estatutos de Autonomía, lo que se llevó a cabo en la Comunidad de Madrid por Real Decreto 404/1989, de 21 de abril.

Tal y como se establece en la parte expositiva de la citada Ley Orgánica, la delegación que se efectúa en la misma no viene referida solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas cuando éstas estén previstas en la legislación estatal. De esta manera el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987 dispone que “*el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas*” y añade que “*dicha potestad normativa habrá de*

*ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste”.*

Por lo que se refiere al arrendamiento de vehículos con conductor regulado en la LOTT y desarrollado por el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre(en adelante ROTT), cabe decir que se configura a partir de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT, *“como una modalidad concreta de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, a la que, en consecuencia, le son de aplicación todas las reglas referidas a la actividad de transporte y no las señaladas para las actividades meramente auxiliares y complementarias del transporte, como sería el caso del arrendamiento de vehículos sin conductor, con el que poco o nada tiene que ver”*, según señala la Exposición de Motivos de la citada Ley 9/2013.

Tras la mencionada reforma, el artículo 99 de la LOTT dispone que el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor *“estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte”*.

De esta manera el artículo 42 de la LOTT dispone que *“la realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado”*. El artículo 43 de la LOTT desarrolla los requisitos que han de reunir las empresas para obtener la autorización y los artículos 180 a 182 del ROTT desarrollan el régimen de autorización administrativa para la actividad.

Por lo que se refiere a la regulación concreta que se contempla en el proyecto que dictaminamos, esto es, los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor, es preciso recordar que el artículo 182.4 del ROTT en su redacción originaria establecía que *“los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos externos identificativos, salvo, en su caso, la placa relativa a su condición de vehículos de servicio público”*. Sin embargo, tras la reforma del ROTT por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, el mencionado artículo establece lo siguiente:

*“Los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos externos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de los taxis.*

*Sin perjuicio de ello, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrán exigir que los vehículos amparados en autorizaciones de esta clase se identifiquen externamente mediante algún distintivo”.*

Como hemos señalado anteriormente la Comunidad de Madrid ha asumido las competencias en la materia, por delegación del Estado, que comprende no solo la autorización de la actividad sino también la inspección y las facultades normativas de ejecución o desarrollo de la norma estatal, de manera que no cabe duda, a tenor del artículo que acabamos de transcribir, que puede imponer normativamente que los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se identifiquen externamente mediante algún distintivo.

La competencia para la aprobación de la norma 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”*.

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

**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 lo que, como hemos dicho en anteriores dictámenes (así por ejemplo el Dictamen 349/16) habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final

segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, *“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 elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad 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 citada Consejería. La Dirección General de Transportes es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 6 del referido Decreto 199/2015, que atribuye a la citada Dirección General la competencia para el impulso y elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general, en particular de normativa técnica, en las materias propias de su ámbito competencial(apartado a del artículo 6), así como para 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(apartado b del citado artículo 6).

2.- Por lo que se refiere a la denominada memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han elaborado tres memorias a lo largo del procedimiento, que parecen responder al modelo de memoria abreviada si bien solo en las dos últimas de ellas se contiene un apartado relativo a la justificación de la adopción de ese

modelo. En este punto cabe señalar que, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, la memoria del análisis de impacto normativo puede tener dos formas: la completa y la abreviada. La completa, *“debe tener la estructura y contenido que establece el artículo 2”*. Mientras que la abreviada procede *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa ”* (artículo 3).

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

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

En este caso aunque lo cierto es que las dos últimas memorias incorporadas al procedimiento dedican su primer apartado a la justificación de la elaboración de la memoria en forma abreviada, lo cierto es que dicha justificación no aparece en el texto, limitándose el órgano

promotor de la norma a señalar que se acoge al Real Decreto 1083/2009 y a la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, y señalar que *“se presenta en forma abreviada por tratarse de un proyecto normativo sin impactos apreciables en los ámbitos a los que se refiere el mismo[el Real Decreto 1803/2009], salvo el económico”*. En este punto cabe recordar que el artículo 3.2 del Real Decreto 1083/2009 indica que el órgano u órganos proponentes *“deberá justificar oportunamente en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada”* y que la citada Guía Metodológica al regular la memoria abreviada concreta que deberá justificarse por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito, de manera que no será suficiente señalar *“de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...”*. Fuera del apartado correspondiente a la justificación de la memoria abreviada, el texto recoge que la norma proyectada carece de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación o accesibilidad universal (apartado VI.4 de la memoria) o que la norma tiene efectos positivos sobre la competencia y que no afecta a las cargas administrativas (anexo I ficha de resumen ejecutivo) sin mayor justificación, lo que no resulta suficiente a tenor de lo expresado, pues no se contemplan todos los ámbitos y la justificación respecto a los que se analizan resulta insuficiente a tenor de lo indicado en la referida Guía Metodológica.

