

Dictamen n.º:

**657/23**

Consulta:

**Consejero de Vivienda, Transportes e  
Infraestructuras**

Asunto:

**Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación:

**14.12.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 14 de diciembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes, 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 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*”.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 30 de noviembre de 2023 ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por el consejero de Vivienda, Transportes, e Infraestructuras.

A dicho expediente se le asignó el número 675/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de diez 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, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 14 de diciembre de 2023.

Estimándose incompleto el expediente, al no haberse remitido aportaciones presentadas por los interesados en el trámite de consulta pública, así como los escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia y en el trámite de información pública, el día 7 de diciembre de 2023 se solicitó por la secretaría de este órgano consultivo el complemento del expediente administrativo, con suspensión del plazo para emitir el dictamen.

El día 11 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora la documentación solicitada, reanudándose el plazo para emitir dictamen.

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

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

La norma proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva integrada por un artículo único, dos disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

El mandato contenido en el artículo único reside en la modificación de los artículos 10.3, 13.4.d), 17.2, 20, 25, 29, se añade

un artículo 29 bis, 31, 37.2, se añade un artículo 37 bis, 38.3, 41, 42, 45.1, 46 y 60.c).

La disposición adicional primera adapta el reglamento a la terminología del Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de los vehículos y a la posibilidad de que la tarjeta ITV sea electrónica.

La disposición adicional segunda hace referencia a las excepciones temporales a la antigüedad máxima de los vehículos.

La disposición final primera prevé el cambio de denominación del antiguo Registro de Titulares y Solicitantes de Transmisiones de Licencias de Autotaxi.

La disposición final segunda tiene por objeto la adaptación de las Ordenanzas Municipales.

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

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

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

El expediente remitido a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos:

1. Certificación del secretario del Consejo de Gobierno, de 6 de julio de 2022, autorizando a la Consejería de Transportes e Infraestructuras la publicación en el Portal de Transparencia de la

Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al proyecto de decreto.

2. Informe del viceconsejero de Empleo, de 5 de agosto de 2022, sobre la falta de presentación de observaciones al trámite de consulta pública por el Consejo para el Diálogo Social.

3. Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, “*La Memoria*”), aprobada por el director general de Transportes y Movilidad en fecha 15 de noviembre de 2022 y sometida a audiencia e información Pública.

4. Primera versión del proyecto de decreto.

5.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 30 de noviembre de 2022 en el que manifiesta no efectuar observaciones al mismo.

6.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 25 de noviembre de 2022 en el que dice que no realiza observaciones al contenido de la norma.

7.- Informe sobre la no formulación de observaciones por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 28 de noviembre de 2022.

8.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 21 de noviembre de 2022 en el que dice que no formula observaciones “*en cuanto a su adecuación al orden competencial*”.

9.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 28 de noviembre de 2022 en el que dice no efectuar observaciones a la norma proyectada.

10.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 25 de noviembre de 2022, en el que comunica que la norma proyectada no afecta al orden competencial y de atribuciones establecido por su decreto de estructura orgánica.

11.- Informe con observaciones formuladas por el director general de Economía de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 28 de noviembre de 2022.

12.- Informe con observaciones formuladas por el secretario general técnico de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 30 de noviembre de 2022.

13.- Informe de impacto por razón de género de la directora general de Igualdad, de 21 de noviembre de 2022.

14.- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de la directora general de Igualdad, de 21 de noviembre de 2022.

15.- Informe de impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

16.- Informe del Comité Madrileño de Transporte por Carretera, de 29 de noviembre de 2022.

17.- Informe del Consejo de Consumo, de 24 de noviembre de 2022.

18.- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 25 de noviembre de 2022.

19.- Informe 74/2022, de 30 de noviembre de 2022, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

20.- Segunda versión del proyecto de decreto.

21.- Segunda versión de la Memoria, de 13 de diciembre de 2022.

22.- Resolución del director general de Transportes y Movilidad de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 13 de diciembre de 2022, acordando someter a los trámites de audiencia e información pública la norma proyectada durante un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de la citada resolución en el Portal de Transparencia.

23.- Tercera versión del proyecto de decreto.

24.- Tercera versión de la Memoria, de 31 de octubre de 2023, tras la práctica de los trámites de audiencia e información pública.

25.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 31 de octubre de 2023.

26.- Informe de la letrada-jefe en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid, de 17 de noviembre de 2023.

27.- Última versión del proyecto de decreto, tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

28.- Última versión de la Memoria, de 27 de noviembre de 2023, después de la emisión del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

29.- Certificado de la secretaría general del Consejo de Gobierno, de 29 de noviembre de 2023, relativo a la solicitud de dictamen sobre el proyecto de decreto a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Tras la solicitud del complemento administrativo se han incorporado 36 nuevos documentos al expediente:

1.- Documentos 1 al 6, presentados en el trámite de consulta pública.

2.- Documento 7 al 34, presentados en el trámite de audiencia e información pública.

3.- Documento 35, informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de 25 de abril de 2023.

4.- Documento 36, Resolución de la Dirección General de Transportes y Movilidad de ampliación del plazo del trámite de información pública.

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, Ley 20/1998), 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, entre otras, en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2915), 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015) y la de 9 de abril de 2019 (recurso de casación nº 1807/2016). La última de las citadas dice: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.”*

*De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de*

*abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005).*

*Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras)”.*

También el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».*

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El dictamen se emite a solicitud del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA, que ha solicitado su emisión dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el

procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en diez días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el dictamen 294/23, de 8 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento, lo que no ha sucedido en el presente caso, toda vez que el procedimiento, iniciado el día 6 de julio de 2022 con la apertura del trámite de consulta pública, ha respetado todos los plazos de los trámites del procedimiento ordinario, excepto el correspondiente a la Comisión Jurídica Asesora a la que se le solicita con carácter urgente, de acuerdo con el informe del director general de Transportes y Movilidad, de 27 de noviembre de 2023.

Como ha señalado reiteradamente esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en sus dictámenes en el ya citado Dictamen 294/23 y el 348/23, de 29 de junio, debe resaltarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente

recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

*«Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):*

*“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

- *Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*
- *No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*
- *Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”».*

Ciertamente, no se comprende cómo un proyecto normativo que, según el informe que justifica la urgencia, conlleva medidas para todos los vehículos taxi adscritos a las licencias de autotaxi que suponen que deben pasar por centros autorizados para que, junto con la reprogramación de sus aparatos taxímetros para implementarles no solo el calendario y las tarifas autorizadas para el nuevo año, sino que puedan ampliarles las horas en servicio, conforme a la nueva redacción del artículo 41, “*ya que en la actualidad, cuando transcurren las 16 horas el taxímetro deja de funcionar, con la repercusión económica que tiene para ellos no solo por las tasas a abonar sino también porque deben dejar de trabajar*”, se haya demorado tanto su tramitación.

Ciertamente, si la Dirección General de Transportes y Movilidad es consciente del “*elevado número de vehículos adscritos a los que hay que inyectar los nuevos datos en los taxímetros*”, lo que “*hace aconsejable que cuenten con el tiempo preciso para ello, tanto para evitar los colapsos en las Estaciones ITV por donde, después de llevar a cabo la reprogramación de los aparatos deben pasar, como para evitar que, esta situación pudiera afectar al usuario por no encontrar vehículos en servicio*”, por lo que justifica como urgencia que la norma se apruebe y publique antes de fin de año, no parece muy congruente que, finalizado el trámite de información pública el día 19 de enero de 2023, elabore la Memoria y nueva versión del proyecto de decreto el día 31 de octubre de 2023, y pretende aprobar antes de final de año, cuando después han de cumplirse trámites tan relevantes en la elaboración de una norma como son el informe preceptivo de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, así como el dictamen, también preceptivo, de la Comisión Jurídica de la Comunidad.

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

La Constitución Española en los artículos 148 y 149 disocia las competencias en materia de transporte terrestre en función del carácter intra o extracomunitario de la actividad sujeta a regulación.

Así, el artículo 149.1.21<sup>a</sup> reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma.

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

Conforme a esta última posibilidad, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, 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.

Desde el punto de vista legislativo, las competencias de la Comunidad de Madrid en la materia se articularon a través de la ya citada Ley 20/1998, 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.

Sobre las competencias municipales para la ordenación de los servicios urbanos de transporte público de viajeros, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 31 de octubre de 2017 (recurso 568/2014) expresa en sus fundamentos de derecho noveno y décimo:

*«En esencia el artículo 25. 2 de la 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local lo que establece es que el municipio debe tener "en todo caso" competencias "propias" pues este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias, y las leyes pueden*

atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL. La interpretación de que las "competencias propias" municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la Ley reguladora de las bases de régimen local que han permanecido inalteradas, pues lo que ha realizado el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo "en todo caso".

DÉCIMO- Por tanto, cabe la atribución de competencias propias no sólo a través de la delegación a que se refiere el artículo 27 de la de la 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sino y en calidad de competencia "propia" a través de la legislación sectorial tanto del Estado como de las comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias atribuidas por el artículo 149 de la Constitución y los correspondientes estatutos de autonomía, y en la Comunidad de Madrid una ley sectorial como es la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid es la que otorga a los municipios dicha competencia».

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 Ley 20/1998 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, al tratarse del rango normativo de la norma que se pretende modificar.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (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.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

A la fecha de emisión del presente dictamen, todavía no ha sido aprobado el Plan Normativo para la XIII Legislatura, previsto en el artículo 3 del Decreto 52/2021.

No obstante, dado que el procedimiento se inició en julio de 2022, el plan normativo aplicable es el correspondiente al Plan Normativo para la XII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que sí contemplaba entre sus previsiones el proyecto de decreto que nos ocupa.

Respecto a la evaluación *ex post*, la Memoria considera innecesaria esta, al considerar que las previsiones incluidas en el proyecto de decreto tengan impacto y efecto alguno en esta materia. Se razona esta exclusión porque “*una modificación de una norma preexistente, cuya aplicación corresponde a los ayuntamientos u*

*órganos gestores de las Áreas de Prestación Conjunta y que las previsiones que incluye, si bien podrán tener distinto efecto según la zona de que se trate, con motivo de las restricciones cuantitativas al otorgamiento de licencias municipales de autotaxi en función de la población, se entiende que su impacto no determina la obligación de su evaluación”.*

Argumentación esta que resulta contradictoria con lo declarado al analizar el impacto económico en cuyo apartado se afirma que “*de los datos del estudio resulta que, los vehículos taxi que trabajan a doble turno recaudan un 61% más que los de un solo turno*” por lo que concluye que “*con la libertad de horarios que contempla el proyecto normativo, el poder trabajar 6 días a la semana las 24 horas, a muchos titulares de licencias de autotaxi, que hoy trabajan 12 horas, les compensaría el doble turno: los ingresos por licencia subirían en 100 €/día. Además, la medida también afecta a la creación de cerca de 3.000 nuevos empleos, pudiéndose recuperar las cifras de antes de la pandemia en la que había unos 3.500 vehículos taxi con dos o más conductores*”.

Tampoco la motivación dada por la Memoria para excluir la evaluación *ex post* se compadece con el tipo de Memoria elegido en el procedimiento, pues se ha optado por una Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo lo que supone, según el artículo 7.1 del Decreto 52/2021, que se trata de un reglamento ejecutivo con “*un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro*”.

Por tanto, deberá justificarse mejor la innecesidad de la evaluación *ex post*, porque, como ya indicó esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 677/22, de 25 de octubre, evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su

aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

Según resulta del expediente, el proyecto ha sido sometido al trámite de consulta pública en el periodo comprendido entre los días 8 de julio al 28 de julio de 2022.

Han presentado escritos en el trámite de consultas públicas las personas físicas y jurídicas que a continuación se relacionan: CONFEBUS MADRID, ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI MADRID, FREE NOW, UBER, B.V., FEDERACIÓN PROFESIONAL DEL TAXI DE MADRID y una persona física.

3.- La norma proyectada fue inicialmente propuesta por la entonces Consejería de Transportes e Infraestructuras en virtud del Decreto 42/2021 de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, en relación con lo dispuesto en el Decreto 194/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras. El artículo 4.2.a) de esta última norma atribuía a la Dirección General de Transportes y Movilidad, 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.

A la fecha de emisión del presente dictamen, la Consejería competente para su aprobación es la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de acuerdo con la denominación dada por el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 244/2023, de 4 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro memorias en la modalidad extendida prevista en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 31 de octubre de 2023, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para decir, en relación con este último, que no comporta ningún impacto en los gastos e ingresos públicos de la Comunidad de Madrid.

En lo relativo al impacto económico, la Memoria indica que tiene cierta incidencia económica, tanto para los titulares de las licencias de autotaxi, como de los usuarios y relaciona seis novedades, limitándose a desarrollar los efectos económicos de una de ellas, por lo que se trata de un análisis parcial del impacto económico que tiene completarse en la Memoria, no resultando suficiente con limitarse a afirmar que “la

*norma proyectada introduce medidas positivas, desde el punto de vista económico, para el sector del taxi promoviendo adaptar esta modalidad de transporte de viajeros a la realidad del mercado actual, al flexibilizar las condiciones de prestación de los servicios; todo ello tiene efectos positivos sobre la competencia”.*

Además, en el cálculo económico que realiza la Memoria sobre la libertad de horarios que contempla la norma proyectada se efectúa con la medida prevista en la tercera versión del proyecto de decreto, que en el artículo 41 solo permitía limitar el número de licencias de autotaxi en servicio un día a la semana, por lo que la Memoria dice que se podrá “trabajar 6 días a la semana las 24 horas”. La última versión del proyecto de decreto, objeto del presente dictamen, permite limitar el número de licencias de autotaxi en servicio “dos días a la semana”, por lo que serán cinco y no seis días los que se podrá trabajar las 24 horas, debiendo adaptarse la Memoria a esta novedad.

Por otra parte, el artículo 7.3, exige que la Memoria efectúe el análisis de la detección y medición de las cargas administrativas. La Memoria analiza, en primer lugar, los efectos de la norma proyectada respecto de los titulares de las licencias de autotaxi para concluir que no conlleva cargas administrativas, al no modificar los requisitos exigidos para la obtención de las licencias municipales de autotaxi, ni tampoco para los casos en los que por accidente o avería del vehículo del titular de la licencia, éste pueda continuar ejerciendo la actividad con otro vehículo de similares características al accidentado o averiado.

Sí analiza, en relación con las cargas administrativas, la incidencia del nuevo artículo 29 bis del reglamento, relativa a la posibilidad de autorizar empresas dedicadas profesionalmente al arrendamiento de vehículos sin conductor, para que cuenten con vehículos que puedan ser utilizados por los titulares de las licencias de

autotaxi durante el tiempo que dure la reparación de los vehículos accidentados o averiados, que calcula en un total de 1.070 euros (214 empresas dedicadas habitualmente a esta actividad por 5 euros que supone la presentación electrónica de la documentación para obtener esta autorización). Concluye, a la vista del anterior resultado, que “*la norma no tiene incidencia en las cargas administrativas*”.

Además, a raíz de la sugerencia formulada por el informe de Coordinación y Calidad Normativa, se realiza una análisis de las cargas administrativas que supone la novedad prevista en el artículo 42.2 del reglamento, en relación con la documentación que los conductores deben exhibir a la Inspección de Transportes y a los agentes de la autoridad, cuando sean requeridos para ello, y la posibilidad de su exhibición mediante formato digital que cifra, siempre que hayan sido emitidas así por los ayuntamientos, en 48.216 euros, lo que supone una reducción de las cargas administrativas para los titulares de las licencias municipales de autotaxi.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 7.2 c) del Decreto 52/2021). Incluye así la mención al impacto por razón de género y con cita del informe emitido por la entonces Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 21 de noviembre de 2022, donde se informa que en la disposición normativa proyectada se aprecia un impacto neutro por razón de género y que, por tanto, no se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10<sup>a</sup> 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 Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en dicha materia, como refleja el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIofobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, la Memoria refleja, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 21 de noviembre de 2022, que el impacto es nulo y por tanto carece de impacto en la materia.

En relación con otros posibles impactos, la Memoria hace mención al impacto sobre la unidad de mercado para indicar que la propuesta normativa no tiene incidencia alguna en la unidad de mercado, al no implicar ninguna obstaculización a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional, ni introducir desigualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica, cumpliéndose lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sin perjuicio de someter el ejercicio de la actividad a la obtención de una licencia municipal de autotaxi y de una autorización de transporte de la clase VT que les habilita para realizar transporte de carácter interurbano.

Sobre la competencia en el mercado la Memoria analiza los posibles efectos sobre esta en relación con otras modalidades de transporte de viajeros prestados en vehículos de hasta 9 plazas, incluido conductor y destaca cómo la modalidad de transporte de

viajeros en vehículos de turismo para señalar que, al tratarse de un servicio público impropio, por satisfacer una necesidad de interés general, se trata de una actividad muy regulada desde las distintas administraciones: estatal, autonómica y local. Analiza también la autorización por los ayuntamientos de la prestación de los servicios con contratación previa por plaza con pago individual, siempre que se cumpla lo previsto en el artículo 37 bis del reglamento así como el incremento del número de licencias de las que pueden disponer los titulares al pasar de 3 a 15 concluyendo que “*la norma proyectada introduce una modernización en la manera de prestar los servicios y los acercan a la nueva realidad existente en el mercado de transportes, beneficiando tanto a los titulares de licencia como a los usuarios*”.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto medioambiental limitándose a recoger que son las ordenanzas municipales y, por tanto, son los municipios, a los que les corresponde autorizar qué vehículos pueden utilizarse para realizar el transporte urbano, siendo, en general, la tendencia que los vehículos estén clasificados con el distintivo ambiental Cero emisiones o ECO para la categoría M1. Destaca, además, lo previsto en los artículos 37 y 37 bis del reglamento que permiten la posibilidad de realizar servicios compartidos, lo que incide de forma positiva en el medio ambiente.

En cuanto al impacto sobre la accesibilidad para personas con movilidad reducida, también se examina por la Memoria, que destaca lo dispuesto en el artículo 22 del reglamento que prevé que los vehículos adaptados presten sus servicios a las personas con movilidad reducida con carácter prioritario y en el artículo 45, que exige que los medios de contratación de los servicios serán accesibles a las personas discapacitadas, garantizándose el derecho a la accesibilidad cognitiva y de comunicación.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas, o no, por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actualmente, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (actualmente, Decreto, se emitió el informe 30 de noviembre de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería).

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 un informe 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 con fecha 17 de noviembre de 2023, un informe favorable, formulando diversas observaciones de carácter esencial que han sido tenidas en cuenta, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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 y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, con excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en las que, además de dos de carácter formal, que han sido aceptadas, contiene una observación con relación al artículo 31 que no ha sido aceptada.

Por otro lado, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha remitido un informe de la Dirección General de Economía en el que advierte que, en aquellos trayectos en los que conviven vehículos de turismo con conductor (VTC) y taxis en los servicios previamente contratados, en cuanto que el artículo 38.3 del reglamento impide la libre competencia en materia de precios al establecer que las tarifas máximas a precio cerrado serán fijadas por el ayuntamiento correspondiente, quien además tendrá la posibilidad de aplicar reducciones, supone un perjuicio para taxistas y usuarios. La Dirección General de Economía entiende, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que la única opción alineada con el interés general es establecer un régimen de libertad de entrada y libertad de precio en el transporte urbano de pasajeros en vehículo de turismo (taxi o VTC), en todos los segmentos del mercado y con libre prestación del servicio en todo el territorio nacional.

Según la Memoria, esta observación de la Dirección General de Economía no puede ser aceptada porque *«el servicio de taxi es un servicio que la propia jurisprudencia ha calificado como de “servicio público de interés general” o “servicio público improPIO”, y es precisamente, por esta calificación, lo que hace que esté tan regulado con normas estatales, autonómicas y locales. Así, sus tarifas, se encuentran sometidas al régimen de precios autorizados, de forma que, a propuesta del correspondiente ayuntamiento, al tratarse de un transporte urbano, sus tarifas son autorizadas por el órgano autonómico con competencia en materia de precios».*

El día 24 de noviembre de 2022 la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo emite informe en el que concluye que el proyecto de decreto *“tendrá un efecto positivo en los consumidores y usuarios, por lo que informa favorablemente el proyecto de decreto por el que se modifica el 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”.*

Consta, igualmente, la emisión de un informe remitido por la secretaría el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 25 de noviembre de 2022, con el que se adjuntan las observaciones formuladas por el vocal del citado consejo, representante de la Organización Nacional de Ciegos; del representante de CC.OO. Unión Sindical Madrid, también vocal del consejo; del representante de la Asociación Madrileña de Organizaciones de Parálisis Cerebral (ASPACE Madrid), vocal del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad y, por último, de la representante de la Federación de Asociaciones de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Madrid (FAMMA Cocemfe Madrid).

El 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 prevé en su artículo 2.f) que este órgano de representación y de colaboración con la Administración tiene entre sus funciones, “*participar, en representación de las empresas y asociaciones de transporte, en el procedimiento de elaboración de cuantas disposiciones se dicten en materia de transporte*”. De acuerdo con el anterior precepto, el día 29 de noviembre de 2022 se remite informe por la secretaría del Comité Madrileño de Transporte por Carretera en el que se transcriben las observaciones enviadas por algunas de asociaciones que constituyen la entidad, en concreto de la Federación Profesional del Taxi (FPT) y de la Asociación gremial del autotaxi de Madrid (AGATM).

Por último, el artículo 122.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, tras la reforma operada por el artículo 16 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización para la Administración de la Comunidad de Madrid, prevé que “*todos los planes y proyectos de disposiciones de carácter general de la Comunidad de Madrid diseñados, proyectados y ejecutados sobre las entidades locales deberán ser sometidos a un único informe sobre el equilibrio territorial que emitirá la dirección general que tenga atribuidas las competencias en materia de Administración Local*”.

En aplicación de dicho precepto, la Dirección General de Reequilibrio Territorial, emite informe, de 25 de abril de 2023, que concluye que “*de la información remitida para la solicitud de informe en el presente expediente no se identifica impacto en el reequilibrio o cohesión del territorio puesto que no se considera que la propuesta tenga como objetivo una región o área concreta y que no afecta significativamente a unas regiones o áreas frente a otras*”.

6.- El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 31 de octubre de 2023 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, 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. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que, por Resolución de 13 de diciembre de 2022 del director general de Transportes y Movilidad, se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles. Al haberse publicado dicha resolución en el apartado de Información Pública de la página web del Portal de Transparencia y no el correspondiente a Normativa en Tramitación, el día 30 de diciembre de 2022 el director general de Transportes y Movilidad dictó nueva resolución acordando ampliar el plazo del trámite de información pública durante un plazo de nueve días hábiles, hasta el día 19 de enero de 2023, inclusive, publicándose correctamente en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Además, se ha concedido el trámite de audiencia al Consejo para el Diálogo Social que, con fecha 4 de enero de 2023 remite las alegaciones formuladas por CC.OO. de Madrid.

En el trámite de información pública han presentado escrito de alegaciones catorce personas físicas así como las siguientes personas jurídicas: la asociación Taxistas Asociados de la Comunidad de Madrid (TACAM); CONFEBUS MADRID; ÉLITE TAXI MADRID; CC.OO de Madrid; la asociación TAXI PROJECT 2.0; la Asociación Madrileña del Taxi; la asociación Plataforma Caracol; la empresa MYTAXI IBERIA, S.L.; la Federación Profesional del Taxi de Madrid; la Asociación Gremial de Autotaxi de Madrid; la empresa UBER BV; la Asociación Española de la Economía Digital (ADIGITAL) y, finalmente, el Ayuntamiento de Madrid.

La finalidad del trámite de audiencia e información pública es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, de modo que se garanticen los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Se trata de garantizar, a través de este trámite del procedimiento de elaboración, la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2008 (recurso de casación 1997/2006).

Como tuvo ocasión señalar el Dictamen 108/21, de 2 de marzo, llama la atención que no se haya dado audiencia específica 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 Ley 20/1998, Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid) lo hubieran hecho especialmente aconsejable, máxime teniendo en cuenta que según la disposición final segunda del proyecto de decreto

los municipios deberán adaptar sus ordenanzas a lo previsto en este decreto.

Ahora bien, dicha omisión no tiene consecuencias en la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada porque, como es sabido, tras la entrada en vigor de la LPAC, la regla general es el trámite de información pública mediante “*la publicación del texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades*”, lo que se ha cumplimentado en el presente caso.

En este sentido, consta la presentación de alegaciones por parte del Ayuntamiento de Madrid.

#### **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.

El proyecto, consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único, dos disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales.

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En efecto, la parte expositiva recoge las competencias constitucionales y estatutarias en cuyo ejercicio se dicta y en ella se exponen las razones de la reforma y sus principales novedades.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y trasparencia.

En cuanto a la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, se observa que, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, no es preciso indicar todos y cada uno de los trámites de los informes, sino solo los más relevantes, como pueden ser el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, el informe emitido por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera y los trámites de audiencia e información pública.

En cuanto a la fórmula promulgatoria, consideramos que sería recomendable suprimir de dicha fórmula la referencia a la Ley 1/1983 que, sin embargo, podrían incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva, según concretan las directrices 12 y 16.

El artículo único supone la modificación, en apartados separados para cada uno de ellos, de catorce artículos del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo y la introducción de dos nuevos preceptos, el artículo 29 bis y el artículo 37 bis.

1.- El apartado uno del artículo único modifica el artículo 10.3 del Reglamento para ampliar el número de licencias de autotaxi de que puede disponer un mismo titular. Así, frente a la regulación anterior que solo permitía a un mismo titular un número máximo de tres licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y una excepción de este límite “*en los casos de los herederos forzosos o el*

cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de éste que podrán recibir todas las licencias a que tengan derecho en virtud de dichos títulos, aun cuando las mismas o el resultado de acumularlas a las que ya tuviera sobrepasara dicho número”, el proyecto de decreto permite un número máximo de quince licencias, quedando redactado el precepto con el siguiente texto:

*“3. Un mismo titular, ya sea persona física o jurídica, no podrá disponer de más de quince licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”.*

Sobre la titularidad de las licencias por personas jurídicas, introducida por el Decreto 35/2019, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 27 de enero de 2023 (recurso de casación nº 4095/2021) que declara que “*la ampliación del reconocimiento de la titularidad a las personas jurídicas en los términos en los que los hacen los artículos 10 y 17 del Decreto ni discrimina a las personas físicas, ni se acredita una desigualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad, siendo la alegación meramente retórica*” y añade que “*el Preámbulo del Decreto hace referencia a la eliminación de las trabas burocráticas y a la posibilidad de que las personas jurídicas sean titulares de las licencias de autotaxis en aplicación de los criterios de nuestra sentencia nº 1018/2018, de 15 de diciembre (RC 2312/2016) de modo que cabe rechazar tal alegación*”.

En cuanto a la novedad relativa al incremento del número de licencias de las que cualquier persona, física o jurídica, puede ser titular, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 17 de noviembre de 2023, ha formulado una consideración de carácter esencial, al entender que, siendo el número de licencias existentes en un municipio un número

máximo determinado, fijado en función de la población, este aumento del límite máximo de licencias en una misma persona puede perjudicar la competencia, al suponer la concentración de licencias en unos pocos, y que esta medida no aparece justificada en la Memoria.

A la vista de la consideración formulada, la nueva versión de la Memoria justifica esta limitación en el apartado relativo al impacto de la Unidad de Mercado que dice:

*“(...) Cabe destacar que, aunque inicialmente en el proyecto normativo se recogía la posibilidad de que los titulares pudieran ostentar hasta 50 licencias, por similitud a lo que se contempla en la normativa de otras comunidades autónomas, como la de Cataluña, en la tramitación a la vista de las alegaciones presentadas pareció conveniente que el mismo se realizara más gradualmente y, en lugar de 50, fueran 15 licencias.*

*Hay que tener en cuenta que, por ejemplo, la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi de Cataluña, ya en su redacción original, contempla en el artículo 8.2 que las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares de un máximo de 50 licencias; en el mismo sentido el artículo 18.1 del Reglamento Metropolitano del Taxi, de 22 de julio de 2004. Esta normativa lleva vigente desde hace muchos años en una comunidad autónoma que mantiene similitudes con la de Madrid, al tratarse ambas de grandes centros de negocios, turismo, etc., y la experiencia ha demostrado que las licencias no se han acumulado en unas pocas personas”.*

Puede considerarse, por tanto, suficientemente justificada la adopción de esta medida. No obstante, al hilo de lo indicado anteriormente en relación con la evaluación *ex post*, resulta conveniente vigilar la evolución en el mercado de la adopción de esta medida para evitar que pudiera producirse una concentración de licencias.

2.- El apartado dos del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 13.4.d) para añadir que, en el caso de que el vehículo al que vaya a referirse la licencia esté arrendado y, por tanto, tenga el permiso de circulación expedido a nombre de una empresa arrendadora, *“habrá de presentarse el permiso de circulación, expedido a nombre de la empresa arrendadora, junto con el correspondiente contrato de arrendamiento del vehículo que acredite su disposición por parte del solicitante”*.

El artículo 13 con el título de *“tramitación de la solicitud conjunta de licencia de autotaxi y de autorización de transporte público discrecional interurbano”* prevé en su apartado 4 que, cuanto resulte procedente otorgar la licencia de autotaxi, el órgano municipal competente constatará el cumplimiento de unos requisitos entre los que figura, en el apartado d) el relativo al permiso de circulación de vehículo. En el caso de que el vehículo para el que se solicita la licencia de autotaxi y la autorización de transporte público discrecional interurbano estuviera arrendando, se introduce la exigencia de presentación de un nuevo documento porque junto con el permiso de circulación del vehículo expedido a nombre de la empresa arrendadora habrá de presentarse el contrato de arrendamiento del vehículo.

3.- El apartado tres del artículo único del proyecto de decreto tiene por objeto la modificación del artículo 17.2 del reglamento, relativo a la transmisión de las licencias de autotaxi, para adecuarse a la novedad del número máximo de licencias establecido en el artículo 10.3 y a la eliminación de la excepción relativa a los supuestos de transmisión de licencias a los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de éste.

4.- El apartado cuatro del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 20, relativo a las formas de disposición de los

vehículos para enumerar, como *numerus clausus*, los títulos en virtud de los cuales el titular de la licencia puede disponer del vehículo: propiedad, usufructo, arrendamiento financiero o *leasing* y arrendamiento a largo plazo o *renting*.

Teniendo en cuenta que, como acabamos de ver al analizar la modificación del artículo 13.4.d) del reglamento, este último solo contempla como supuesto en el que no coincidan el titular de la licencia de autotaxi y el titular del permiso de circulación del vehículo, el caso de “*arrendamiento a largo plazo*” o *renting*, deberán coordinarse ambos preceptos porque la redacción actual del artículo 13.4.d) no contempla la figura del arrendamiento financiero o *leasing*.

5.- El apartado cinco del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 25, relativo a la pintura y distintivos de los vehículos añadiendo un apartado 2 en el que permite que los ayuntamientos autoricen, excepcionando la regla general prevista en el apartado 1 sobre la pintura en color blanco y la exigencia de llevar de forma visible en el exterior el número de la licencia municipal en negro, atendiendo a la potencia fiscal y longitud de los vehículos, así como a otras características específicas de los mismos, “*por dirigirse al transporte de un colectivo determinado*”.

Algunos interesados han manifestado en el trámite de información pública su disconformidad con esta nueva medida que introduce la nueva redacción del artículo 25.2, sin que exista disposición legal alguna que obligue a que todos los vehículos que presten servicios de autotaxi deban tener el mismo color.

6.- El apartado seis del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 29, relativo a la sustitución de los vehículos afectos a las licencias de autotaxi.

Los dos primeros apartados están referidos a la sustitución definitiva del vehículo y, por tanto, a la desvinculación del vehículo sustituido de la licencia y la referencia de esta al sustituto. Exige autorización del órgano municipal competente y conllevará, en todo caso, “*el desmontaje y retirada del taxímetro del vehículo sustituido*”.

El apartado 3 hace referencia a la sustitución temporal del vehículo derivada como consecuencia de un accidente o avería. La principal novedad reside en que, en estos dos supuestos, ya no es precisa la autorización del ayuntamiento correspondiente como exige la redacción actual, si bien se establece como regla general que esta posibilidad está condicionada a la reparación del vehículo de suerte que, una vez arreglado este, no es posible circular con el vehículo sustituto.

Se observa que en la última versión del proyecto de decreto, objeto del presente dictamen, se ha añadido al sustantivo “vehículo”, el adjetivo “*arrendado*”, de manera que si en la versión informada por la Abogacía General era posible que en el supuesto de accidente o avería el titular pudiera continuar prestando servicio “*mediante un vehículo que cumpla el resto de requisitos exigidos por el presente reglamento, salvo el referido a la antigüedad prevista en el apartado 1 de este artículo*” en la redacción actual, “*el titular podrá continuar prestando servicio utilizando un vehículo arrendado, conforme a lo previsto en el artículo siguiente*”.

Según resulta de la Memoria, esta novedosa regulación se introduce como consecuencia de la sugerencia del Ayuntamiento de Madrid que propone que, en relación con el artículo 29, «*se elimine en la parte final la referencia a la necesidad de autorización previa por el ayuntamiento correspondiente, lo que se acepta y se elimina del texto ya que en el artículo 29 bis, referido al arrendamiento de vehículos para casos de accidentes y averías, se somete dicho arrendamiento al*

*régimen de comunicación, como propone dicho ayuntamiento, basándose en la necesidad de “desburocratizar la tramitación administrativa y dar mayor agilidad a la gestión del alquiler de taxis de sustitución, actividad que precisa de agilidad e inmediatez”».*

A juicio de este órgano consultivo, con la nueva redacción propuesta se está limitando la posibilidad de sustitución de los vehículos accidentados o averiados, porque solo pueden sustituirse con vehículos arrendados, no permitiendo que se pueda utilizar otro vehículo de sustitución, como se admite actualmente en el artículo 29.3 del reglamento.

Es posible que la intención del Ayuntamiento de Madrid sea *“desburocratizar la tramitación administrativa y dar mayor agilidad a la gestión del alquiler de taxis de sustitución”*, eliminando la necesidad de autorización del ayuntamiento correspondiente en el caso de sustitución de vehículos arrendados, pero no se explica que se imponga como única vía para la sustitución de un vehículo accidentado o averiado, el alquiler de otro vehículo, a diferencia de la redacción actual.

Por tanto, debería mantenerse la posibilidad de sustitución del vehículo accidentado o averiado, durante el tiempo que dure la reparación, con otro vehículo que no sea arrendado, sujeta a la autorización del ayuntamiento, como se permite en la redacción actual, sin perjuicio de que, en el caso de los vehículos arrendados, no sea necesaria la autorización municipal bastando simplemente la comunicación, de acuerdo con lo previsto en el nuevo artículo 29.bis.

En relación con la duración de esta posibilidad excepcional de utilizar un vehículo arrendado, sin necesidad de autorización municipal, en el supuesto de accidente o avería del vehículo afecto a la licencia, el artículo 29 dice que esta será *“durante el tiempo que dure la reparación o tres meses como máximo, salvo que resulte acreditado que*

*se precisa de un plazo mayor para aquélla*”, lo que puede resultar contrario a la seguridad jurídica, al utilizar una redacción muy confusa.

En efecto, si en la redacción actual es posible la sustitución del vehículo afecto a la licencia “*durante todo el tiempo que dure la reparación*”, previa autorización del ayuntamiento correspondiente, parece que, en el caso de eliminar dicha autorización y sustituirla por una comunicación previa, debe quedar igualmente claro que está condicionada al tiempo que dure la reparación, de manera que no es posible continuar circulando con el vehículo sustituto, una vez reparado el vehículo sustituido, aunque no haya transcurrido el plazo máximo de tres meses. Por otro lado, el precepto no precisa qué sucede cuando transcurre el plazo máximo de tres meses y no se ha conseguido todavía la reparación del vehículo, pues debe tenerse en cuenta que la regla general será el plazo de tres meses y la excepción el que “*resulte acreditado que se precisa un plazo mayor para aquella*”.

Por otro lado, el establecimiento de un plazo máximo de tres meses tampoco se compadece con la redacción del artículo 29 bis que prevé en su apartado 3 que los titulares de licencias de autotaxi deberán comunicar al ayuntamiento competente u órgano gestor del Área de Prestación Conjunta de Servicios, “*los datos referidos al arrendamiento de los vehículos que realicen con especificación de los datos relativos a titular, número de licencia de autotaxi, matrícula del vehículo de sustitución, fechas de inicio y fin de la sustitución, acompañado el contrato de arrendamiento del vehículo y el documento que justifique que el vehículo sustituido está en reparación o ha sido declarado siniestro*”. En efecto, si en la comunicación al órgano competente es preciso identificar la fecha de inicio y fin de la sustitución, así como el contrato de arrendamiento del vehículo, puede conocerse la duración de la sustitución.

Se observa, además, que el artículo 29 bis admite la sustitución temporal, no solo para la reparación del vehículo sino también en el caso de que el vehículo afecto a la licencia haya sido declarado siniestro. En este caso sí puede resultar adecuado hablar de un plazo máximo de tres meses, pues ya se conoce con certeza la imposibilidad de reparación del mismo.

El apartado siete del artículo único del proyecto de decreto introduce un nuevo precepto, el artículo 29 bis, que se titula “*arrendamiento de vehículos para casos de accidente o averías*” y que regula la posibilidad de autorización a determinadas empresas que cuenten con vehículos para que puedan ser utilizados por los titulares de las licencias como vehículos autotaxi “*durante el tiempo que dure la reparación de los vehículos accidentados o averiados*”.

El precepto regula tanto el régimen de estas empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos destinados a ser utilizados como taxis de sustitución, como las obligaciones de los titulares de las licencias de autotaxi que contratan con las citadas empresas y alquilan vehículos de sustitución.

En relación con las empresas, el apartado 1 exige autorización para ejercer esta actividad; el apartado 2 determina las condiciones que deben cumplir las citadas empresas y el apartado 6 a la anotación, por el órgano autonómico competente, en el Registro de Titulares, Licencias y Vehículos Autotaxi, tanto de los datos referidos a las empresas arrendadoras como a los vehículos de los que disponen para este fin.

Por lo que se refiere a los titulares de las licencias de autotaxi, además de la obligación de comunicar los datos referidos al arrendamiento de los vehículos, previsto en el apartado 3 al que antes se ha hecho referencia, han de portar con el vehículo de sustitución, además de la documentación obligatoria que le corresponde como

titular de la licencia autotaxi, el contrato de arrendamiento y la comunicación prevista en el apartado anterior.

Además, como hemos señalado anteriormente, el apartado 3 del precepto examinado al regular la obligación de comunicar al ayuntamiento u órgano gestor del Área de Prestación de Servicios los datos referidos al arrendamiento de los vehículos, hace referencia a que la comunicación deberá acompañarse del documento que *“justifique que el vehículo sustituido está en reparación o ha sido declarado siniestro”*. Por tanto, deberá llevarse a bordo este documento también.

Por último, el apartado 4 prevé que realizada por el titular de la licencia la comunicación previa, el ayuntamiento competente o el órgano gestor del Área de Prestación de Servicios correspondiente, lo anotará en el Registro municipal de licencias de autotaxi previsto en el artículo 19 del reglamento.

8.- El apartado ocho del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 31 que hace referencia a la obtención del permiso para ejercer la profesión de conductor de vehículo autotaxi. A los siete requisitos exigidos en el apartado 1 de la redacción anterior, cuya redacción se actualiza en ciertos casos, se añade uno nuevo que se introduce en la letra c) y que consiste en *“no haber sido condenado por la comisión de delitos contra la libertad sexual”*.

La Memoria justifica este nuevo requisito en el hecho de que, de acuerdo con el artículo 13.5 de la Ley 26/2015, de Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual. Toda vez que la Orden de 5 de junio de 2001, de la Consejería

de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se regula la habilitación de vehículos para el transporte escolar y los requisitos de otorgamiento y visado de las autorizaciones de transporte regular de uso especial, permite en su artículo 7.1.e) que los vehículos taxi puedan prestar transporte escolar al hacer referencia a la autorización VT, aunque se trata de un supuesto más frecuente en zonas de la Comunidad de Madrid afectadas por la despoblación. Según la Memoria:

*“(...) aunque se ha valorado hacer la prohibición más específica de que los conductores de vehículos taxi no puedan hacer transporte escolar, no sería justo extender la prohibición a aquellos que no se encuentran en tal circunstancia, por una parte y, por otra, no se escapa a la realidad el hecho de que en la actualidad, es frecuente que los menores utilicen los servicios de taxi, contratados por los propios padres a través de las distintas plataformas existentes, por lo que se ha estimado como mejor opción el recoger dicho requisito de forma genérica, pues, en muchos casos tienen un contacto habitual con menores, estando de acuerdo con ello las asociaciones representativas del sector y siendo un requisito que, en la actualidad, ya se contempla en la Ordenanza reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid”.*

9.- El apartado nueve del artículo único del proyecto de decreto da nueva redacción al artículo 37.2 del reglamento. El artículo 37 con el título de “contratación del servicio” establece en su apartado 1 la regla general que consiste en “*los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo se deberán realizar, como regla general, mediante la contratación global de la capacidad total del vehículo*”.

Este precepto, que ya fue modificado por la anterior reforma realizada por el Decreto 35/2019, de 9 de abril, abriendo la puerta a la posibilidad de contratación previa por plaza con pago individual,

profundiza en este mismo sentido. Así frente a la normativa vigente que hace referencia a que los municipios “*podrán promover la prestación de servicios con contratación previa por plaza con pago individual*”, la redacción propuesta por el proyecto de decreto prevé que los ayuntamientos “*autorizarán la prestación de servicios con contratación previa por plaza con pago individual*”, cuya regulación se introduce en el nuevo artículo 37 bis. Al igual que en la normativa vigente, se exige con carácter previo un informe previo de las asociaciones representativas de los titulares de licencias y de los usuarios y consumidores con implantación en su territorio y del órgano competente en materia de Transportes de la Comunidad de Madrid. Además, este último informe de la Comunidad de Madrid tiene carácter vinculante.

Según explica la Memoria, la razón del informe emitido por el órgano competente en materia de Transportes de la Comunidad de Madrid, que tiene carácter vinculante, obedece a que corresponde a este órgano la valoración de que los servicios propuestos no pierden el carácter discrecional, esencial a este tipo de transportes, convirtiéndose en otro tipo de servicios que podrían, de forma irregular, detraer viajeros a otras modalidades de transporte de viajeros en autobús.

10.- El apartado diez del artículo único del proyecto de decreto tiene por objeto de la regulación de los servicios contratados por plaza con pago individual.

En relación con este precepto, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras realizó dos consideraciones, la primera de las cuales ha sido observada y, en cambio la segunda, en la que se señala que “*no queda claro si el viajero que contrata un servicio por plaza con pago individual, en el momento de contratarlo, conoce el precio definitivo del servicio o este puede ser*

*modificado atendiendo a trayectos secundarios que pudieran realizarse”, la Memoria considera que, «(...) sí queda claro que el usuario conoce el precio definitivo del servicio ya que al tratarse de servicios previamente contratados a precio cerrado, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 38.3 “....las tarifas tendrán el carácter de máximas de forma que puedan ser realizados a precio cerrado y el usuario conocer éste antes de su realización”, de ahí que en el apartado 2 del artículo 37.bis se encuentre incluida la previsión incluido “...y deberá conocer el precio antes de su realización, el cual no podrá verse alterado, tras haber sido aceptado”. En este artículo al regular los servicios compartidos se parte del hecho de que todos los usuarios han contratado los trayectos a realizar antes de su realización y, por tanto, conocen el precio que deben pagar teniendo en cuenta tanto el trayecto principal como los secundarios que van a realizar los usuarios con los que se comparte, por lo que no procede realizar la distribución de precios a los que se alude».*

Esta Comisión Jurídica Asesora entiende que la expresión “*precio cerrado*” no permite entender que el precio pudiera ser modificado, una vez contratado.

No obstante, induce a cierta confusión el inciso final del apartado 4, que después de decir que “*la suma de los precios abonados por los viajeros que comparten total o parcialmente el servicio no podrá ser superior al precio que se hubiera tenido que abonar para ese mismo trayecto si la contratación se hubiera realizado por la capacidad total del vehículo*” permite que se pueda “*contemplar el cobro de suplementos a los viajeros por este concepto*”.

11.- El apartado once del artículo único del proyecto de decreto modifica el apartado 3 del artículo 38 que es el destinado a la regulación de las tarifas en el reglamento. En concreto, el apartado 3 hace referencia a las tarifas estableciendo como regla general el

carácter obligatorio de las tarifas aprobadas, con la excepción de los servicios previamente contratados, en cuyo supuesto las tarifas tendrán el carácter de máximas de forma que “*puedan ser realizados a precio cerrado y el usuario conocer este antes de su realización*”.

Como tuvimos ocasión de señalar en nuestro anterior Dictamen 90/19, de 7 de marzo, que informó el Decreto 35/2019, con esta disposición se pretende favorecer la competencia del sector del taxi con los vehículos que se arriendan con conductor (VTC). Así, se señalaba:

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

Frente a la redacción actual que establece que “*las tarifas aprobadas serán, en todo caso, de obligada observancia para los titulares de las licencias, los conductores de los vehículos y los usuarios*”, la nueva redacción amplía la obligatoriedad de las mismas a *cualquier persona física o jurídica que hayan (sic) intervenido en el cálculo del precio de los servicios*”.

Esta novedad obedece al artículo 18.c) de la Ley 20/1998 que tipifica como infracción grave el incumplimiento del régimen tarifario y determina como responsable “*a la persona física o jurídica que hubiera*

*calculado el precio*”, de manera que permite exigir responsabilidad a las empresas mediadoras que, a través de plataformas, contratan los servicios del taxi.

12.- El apartado doce del artículo único del proyecto de decreto modifica tanto el título como el contenido del artículo 41 del reglamento. Así, el antiguo título, “*coordinación de determinados servicios*”, se sustituye por el de “*regulación y organización del servicio*” y atribuye a los ayuntamientos u órganos gestores de las áreas de prestación conjunta de servicios, el establecimiento de las reglas de regulación y organización del servicio en materia de calendarios, descansos y vacaciones, siempre que se garantice la prestación del servicio, de conformidad con el artículo 40, con sujeción a la legislación laboral y de la Seguridad Social que, en su caso, resulte de aplicación.

En este sentido, el precepto permite que los ayuntamientos u órganos de gestores de las áreas de prestación conjunta de servicios puedan limitar el número de licencias de autotaxi en servicio dos días a la semana, sin que esta limitación afecte a las licencias de autotaxi, que tengan adscritos vehículos adaptados a personas con movilidad reducida. Además, tampoco es posible limitar el número máximo diario de horas en las que los vehículos adscritos a las licencias puedan realizar servicios.

Con esta medida, se suprime el máximo de dieciséis horas previsto en la actualidad de manera que, cualquier vehículo autotaxi, podrá prestar servicios durante las veinticuatro horas del día.

Si bien inicialmente el proyecto de decreto preveía junto con la supresión del número máximo diario de horas en las que los vehículos con licencia autotaxi puedan realizar servicios, la imposibilidad de limitar el número de licencias de autotaxi en servicio, de manera que pudiera trabajar las veinticuatro horas del día, los siete días de la

semana, posteriormente y como consecuencia de las numerosas alegaciones planteadas sobre esta cuestión en los trámites de audiencia e información pública, se ha optado por permitir que los ayuntamientos puedan limitar el número de licencias de autotaxi en servicio dos días a la semana.

13.- El apartado 13 del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 42, relativo a la documentación a bordo del vehículo. Las novedades introducidas en el precepto son la sustitución de la “*ficha de características*” del vehículo por la tarjeta de inspección técnica de vehículos, adaptando así la terminología empleada por el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de los vehículos y a la posibilidad de que la tarjeta ITV sea electrónica; la obligación de exhibir de forma visible en el interior del vehículo un cartel con la leyenda “*existen hojas de reclamaciones a disposición del consumidor*” y, finalmente, la posibilidad de exhibir todos los documentos relacionados en el apartado 1 en formato digital, “*cuando así hayan sido emitidos por los ayuntamientos competentes*”.

En relación con las hojas de reclamaciones, dado que en el resto del proyecto de decreto se hace referencia a los viajeros como usuarios, parece más correcto hablar de hojas de reclamaciones a disposición del usuario y no consumidor.

Por lo que se refiere a la última de las novedades, exhibición de la documentación en formato digital, mencionar que no todos los documentos relacionados en el artículo son expedidos por los ayuntamientos como afirma el precepto examinado, es el caso del permiso de circulación del vehículo, expedido por la Dirección General de Tráfico y la tarjeta de inspección técnica de vehículos que emiten los fabricantes de los vehículos.

Por otro lado, en la relación de documentos que deben llevarse dentro del vehículo se observa que faltan algunos documentos que se exigen en otros preceptos y que hemos examinado anteriormente. En efecto, hemos visto que, en caso de arrendamiento del vehículo, el artículo 13.4 exige que, al estar expedido el permiso de circulación del vehículo a nombre de la empresa arrendadora, debe acompañarse el contrato de arrendamiento del vehículo. Igualmente, en caso de accidente o avería del vehículo, hemos visto que el artículo 29 bis exige que se lleve a bordo del vehículo, “*el contrato que acredite la disposición del mismo*”, así como la comunicación al ayuntamiento competente u órgano gestor del Área de Prestación Conjunta de Servicios, a lo que habría que añadir el documento que justifique que el vehículo sustituido está en reparación o ha sido declarado siniestro.

14.- El apartado catorce del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 45.1 del reglamento, relativo al inicio del servicio y puesta en marcha del taxímetro añade a la redacción actual, que dice que “*el servicio se considerará iniciado en todo caso en el momento y lugar de recogida del usuario, excepto cuando se trate de un servicio previamente contratado por radio-taxi, teléfono o cualquier otro medio telemático, que se considerará iniciado en el lugar de partida del vehículo*” un inciso que dice que “*estos medios de contratación serán accesibles a las personas con discapacidad*”.

Ciertamente, teniendo en cuenta que el título del precepto es el inicio del servicio y puesta en marcha del taxímetro, no parece que este precepto sea el lugar más adecuado para exigir que los medios de contratación del servicio por radio-taxi, teléfono, o cualquier otro medio telemático, “*serán accesibles a las personas con discapacidad*”. Resulta más apropiado que se regule esta materia en el precepto destinado a la contratación del servicio.

15.- El apartado quince del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 46 del reglamento, relativo al itinerario del servicio para añadir en el primer párrafo la especialidad derivada de los servicios contratados con tarifa fija o cuando se trate de servicios previamente contratados a precio cerrado o por plaza con pago individual. En estos casos, no es posible que el usuario manifieste su voluntad de utilizar un itinerario distinto.

16.- El apartado dieciséis del artículo único del proyecto de decreto modifica el artículo 60.c) del reglamento, que establece el cuadro de infracciones graves y añade a la redacción del apartado c) actual, “*el incumplimiento del régimen tarifario*”, la referencia al artículo 18.c) de la Ley 20/1998, que indica que “*la responsabilidad corresponderá a la persona física o jurídica que hubiera calculado el precio*”.

En relación con la parte final del proyecto de decreto, la disposición adicional primera contempla una adaptación de la terminología del reglamento al Real Decreto 920/2017, antes citado, y la sustitución de la “*ficha de características técnicas del vehículo*” por la de la tarjeta de inspección técnica de vehículos. Teniendo en cuenta solo tres veces se cita la expresión “*ficha de características técnicas del vehículo*” y que una de ellas es objeto de modificación en el apartado trece del artículo único del proyecto de decreto que modifica el artículo 42 del reglamento, quizás sería más oportuno modificar los otros dos preceptos en los que aparece y eliminar esta disposición adicional.

La disposición adicional segunda contempla la posibilidad de excepciones temporales a la antigüedad máxima de los vehículos establecida en el artículo 10.1.e) del reglamento, autorizando a la consejería competente en materia de Transportes para establecer dichas excepciones temporales cuando concurran circunstancias excepcionales “*que afecten al suministro de vehículos*”, como han sido

la COVID-19, en primer lugar y, después, el abastecimiento de determinados componentes en el sector de la automoción, con motivo de la crisis energética, la situación de conflicto en algunas zonas de Europa y el contexto de la economía mundial en general, lo que determinó retrasos importantes en el suministro de los vehículos demandados. Circunstancias excepcionales que han dado lugar, con anterioridad a la aprobación del proyecto de decreto, a la aprobación de dos moratorias por sendos decretos: el Decreto 42/2021, de 17 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece una moratoria en la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros, adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid y el Decreto 227/2023, de 30 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2023 en la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros, adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid.

Esta disposición adicional permite, que sea la propia consejería competente en materia de Transportes la que apruebe estas moratorias, resultando más correcto autorizar al titular de la consejería competente en materia de Transportes.

La disposición final primera cambia la denominación del anterior Registro de Titulares y Solicitantes de Transmisiones de Licencias de Autotaxi por el Registro de Titulares, Licencias y Vehículos.

En cuanto a la disposición final segunda, por una parte, contempla un plazo de seis meses para que los ayuntamientos puedan adaptar sus ordenanzas a lo previsto en el reglamento y, por otro, dispone su derogación “*en todo lo que se opongan o contradigan a lo previsto en el mismo*”.

La disposición final tercera habilita al titular de la consejería competente en materia de Transportes para dictar cuantas

disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto.

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

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

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Como ya señaló el Dictamen 90/19, de 7 de marzo, de esta Comisión Jurídica Asesora, una modificación tan amplia como la que contempla el proyecto sometido a consulta requeriría, por su trascendencia innovativa, un proyecto nuevo de reglamento en vez de la modificación de otro anterior. En este sentido, la Directriz 50 establece el carácter restrictivo con que ha de hacerse uso de las modificaciones de las normas reglamentarias.

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

De acuerdo con la Directriz 72, la cita del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en la parte expositiva puede citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería o al consejero que debe figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia.

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, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el 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.

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

Madrid, a 14 de diciembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 657/23

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid