

Dictamen n.º: **409/23**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **27.07.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de julio 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, sobre el proyecto de *“decreto, 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”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de julio de 2023 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud urgente de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 386/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondiendo, 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 en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión celebrada el día de 27 de julio de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto, según se explicita en la parte expositiva, tiene por finalidad introducir una moratoria, como consecuencia de los problemas surgidos, con posterioridad al 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 las licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid, en 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 ha determinado retrasos importantes en el suministro de los vehículos demandados, que llegan a alcanzar un tiempo de espera entre los siete y los nueve meses, según los distintos fabricantes, incluidos vehículos eléctricos y adaptados para personas con movilidad reducida.

Por esta razón, se excepciona la aplicación de la antigüedad máxima de los vehículos prevista en el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio (en adelante, Decreto 74/2005) para aquellos vehículos que hayan alcanzado una antigüedad máxima de diez años a partir del día 1 de enero de 2023, así como a aquellos de más de diez años, amparados por el Decreto 42/2021, de 17 de marzo, que hayan hecho los pedidos de nuevo

vehículos y, sin embargo, no han podido disponer de ellos en plazo fijado. Así, se les permite, a pesar de la antigüedad de sus vehículos, posibilitar que puedan seguir adscritos a las licencias de autotaxi y, por tanto, continuar trabajando con ellos.

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

El artículo único recoge el objeto de moratoria que posibilita que puedan continuar adscritos a las licencias de autotaxi, vigentes a la entrada en vigor del decreto, aquellos vehículos que desde el 1 de enero de 2023 hayan superado la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación, así como aquellos anteriores que acrediten haber formalizado la adquisición de un nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022 y estén pendientes de su entrega. En ambos casos esta moratoria expira el 31 de diciembre de 2023.

La disposición final primera contempla la aplicación por los municipios u órganos supramunicipales de lo dispuesto en el artículo único.

La disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de transporte para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones de carácter general necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto.

La disposición final tercera regula el momento de la entrada en vigor del proyecto normativo.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta, según se relaciona en el índice, de 33 documentos, que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento n° 1: Orden del entonces consejero de Transportes e Infraestructuras, de 27 de abril de 2023, por la que se justifica y declara la tramitación urgente del proyecto normativo.

Documento n° 2: proyecto de decreto inicial.

Documento n° 3: Memoria del Análisis de Impacto Normativo del director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo, de 11 de mayo de 2023.

Documento n° 4: informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 17 de mayo de 2023, en el que no se observa ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la norma proyectada.

Documento n° 5: informe de la Dirección General de Igualdad que no aprecia impacto por razón de género, de 17 de mayo de 2023.

Documento n° 6: informe de la Dirección General de Igualdad, de 17 de mayo de 2023, en el que se manifiesta que no se aprecia impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Documento n° 7: informe de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Administración Local y Digitalización, de 18 de mayo de 2023 en el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

Documento n° 8: informe en el que no se formulan observaciones a la norma proyectada de la entonces Secretaría General Técnica de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 18 de mayo de 2023.

Documento n° 9: informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 22 de mayo de 2023, en el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

Documento nº 10: informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 18 de mayo de 2023 en el que no se formulan observaciones al proyecto normativo y se adjuntas las emitidas por la Dirección General de Economía.

Documento nº 11: informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 19 de mayo de 2023.

Documento nº 12: informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 16 de mayo de 2023.

Documento nº 13: informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deporte y Turismo, de 17 de mayo de 2023.

Documento nº 14: informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de mayo de 2023.

Documento nº 15: informe de la Dirección General de Economía, de 17 de mayo de 2023.

Documento nº 16: informe emitido por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera, el 22 de mayo de 2023, en el que sugiere algunas correcciones al texto.

Documento nº 17: solicitud, presentada el día 5 de diciembre de 2022 por la Federación Profesional del Taxi de Madrid, de moratoria a titulares de licencia de autotaxi, por no haber vehículos disponibles en los concesionarios.

Documento nº 18: escrito del presidente de la Federación Profesional del Taxi de Madrid dirigido al director general de Transportes y Movilidad, solicitando la redacción urgente de un nuevo proyecto de decreto.

Documento nº 19: informe 34/2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de decreto, de 18 de mayo de 2023.

Documento nº 20: nueva versión del proyecto de decreto tras las observaciones formuladas.

Documento nº 21: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 2 de junio de 2023, realizada por el director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo.

Documento nº 22: Resolución de 5 de junio de 2023, del director general de Transportes y Movilidad por la que se acuerda “*someter al trámite de audiencia e información públicas*” al proyecto de decreto por un plazo de siete días hábiles y su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 23: escrito de alegaciones del presidente de la asociación Élite Taxi Madrid, oponiéndose a la moratoria proyectada.

Documentos nº 24, 25 y 26: escrito de alegaciones de la Asociación Plataforma de Afectados Diésel Euro 5 Taxi, en el que critica los expedientes sancionadores iniciados por el Ayuntamiento de Madrid, por presunta infracción del artículo 195 de la Ordenanza Municipal de Movilidad y adjunta copia del escrito presentado por dicha asociación al Departamento de Instrucción de Multas de Circulación del Ayuntamiento de Madrid de 11 de marzo de 2023 y una relación de los asociados afectados por los procedimientos sancionadores.

Documento nº 27: nueva versión del proyecto de decreto tras el trámite de información pública.

Documento nº 28: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 19 de junio de 2023, realizada por el director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo.

Documento nº 29: informe de legalidad del proyecto de decreto de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 20 de junio de 2023.

Documento nº 30: informe favorable del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 27 de junio de 2023.

Documento nº 31: versión definitiva del proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 32: Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por el director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo de 5 de julio de 2023.

Documento nº 33: certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de 12 de julio de 2023.

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.

Tal y como se indicaba en el Dictamen 108/21, de 2 de marzo, la nueva moratoria contenida en el proyecto de decreto, relativa a la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros adscritos a licencias de autotaxi, en la medida en que afecta a la aplicación de la previsión recogida en el último inciso de la letra e) del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, merece igual conceptualización que el conjunto del cuerpo reglamentario, al contener un mandato de naturaleza normativa, dirigido a una pluralidad indeterminada de personas, debiendo atribuirse la condición ejecutiva, con independencia de su vigencia temporal, por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios*

que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

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. En este caso, consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por Orden de 27 de abril de 2023, justifica la tramitación urgente porque concurren circunstancias extraordinarias, que no ha sido posibles prever con anterioridad, que motivan la tramitación urgente: *“además de por las consecuencias derivadas de la pandemia, por otra serie de nuevas circunstancias concurrentes como son la crisis energética, la invasión rusa en Ucrania, así como la crisis de los microchips, que han alterado enormemente la economía mundial, de forma que la escasez de semiconductores para automoción ha terminado por incidir en la producción de los fabricantes en todo el mundo, afectando directamente a los usuarios finales”.*

Expone así la orden justificativa de la tramitación urgente la problemática con la que se encuentran los titulares de las licencias de autotaxi que hayan formalizado el pedido de un vehículo nuevo con tiempo suficiente, sin tener, sin embargo, la certeza de que su entrega se vaya a producir en plazo, por lo que, de no aprobarse la moratoria que se proyecta, no podrían seguir trabajando con sus vehículos antiguos, con las consecuencias que ello conlleva para ellos y para sus familias.

Sobre la tramitación urgente de las disposiciones normativas, el Consejo de Estado declara en su Dictamen 55/2023, de 9 de febrero

que, *“de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la urgencia en la tramitación de los diversos proyectos normativos debe estar debidamente justificada, pues el acuerdo de que el proyecto normativo se tramite con carácter urgente supone, entre otras cosas, que se pueda prescindir de determinados trámites y que se reduzcan los plazos de otros. Esto supone una disminución de las garantías procedimentales previstas en el ordenamiento jurídico para la elaboración de los proyectos normativos que únicamente es admisible si concurren motivos para ello y están debidamente acreditados. Es esa la razón que impone, y no el mero capricho del legislador, que se deba realizar un esfuerzo de justificación de la urgencia de la tramitación”*.

En el presente caso, justificada suficientemente la urgencia, el dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del precitado ROFCA.

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. 21ª reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Mientras que, el artículo 148.1. 5ª 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 previsión constitucional, 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”*. Y en su artículo 28.1.13, recoge 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 o 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 que han asumido competencias exclusivas en la materia.

La Comunidad de Madrid en virtud de dicha atribución competencial aprobó 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), que dedica su capítulo III (artículo 9 a 14 bis) al transporte de viajeros en automóviles de turismo, habilitando su disposición final tercera 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 uso de dicha habilitación de desarrollo, se dictó el Decreto 74/2005.

Respecto a la distribución de competencias sobre el transporte urbano entre la Comunidad Autónoma y los municipios, el artículo 4.1 de la referida Ley 20/1998 atribuye a los municipios la competencia general para la 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.

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 y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que 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*”.

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

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

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.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no contempla entre sus previsiones el proyecto de decreto que nos ocupa, lo que se justifica en la Memoria a que su elaboración obedece a circunstancias sobrevenidas que están afectando a la economía en general y, concretamente, en el sector de la automoción a la fabricación

y suministro de los vehículos, existiendo largas demoras en la entrega de los mismos.

De igual modo, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo justifica la no realización de la evaluación *ex post*, al tener la norma proyectada como objetivo suspender temporalmente en su aplicación el límite máximo de antigüedad que el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) 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.

De acuerdo con el artículo 60.4 de la LTPCM, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo, cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, como ocurre en el presente caso. Así se justifica en la Memoria al señalar que la norma proyectada afecta a un número muy limitado de vehículos taxi, los cuales solo deberán acreditar haber realizado el pedido del nuevo vehículo y, por último, estar referida la regulación al extremo de la antigüedad de los vehículos.

Además, al haberse acordado por Orden de 27 de abril de 2023 la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto, de conformidad con el artículo 11.2.b) del Decreto 52/2021, no resulta preciso cumplimentar el trámite de consulta pública.

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 atribuye 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.

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 5 de julio 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, a lo largo de una anualidad, unos 600 vehículos taxis alcanzan la antigüedad de 10 años, cuyos titulares deberían proceder a su sustitución por otros. La Memoria expone que el impacto económico no es cuantificable, en cuanto que su objetivo es que los taxistas puedan seguir trabajando con sus vehículos, aun cuando cuenten con una antigüedad superior a diez años, hasta la entrega de los vehículos que tienen solicitados pero que, por problemas en su fabricación, ante la escasez de determinados componentes, existe una demora en los plazos de entrega de hasta los nueve meses, y en algunos casos más, en función de la marca concreta elegida y, sobre todo, en el caso de vehículos eléctricos y adaptados a personas con movilidad reducida.

Según la Memoria, la medida adoptada afectaría a unos 400 vehículos, que estarían acogidos a la moratoria establecida por el Decreto 42/2021, de 17 de marzo, y a unos 600 vehículos que superarían la antigüedad de diez años a partir del 1 de enero del 2023.

Por otra parte, el artículo 7.3, exige que la Memoria efectúe el análisis de la detección y medición de las cargas administrativas. Al resultar preciso, para poder acogerse a la moratoria, acreditar la adquisición del nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022, mediante la presentación de la correspondiente factura.

Respecto de los titulares acogidos a la moratoria establecidos en virtud del Decreto 42/2021, de 17 de marzo. La Memoria calcula el coste unitario directo de esta carga, consistente en la presentación convencional de la factura ante los ayuntamientos u órganos supramunicipales en 5 euros, por lo que, teniendo en cuenta que la previsión estimada de 400 vehículos, estima un coste global de 2.000 euros.

En relación con los titulares de las licencias de taxi cuyos vehículos, desde el día 1 de enero de 2023, superarán la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación, puedan continuar adscritos a las licencias de autotaxi hasta el día 31 de diciembre de 2023, estimados en 600 vehículos, teniendo en cuenta el coste unitario, sería de 3.000 euros.

Resultando, por tanto, un coste total por ambos conceptos de 5.000 euros, la Memoria concluye que la norma no tiene incidencia en las cargas administrativas, dada la escasa incidencia del coste que supone la carga, al afectar a un número de vehículos pequeño.

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 Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 17 de mayo de 2023, 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 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, 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, de 17 de mayo de 2023.

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 LGTBIfobia 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 17 de mayo de 2023, 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, ni introduce desigualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica. Sobre la competencia en el mercado la Memoria afirma que no tiene incidencia en dicho ámbito. Al respecto, explica que en relación a otras modalidades de transporte de viajeros prestados en vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor, y concretamente en referencia al arrendamiento de vehículo con conductor, señala la Memoria que se trata de una actividad menos regulada que la del sector del taxi y que carece de regulación por la Comunidad de Madrid. Añade que, el hecho de que los vehículos taxi tengan que ir dotados de aparato taxímetro, modulo luminoso y con una pintura, distintivos y adhesivos concretos hace que la forma en la que sus titulares disponen de ellos suele ser a través títulos (propiedad, leasing,...) de larga duración, mientras que en el caso de los vehículos dedicados al alquiler de conductor la disposición de los mismos por parte de sus titulares suele ser, en general, mediante arrendamientos ordinarios cuyo plazo de duración suele ser a corto o medio plazo, renovando sus vehículos mucho antes de que los mismos alcancen los diez años de antigüedad. Por esta razón, la Memoria concluye que el decreto no tiene incidencia sobre la competencia.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto medioambiental limitándose a recoger que son las ordenanzas municipales y por tanto los municipios, los que han adoptado medidas para propiciar la reducción de las emisiones contaminantes, contribuir a la protección de la atmosfera y mejorar la calidad del aire y añade que el desconocimiento de la fuente de energía de los vehículos a los que afecta la medida supone un impedimento para el análisis del impacto ambiental. La Memoria concluye, en relación con el impacto medioambiental que, aun teniendo en cuenta la antigüedad de los vehículos a los que afecta la medida, el desconocimiento de la fuente de energía (combustible diésel, gas licuado o gas natural), de los mismos hace imposible realizar un análisis del impacto ambiental del proyecto, *“si bien dado que, en realidad, la medida afecta a unos mil vehículos se entiende que la incidencia es escasa, máxime que se trata de vehículos de toda la Comunidad de Madrid”*.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. En ella 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.

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 establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe 18 de mayo de 2023, 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 un informe favorable, formulando diversas observaciones 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 ha 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. 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 aras a garantizar el principio de no discriminación recogido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha de recordarse que cualquier actuación normativa que se lleve a cabo en el sector debe partir de un enfoque integral de la actividad de transporte en vehículos de turismo, de forma que la regulación aplicable a uno y otro perfil de operadores (taxi y VTC) sea homogénea.

Finalmente, 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) de este órgano de representación y de colaboración con la Administración, 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 22 de mayo de 2023 se remite informe por la secretaria del Comité Madrileño de Transporte por Carretera.

Ante la sugerencia de algún órgano preinformante sobre la necesidad de que, de acuerdo con el artículo 2.c) del Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, emita informe dicho órgano, la Memoria lo considera innecesario al tratarse el proyecto de dictamen de una disposición que no tiene especial relevancia al tratarse de una medida que afecta a unos mil vehículos en toda la Comunidad de Madrid.

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 20 de junio 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 5 de junio de 2023 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 7 días hábiles, al haberse declarado urgente la iniciativa normativa. Han formulado alegaciones la Federación Profesional del Taxi de Madrid, la asociación Élite Taxi Madrid, oponiéndose a la moratoria proyectada y la Asociación Plataforma de Afectados Diesel Euro 5 Taxi.

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, emitido en la tramitación del anterior Decreto 42/2021, 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 primera del proyecto de decreto los municipios deberán aplicar la moratoria contenida en la norma proyectada.

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 Ley 39/20125, 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.

Así, el trámite de audiencia específico se configura en el artículo 133 de la LPAC y artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos con carácter potestativo al prever:

“Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

Como declara la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de febrero de 2021 (recurso de casación 3/2020) *«el apartado 6 del artículo 26 -que es el que se invoca como infringido- prevé que si la norma proyectada afecta a derechos e intereses legítimos de las personas se “publicará” la memoria y el proyecto en el portal web del departamento promotor para dar audiencia a los afectados y obtener aportaciones adicionales de otras personas o entidades; este trámite es preceptivo. Además “podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”, trámite que ya es potestativo».*

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.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial hasta la actual de 5 de julio de 2023, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Antes de analizar el contenido del proyecto se considera conveniente señalar que el título propuesto pretende ser descriptivo del objeto de la moratoria al recoger que viene referido a la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid. Al tratarse de una disposición temporal con un período de vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2023, de conformidad con directriz 9 del Acuerdo 2005 esta fecha se incluye en el título de la norma.

El proyecto, consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único y tres 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 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 expone que, a consecuencia de los problemas surgidos con posterioridad al Decreto 42/2021 en 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, la producción de *vehículos* “*ha venido teniendo serias dificultades, originándose retrasos importantes en el suministro de los vehículos demandados, de forma que los tiempos de entrega de los vehículos nuevos se han incrementado tanto que, aun cuando varían según los distintos fabricantes, con carácter general, pueden estar entre los siete y nueve meses, incluso más si se trata de vehículos eléctricos y adaptados para personas de movilidad reducida*”, resultando este el contexto en el que la norma se dicta.

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 transparencia.

En relación con el principio de transparencia dado que, conforme a lo expuesto en la consideración jurídica anterior, solo se ha practicado el trámite de información pública, debe eliminarse la referencia al trámite de audiencia.

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.

De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, 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 el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, el informe emitido por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera y el trámite de información pública.

El artículo único con el título “*antigüedad de los vehículos adscritos a las licencias de autotaxi*” contiene dos excepciones a lo previsto en el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo. La primera excepción hace referencia a aquellos vehículos que, desde el 1 de enero de 2023, hayan superado la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación para señalar que “*podrán continuar adscritos a las licencias de autotaxi vigentes a la entrada en vigor del decreto, hasta el día 31 de diciembre de 2023*”.

La segunda excepción al citado precepto hace referencia a aquellos vehículos que, amparados en la anterior moratoria prevista en Decreto 42/2021 y, por tanto, con una antigüedad de once o doce años, según los casos, acrediten haber formalizado la adquisición de un nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022.

De acuerdo con el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, para la obtención de licencias municipales de autotaxi es necesario cumplir, entre otros, con el requisito de disponer de los vehículos a los que han de referirse las licencias que deberán cumplir los requisitos previstos en el capítulo 3 de este reglamento y no superar la antigüedad exigida, en su caso, en la normativa estatal para poder tener adscrita una autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo. “*Estos vehículos no podrán continuar dedicados a la actividad de taxi a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años, contados desde su primera matriculación*”. Exigencia que se recoge en las distintas ordenanzas reguladoras del servicio de taxi, de conformidad con la disposición final primera del Decreto 74/2005.

La moratoria propuesta permite, en primer lugar, exceptuar esta disposición durante todo el año 2023 de manera que, los vehículos vinculados a las licencias de autotaxi que durante todo el año 2023,

desde el día 1 de enero y hasta el 31 de diciembre cumplan diez años de antigüedad, puedan continuar adscritos a las licencias de autotaxi vigentes a la entrada en vigor del presente decreto.

La redacción de este apartado coincide en esencia, excepto en los datos de las fechas, con la redacción del artículo único de la moratoria establecida en el Decreto 42/2022.

Llama la atención que, justificada la moratoria en las serias dificultades existentes en la producción de vehículos por los problemas de abastecimiento de determinados componentes en el sector de la automoción, la crisis energética, la situación de conflicto en algunas zonas de Europa y el contexto de la economía mundial, en general y, como consecuencia de dichas dificultades, los retrasos importantes en el suministro de los vehículos demandados, con tiempos de entrega que pueden estar entre los siete y nueve meses, esta primera excepción no se condiciona al supuesto de haber adquirido un vehículo nuevo y encontrarse pendiente de su entrega, sino que concede de forma generalizada a todos los vehículos con licencias de autotaxis que en el año 2023 cumplan más de diez años de antigüedad.

No obstante, parece lógico que mientras existan estos problemas en la producción y distribución de los vehículos, pueda flexibilizarse el plazo de diez años previsto en el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, de forma generalizada y sin imponer carga alguna, como es la prueba de la adquisición de un nuevo vehículo, de manera similar a la moratoria concedida por el Decreto 42/2021.

El párrafo segundo hace referencia a la segunda excepción del artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, relativa a los vehículos adscritos a licencia de autotaxi amparados por la moratoria concedida por el Decreto 42/2021, cuyo plazo finalizó el día 31 de diciembre de 2022. En

estos casos, se les exige como requisito para continuar amparados por la nueva moratoria, el haber formalizado la adquisición del nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022. En cuanto a la vigencia de esta moratoria se extenderá hasta la fecha en la que se efectúe la entrega del nuevo vehículo o, en cualquier caso, hasta el día 31 de diciembre de 2023.

Dado que en el proyecto inicial contenía dos apartados y que, posteriormente, se ha añadido un tercero relativo a la forma de acreditar la adquisición de un vehículo, deberían numerarse, de acuerdo con la directriz 31 del Acuerdo de 2005, para que quede más claro si la necesidad de justificar la adquisición de un vehículo se exige en ambos supuestos y no solo para los vehículos amparados en la moratoria del Decreto 42/2021.

Con la sistemática actual el apartado tercero parece ir referido a todo el contenido del precepto, al haber colocado un punto y aparte en vez de un punto y seguido a continuación del segundo apartado, relativo a los vehículos amparados por la anterior moratoria. Sin embargo, el tenor literal del primer apartado no parece condicionar la moratoria de los vehículos que cumplan durante 2023 más de diez años a la adquisición de uno nuevo que está pendiente de entrega.

Del contenido de la Memoria parece deducirse que la obligación de justificar la adquisición de un nuevo vehículo es exigible para ambos supuestos. Así, al referirse la última versión de la Memoria a las cargas administrativas dice:

“Respecto de los titulares acogidos a la moratoria establecidos en virtud del Decreto 42/2021, de 17 de marzo En base a dicho coste unitario, y teniendo en cuenta que la previsión estimada es de 400 vehículos, se estima un coste global de 2.000 euros.

En relación a los titulares de las licencias de taxi cuyos vehículos, desde el día 1 de enero de 2023, superarán la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación, puedan continuar adscritos a las licencias de autotaxi hasta el día 31 de diciembre de 2023, estimados en 600 vehículos, teniendo en cuenta el coste unitario, sería de 3.000 euros”.

Por tanto, para evitar confusión, conviene aclarar si la moratoria prevista para los vehículos vinculados a licencias de autotaxi que durante todo el año 2023, desde el día 1 de enero y hasta el 31 de diciembre cumplan diez años de antigüedad está condicionada, o no, a la adquisición de un nuevo vehículo y estar pendiente de su entrega.

Además, en relación con el apartado segundo del artículo único cuando hace referencia a *“los vehículos adscritos a licencias de autotaxi, en la Comunidad de Madrid, cuyos titulares acrediten haber formalizado la adquisición del nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022”*, convendría eliminar la referencia *“en la Comunidad de Madrid”*, pues parece haber quedado del texto primitivo del precepto que citaba completo el título del Decreto 42/2021: *“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 las licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid”*. Dado que se ha optado por eliminar la cita completa de la norma, resulta adecuado eliminar la referencia *“en la Comunidad de Madrid”*, que no figura en el párrafo primero y que resulta innecesaria pues no existe duda alguna de que todo el artículo único y no solo su apartado segundo es de aplicación en la Comunidad de Madrid.

Se observa que la aprobación de la norma se realizará ya avanzado el año 2023, lo que supone que a la fecha de emisión del presente dictamen se encuentren incumpliendo el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de

Turismo todos los vehículos que hayan ya cumplido diez años en 2023, así como todos los que estaban amparados en la anterior moratoria (vehículos de más de once o doce años, incluso) que finalizó el 31 de diciembre de 2022. La aprobación del proyecto de decreto supone, por tanto, una aplicación retroactiva.

Esta cuestión ya fue analizada en nuestro anterior Dictamen 108/21 que dice:

«En cuanto al grado de retroactividad que la disposición comporta resulta pertinente recordar que la Constitución Española garantiza en el artículo 9.3, entre otros principios, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

El Tribunal Constitucional en la STC 270/2015, de 17 de diciembre hace las siguientes precisiones sobre el concepto de retroactividad:

“Procede ahora recordar que el límite expreso de la retroactividad in peius de las leyes que el art. 9.3 CE garantiza, se circunscribe a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, nada impide al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, ya que de lo contrario se podrían producir situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4). Como ya señalábamos desde nuestros primeros pronunciamientos (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 65/1987, de 21 de mayo, FJ 19), lo que se prohíbe en ese art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC

99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del art. 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas [STC 99/1987, FJ 6 b)], supuesto en el que la prohibición de retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. Por el contrario, en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro, aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso.

En suma, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.3 CE (STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11), ni impide que las leyes puedan afectar a derechos e intereses derivados de situaciones jurídicas que siguen produciendo efectos, pues no hay retroactividad proscrita cuando una norma regula pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos efectos no se han consumado, ya que el legislador puede variar ex nunc el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 9)".

Añade la citada sentencia:

"Los cambios legislativos producidos no pueden ser cuestionados desde la óptica del principio de confianza legítima. Este principio no protege de modo absoluto la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes, máxime en el contexto en

que se promulgó el Real Decreto-ley que ahora se enjuicia, es decir, de dificultades económicas y de crecimiento del déficit del sistema eléctrico. Los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general”.

En suma, según el Tribunal Constitucional, el artículo 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad, puesto que no hay retroactividad proscrita cuando una norma regula para el futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor ya que el legislador puede variar ex nunc el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las exigencias contenidas en la Constitución, y la constitucionalidad de la norma dependerá, de su afección a la seguridad jurídica, así como a circunstancias concretas que concurran en el caso, por exigencias del interés general.

Resulta también significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2014 (recurso de casación 357/2012), cuando señala que «el concepto de "retroactividad prohibida" es más limitado que el de la mera "retroactividad", según sostiene la doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ya que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado (no obligan a revisar ni remueven los hechos pretéritos, no alteran la realidad ya consumada en el tiempo, no anulan los efectos jurídicos agotados), despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso. A partir de esta premisa,

una medida normativa [...] cuya eficacia se proyecta no "hacia atrás" en el tiempo sino "pro futuro", a partir de su aprobación, no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida».

Por otro lado, en cuanto al principio de necesidad y proporcionalidad tal como indicara esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 59/20, de 13 de febrero, *“ha sido objeto de numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de libertades de establecimiento y de circulación. A tenor de dicha jurisprudencia, mediando una razón imperiosa de interés general, la proporcionalidad de una medida consistirá en que sea adecuada al objetivo de que se trate (idoneidad) y que no vaya más allá de lo necesario para lograrlo (mínima restricción). A ello debe añadirse que la medida debe perseguir el objetivo invocado de forma coherente y sistemática (entre otras muchas, Sentencias de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C-591/13, apdo. 63, de 23 de diciembre de 2015, Gebhart Hiebler, C-239/14, apdo. 65, o de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary, C-98/14, apdo. 64)”*.

En el caso que nos ocupa, la entrada en vigor del proyecto se prevé en la disposición final tercera, el día siguiente al de la publicación del decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y una vez que entre en vigor la moratoria se posibilita que, desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, los titulares de vehículos con licencia de autotaxi puedan seguir manteniendo adscritos los vehículos que hayan superado la antigüedad de diez años o, incluso once y doce años, acogiéndose así una cierta retroactividad, no restrictiva de derechos, supuesto de retroactividad impropia en el que el legislador tiene un amplio margen de libertad, de suerte que no entra dentro del ámbito de la retroactividad prohibida al tenerse en cuenta las circunstancias concretas que concurren en la finalidad de la norma como son, los problemas actuales de producción y distribución de los vehículos.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición final primera con el título *“aplicación por los municipios y órganos supramunicipales”*, una vez acogida la observación formulada por el Servicio Jurídico, dispone que *“los municipios u órganos supramunicipales deberán aplicar lo previsto en el presente decreto, en relación a la antigüedad máxima de los vehículos adscritos a sus licencias de autotaxi, desde el día 1 de enero de 2021 hasta el día 31 de diciembre de 2022”*. Al respecto, señalar que el artículo 4. 4 de la Ley 20/1998, establece que las competencias municipales sobre los transportes de viajeros se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Madrid y del Estado que regulan dichos transportes.

La disposición adicional segunda contiene una habilitación normativa a favor del titular de la consejería competente en materia de Transportes. Llama la atención esta habilitación en un proyecto de decreto con un artículo único que no contiene referencia alguna a cuestiones susceptibles de posterior desarrollo normativo. En este sentido, la primera de las excepciones al artículo 10.1.e), al igual que ocurrió con el Decreto 42/2021, no parece requerir ulterior desarrollo normativo.

La segunda de las excepciones, aunque condiciona su aplicación a la adquisición de un vehículo, tampoco parece exigir más desarrollo posterior.

Finalmente, en relación con la exigencia de la presentación de la factura que, como resulta de la Memoria al realizar el análisis de cargas administrativas, será exigible por los municipios, sin que requiera mayor regulación.

Por último, la disposición adicional tercera prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

En el primer párrafo de la parte expositiva, Constitución Española debe escribirse con “E” mayúscula.

En el párrafo quinto de la parte expositiva hace referencia a la adopción de medidas para amparar *“a los titulares de las licencias de autotaxi cuyos vehículos cumplirán la antigüedad de diez años a partir del 1 de enero de 2023”*, dado lo avanzado de 2023, resulta más correcto decir “han cumplido o cumplan la antigüedad de diez años a partir del 1 de enero de 2023).

En el párrafo siguiente, al referirse a los principios de buena regulación, dice que *“en la elaboración se han tenido en cuenta...”*, sería más correcto decir “en la elaboración de esta norma”.

Igualmente, en el siguiente párrafo de la parte expositiva, al hablar de los principios de necesidad y eficacia, falta una letra “l” en la palabra “los”: “la renovación en plazo de os vehículos”.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto 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.

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

Madrid, a 27 de julio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 409/23

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes, 17 - 28003 Madrid