La memoria sí recoge los motivos que aconsejan la aprobación de esta norma reglamentaria, se describen sus objetivos, examinándose su base jurídica y rango del proyecto normativo, contenido y tramitación de la propuesta normativa, la oportunidad de la norma y que el proyecto normativo no deroga norma alguna.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, exigido como contenido de la memoria abreviada por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, la memoria incorporada al procedimiento señala que la



implantación de los distintivos implica un coste para la Comunidad de Madrid, que se calcula en atención al presupuesto facilitado por la imprenta del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Se indica que se ha presupuestado el gasto en atención a 2.000 ejemplares de cada uno de los dos distintivos que figuran en el anexo, considerando que actualmente existe un número de 1.617 vehículos con este tipo de autorización que puede incrementarse, lo que implica un gasto inicialmente de 1.119,25 euros y posteriormente, cada dos años, con el visado de las autorizaciones, un gasto de 465,85 euros para sustituir el distintivo que debe colocarse en la luna delantera del vehículo.

Conforme a lo exigido en el artículo 3.1 del Real Decreto 1083/2009 se ha recogido en la memoria la referencia al impacto por razón de género, para indicar que el decreto que se propone *“es neutral desde el punto de vista de su impacto por razón de género, ya que no supone discriminación por esta causa en las medidas que se establecen en el mismo”*.

También contempla la memoria el impacto de la norma en la infancia, familia y adolescencia, de conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Además como hemos dicho se han elaborado tres memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con

una versión definitiva. No obstante debe observarse, que la última memoria incorporada al procedimiento, tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, no alude precisamente al cumplimiento de este trámite preceptivo.

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 la citada memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

3.- Conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 24.1 de la Ley 50/1997, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos así como el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que debe acompañar a los reglamentos.

En este sentido consta en la memoria que se ha recabado y emitido el informe de impacto por razón de género por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid y esta misma mención aparece en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, si bien el referido informe no consta en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora. Lo mismo cabe decir en relación con el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor, en relación con el impacto de la norma sobre la familia, la infancia y la adolescencia. En este punto no podemos dejar de advertir sobre la necesidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 del ROFCJA, de que los expedientes se remitan completos a este órgano consultivo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y de la Consejería de Sanidad que en gran medida han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto, dando lugar a una nueva redacción del mismo, como resulta del informe de 11 de julio de 2016 del director general de Transportes. No consta en el expediente que el resto de consejerías remitieran escrito de observaciones al proyecto remitido.

De acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 8 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería Economía, Empleo y Hacienda, y la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, se ha emitido informe favorable al proyecto por la directora general de Presupuestos y Recursos Humanos.

Además, 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 dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 4 de agosto de 2016, formulando diversas observaciones al proyecto, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en el informe de 18 de agosto de 2016 de la Dirección General de Transportes. No obstante debe observarse que del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid se colige que con anterioridad al

informe que obra en el expediente, fue emitido el 13 de junio de 2016 otro informe en el que se expresó la insuficiencia de rango de la norma proyectada y la falta de competencia del consejero, pues el proyecto inicialmente se tramitó como orden del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, si bien dicho informe no figura en el expediente remitido, lo que de nuevo nos obliga a incidir sobre la necesidad de que los expedientes se remitan completos a esta Comisión Jurídica Asesora.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, que establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo, se ha sometido el proyecto a dictamen del Consejo de Consumo, tal y como se recoge en el certificado emitido por el secretario de dicho consejo, en el que se indica que la Comisión Permanente de dicho órgano acordó en su reunión de 19 de mayo de 2016, informar favorablemente el proyecto.

Por último, se ha incorporado el informe de 10 de mayo de 2016 de la directora general de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en el que se recomienda *“que se sigan las instrucciones establecidas en el Manual de Imagen Corporativa de la Comunidad de Madrid elaborado por la Dirección General de Medios de Comunicación”*.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/2007, 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 informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma fechado el 14 de julio de 2016, que se dice es complementario de otro emitido el 27 de mayo de 2016, respecto al que de nuevo debemos observar que no obra en el expediente examinado por esta Comisión Jurídica Asesora.

5.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) 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 sometida a información pública durante el plazo indicado”.*

En el presente caso, este trámite puede considerarse debidamente cumplimentado en la medida en que se ha dado traslado del proyecto normativo al Comité Madrileño de Transporte por Carretera, que es un órgano de representación y de colaboración con la Administración, que sirve de cauce de participación integrada del sector del transporte en las funciones públicas que le afectan y que está integrado por representantes de las asociaciones profesionales de transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera, según se desprende de su normativa reguladora constituida por el Decreto 2/2005, de 20 de enero. En este trámite ha formulado observaciones una de las asociaciones integradas en el mencionado Comité.

Conforme al artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno debe motivarse en el expediente el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos, lo que consta en la última memoria incorporada al procedimiento, una vez atendida la observación formulada en este sentido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

También el proyecto ha sido sometido al trámite de información pública por un plazo de quince días hábiles en virtud de Resolución de 27 de abril de 2016 del Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 5 de mayo 2016. No consta en el expediente que se hayan formulado alegaciones en este trámite.

6.- Para culminar con el análisis del procedimiento debemos hacer referencia a que el proyecto que dictaminamos ha sido objeto de modificación a lo largo de su tramitación de manera que al inicio se configuró como un proyecto de orden del consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, y , según se deduce del expediente, tras un informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que como hemos indicado anteriormente no obra en el expediente, se comenzó a tramitar como un proyecto de decreto del Consejo de Gobierno.

Por otro lado, una vez recibido el expediente en esta Comisión Jurídica Asesora, se registró de entrada en este órgano consultivo una memoria justificativa sobre un cambio a introducir en el artículo 5 del proyecto, debido a la tramitación de una modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en la que, según se explica, se va a incluir un nuevo capítulo dedicado al arrendamiento de vehículos, así como a tipificar algunas infracciones entre las que se encuentra el no llevar en el vehículo los distintivos que regula el proyecto. De esta manera en la redacción original del artículo 5 del proyecto (*“El incumplimiento de lo previsto en este Decreto será sancionado conforma a lo que se dispone en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes”*) se adiciona *“...o, en su caso, en la correspondiente norma de la Comunidad de Madrid”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora no considera que las modificaciones introducidas tengan carácter sustantivo, de manera que no es necesario que los distintos órganos preinformantes vuelvan a pronunciarse sobre el

proyecto ni tampoco requieren de un nuevo trámite de audiencia e información pública.

En este sentido caber recordar lo expuesto por la jurisprudencia, valga por todas la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012) en caso de modificaciones no sustanciales:

*“(...) solo cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo no son sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia y examen por el Consejo de Estado; de manera que es entonces cuando las discordancias entre el proyecto inicial, objeto de audiencia y dictamen, y el texto definitivo no son determinantes de la nulidad de la norma aprobada”.*

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

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, dejando al margen algunas cuestiones de técnica normativa que después analizaremos, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de 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, Acuerdo de 2005). De este modo describe la finalidad de la norma, las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y contiene los antecedentes normativos de la misma, si bien se echa en falta en el último proyecto remitido la referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación de la norma, que sin embargo sí aparecía en el penúltimo proyecto elaborado al

acogerse la observación formulada en ese sentido por el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva, el artículo 1, bajo la rúbrica “*objeto*”, establece la obligación de que los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor, cuya autorización corresponde a la Comunidad de Madrid, estén permanentemente identificados mediante los distintivos que se regulan en la norma y cuyo modelo se recoge en el anexo. Esta obligatoriedad ha sido discutida por una de las asociaciones empresariales que integran el Comité Madrileño de Transportes por Carretera, que considera que la identificación debería ser voluntaria para no perjudicar a ciertas actividades con clientes que requieren máxima discreción, como pudieran ser los servicios diplomáticos. Tal observación encuentra cumplida respuesta en el informe elaborado por la Dirección General de Transportes que obra en el expediente en el que se expone que el carácter voluntario de la identificación frustraría el objetivo de la norma dirigido a facilitar las labores inspectoras así como luchar contra el intrusismo en el sector del transporte de viajeros realizado en vehículo turismo, además de no encontrarse ninguna justificación ni tampoco explicarse por la asociación como los signos distintivos que se colocan en el vehículo pueden perjudicar a los clientes que hacen uso de ese servicio.

El artículo 2 al referirse a los distintivos establece en su apartado 1 que en el contemplado en el punto 1 del anexo se hace referencia a los meses y el año en que el titular de la autorización debe proceder al visado de la misma. El precepto además de resultar algo confuso en su redacción, como después analizaremos, queda incompleto porque hace referencia exclusivamente al marcado que debe hacerse en el mes pero obvia cualquier referencia a qué indicación se realizará en relación con el año.

El artículo 3 regula el lugar del vehículo donde deben ser colocados los distintivos. Este aspecto también fue objeto de observación por la anteriormente citada asociación empresarial, que consideró innecesaria la



identificación con dos distintivos, pues a su juicio resultaba suficiente con el distintivo de la parte delantera, además de considerar excesivas las dimensiones del distintivo a colocar en la parte trasera del vehículo. Esta observación no ha sido tomada en cuenta por el órgano proponente la norma, si bien tras la misma se mejoró la redacción del artículo 3 del proyecto en el sentido de indicar en qué lugar de la luna delantera y trasera del vehículo iría colocado el distintivo, lo que resultaba omitido en el anterior proyecto, según resulta del informe de 25 de mayo de 2016 del director general de Transportes.

El artículo 4, con cierta confusión de redacción que analizaremos más tarde en sede de técnica normativa, establece que el órgano encargado de entregar los distintivos, es el competente para el otorgamiento de las autorizaciones; que deberán entregarse tantos distintivos como vehículos con autorización tenga el titular a su nombre y que únicamente serán válidos los distintivos facilitados por el órgano competente.

El último artículo de la parte dispositiva contiene una remisión normativa en materia de sanciones. Como hemos apuntado anteriormente, según la memoria justificativa remitida a esta Comisión Jurídica Asesora se está tramitando una modificación de la Ley autonómica 20/1998, en la que se van a incluir algunas infracciones relacionadas con el no llevar los distintivos regulados en este proyecto, de manera que parece lógico que la remisión inicial del artículo 5 a la LOTT, se complete con la referencia a la correspondiente norma de la Comunidad de Madrid.

Finalmente la disposición final única establece un periodo de veinte días de *vacatio legis* lo que ha de redundar en beneficio de la seguridad jurídica. No obstante se observa que en el penúltimo proyecto que figura en el procedimiento se estableció la entrada en vigor de la norma el día 1 de enero de 2017, justificada en el informe de 18 de agosto de 2016 de la Dirección General de Transportes en razones económicas, pues debido al

tiempo empleado en la tramitación del proyecto, a la fecha de su aprobación, estaría muy próximo el mes de enero de 2017, fecha en la que habría que sustituir, por razones de visado, los distintivos expedidos a finales de 2016. Sin embargo, en el último proyecto, que es el que dictaminamos, se cambia la entrada en vigor en el sentido anteriormente expuesto, lo que no sabemos si responde a un error o resulta deliberado pues no se ofrece justificación alguna en el expediente.

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

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante el Acuerdo de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

En la parte expositiva, el párrafo primero resulta farragoso dada la cantidad de disposiciones que se citan, por lo que se podría simplificar suprimiendo la referencia a la Ley 9/2013 y las disposiciones que esta norma modifica.

En el párrafo segundo de la parte expositiva no parece correcto que se diga que el Real Decreto 1057/2015 habilita a las Comunidades Autónomas para exigir que los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor se identifiquen con un distintivo, pues la habilitación procede del artículo 182.4 del ROTT, según la redacción dada por el citado Real Decreto.

En la fórmula promulgatoria, para ajustarse a la directriz 16 del Acuerdo precitado, sería recomendable suprimir la referencia a la Ley 1/1983, que, sin embargo, debería incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva según concreta la directriz 12.

Como apuntamos en la consideración anterior la redacción del artículo 2 resulta algo confusa. Así cuando el artículo dice “*el órgano encargado de facilitar el mismo*”, parece que con la expresión “*el mismo*” se está refiriendo al distintivo por lo que resulta mejor que se diga “*el órgano encargado de facilitar el distintivo*”, pues en otro caso puede generar duda sobre si se está refiriendo al visado o al distintivo. Lo mismo sucede cuando se refiere “*al mes concreto en el que debe ser realizado*”, se entiende que es el visado, pero convendría decirlo expresamente. De otra parte no se entiende la expresión “*por cada uno de los titulares*” que figura al final de ese apartado, pues parece superflua.

En el artículo 4, para una mejor redacción, conviene cambiar la frase “*como vehículos con autorización tengan expedidas a su nombre*” por “*como vehículos tengan con autorización expedida a su nombre*”, así como sustituir “*por el mismo*”, por otra expresión más precisa como “*por el órgano competente*” o “*por la Comunidad de Madrid*”.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Conforme a los criterios establecidos para el uso de las mayúsculas en los textos legislativos que se recogen en las directrices de técnica normativa, no debe escribirse con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se hace referencia a la propia norma y la parte citada de una norma debe escribirse en minúscula.

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, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regulan los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor cuya autorización se encuentre radicada en la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, 29 de septiembre de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 425/16

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid