

Dictamen nº: **108/21**
Consulta: **Consejero de Transportes, Movilidad e
Infraestructuras**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **02.03.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de marzo de 2021, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Movilidad 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 en la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid, entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 12 de febrero de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 73/21, 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. Rosario López Ródenas, 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 2 de marzo de 2021.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto, según se explicita en la parte expositiva, tiene por finalidad introducir una moratoria, en la situación de crisis económica derivada de la pandemia ocasionada por el COVID-19, en 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 posibilitar que puedan seguir adscritos a las licencias de autotaxis aquellos vehículos que hayan alcanzado una antigüedad máxima de diez años, desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022.

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

El artículo único recoge el objeto de moratoria y posibilitar 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 2021 hayan superado la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación.

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

La disposición final segunda 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 28 documentos, que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento n° 1: Certificado de Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2020 relativo a la declaración de tramitación urgente del proyecto normativo.

Documento n° 2: Proyecto de decreto inicial.

Documento n° 3: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo, de 30 de diciembre de 2020.

Documento n° 4: Resolución del director general de Transportes y Movilidad acordando la apertura del trámite de audiencia e información pública, y de audiencia al Comité Madrileño de Transporte por Carretera, de 5 de enero de 2021.

Documento n° 5: Informe de observaciones del subdirector general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 11 de enero de 2021.

Documento n° 6: Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de 12 de enero de 2021.

Documento n° 7: Informe de observaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 13 de enero de 2021.

Documento n° 8: Informe de observaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 18 de enero de 2021.

Documento n° 9: Informe de observaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 7 de enero de 2021.

Documento n°10: Informe de observaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, de 15 de enero de 2021 en el que se propone ampliar la moratoria, al menos, hasta 2022.

Documento n° 11: Informe sin observaciones de la Secretaria general técnica de la Consejería de Educación, de 7 de enero de 2021.

Documento n° 12: Informe de observaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 15 de enero de 2021 en el que destaca la ausencia en la Memoria del análisis del impacto ambiental, en concreto del impacto en la calidad del aire y cambio climático derivado de las emisiones.

Documento n° 13: Informe de observaciones de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 7 de enero de 2021.

Documento n° 14: Informe sin observaciones de la Secretaria General Técnica de las Consejerías de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 8 de enero de 2021.

Documento nº 15: Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 7 de enero de 2021.

Documento nº 16: Informe sin observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Turismo, de 7 de enero de 2021.

Documento nº 17: Alegaciones presentadas por el Comité Madrileño de Transporte por Carretera, el 14 de enero de 2021, en las que además de considerar que debería ampliarse la antigüedad de los vehículos hasta los once años, en lugar de los diez establecidos actualmente, estima conveniente y necesario, el establecimiento de un requisito adicional a los vehículos que puedan acogerse a la moratoria consistente en la superación de una revisión extraordinaria, por parte de los respectivos Ayuntamientos, para así garantizar la correcta adecuación de los vehículos.

Documento nº 18: Informe de la Dirección General de Igualdad que no aprecia impacto por razón de género, de 11 de enero de 2021.

Documento nº 19: Informe de la Dirección General de Igualdad que aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 11 de enero de 2021.

Documento nº 20: Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, en el que no se observa ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, sin fechar.

Documento nº 21: Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica la Consejería de Presidencia, de 12 de enero de 2021.

Documento nº 22. Proyecto de decreto tras las observaciones formuladas.

Documento nº 23: Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 25 de enero de 2021, realizada por el director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo.

Documento nº 24: Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 25 de enero de 2021.

Documento nº 25: Informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 29 de enero de 2021.

Documento nº 26: Versión definitiva del proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 27: Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscrita por el director general de Transportes y Movilidad y ficha del resumen ejecutivo de 3 de febrero de 2021.

Documento nº 28: Certificado de Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de 10 de febrero de 2021.

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.

La 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 Decreto 74/2005, 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 Transportes, Movilidad e Infraestructuras, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del precitado reglamento.

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^a 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 148.1.5^a permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre *“los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable”.*

Conforme a esta última 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 discurra 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 el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que

recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los

preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. En este caso el proyecto de decreto no se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo para el año 2020 aprobado por Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017 y en la última Memoria aprobada se justifica la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2020, por derivar la norma proyectada de una situación excepcional y sobrevenida ocasionada por la COVID-19, posterior a la fecha de su aprobación, por Acuerdo de 27 de diciembre de 2019.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha considerado oportuno prescindir de ese trámite toda vez que el artículo 27.2 b) de la Ley del Gobierno lo admite cuando se apruebe la tramitación urgente de las

iniciativas normativas, como ocurre en este caso, al amparo del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 29 de diciembre de 2020 que declaró la tramitación urgente del proyecto de decreto, justificada en la correspondiente memoria, por concurrir circunstancias sobrevenidas, derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la declaración del estado de alarma y las numerosas restricciones impuestas a la movilidad.

2.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras en virtud del Decreto 52/2019 de 19 de agosto, 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 274/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Movilidad 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

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por el director general de Transportes y Movilidad, la primera al principio de la tramitación del procedimiento (30 de diciembre de 2020) y las otras dos según se han ido cumplimentado los distintos trámites (25 de enero y 3 de febrero de 2021). De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades

significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria elaborada, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y 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 hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico al señalar 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 lo que la norma proyectada va a suponer un ahorro medio de 25.000 euros a cada titular de licencia de autotaxi que debiera haber sustituido el vehículo por alcanzar la antigüedad máxima de 10 años, y para el sector del taxi supondrá un ahorro medio total de unos 15.000.000 de euros por anualidad. Por lo que respecta al impacto presupuestario la Memoria explica que el proyecto normativo no comporta ningún impacto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la ausencia de cargas administrativas de la propuesta.

La Memoria detalla a tales efectos, 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, para realizar transporte urbano de viajeros en la modalidad de arrendamiento de vehículo con conductor, los vehículos solamente necesitan una autorización de transporte interurbano (VTC) pero no están sometidos a tarifas autorizadas, no cuentan con aparato taxímetro, ni módulo luminoso, ni pintura y sus titulares pueden dedicar a la actividad cualquier modelo de vehículo de cualquier marca siempre que reúnan los requisitos del artículo 181 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y suelen adquirirse mediante arrendamientos ordinarios, a diferencia de los vehículos taxi, que suelen adquirirse por sus titulares a través de títulos de larga duración.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto medioambiental, pero llama la atención el escaso esfuerzo en la realización de su análisis basándose en la dificultad que entraña su estudio. La Memoria únicamente recoge 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 atmósfera 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 recoge la mención al 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. Indica que el proyecto normativo no supone impacto en la mencionada materia como refleja el informe sin fechar de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f) y 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. Al respecto, la Memoria refleja que la norma proyectada carece de impacto en dichos ámbitos de protección, por remisión a los informes de la Dirección General de Igualdad, ambos, de 11 de enero de 2021.

La Memoria indica expresamente que no se prevén otros impactos.

También 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, en su mayoría de técnica normativa, y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de

aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informes, tal y como se ha expuesto, la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

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, 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, han emitido informes con observaciones las secretarías generales técnicas de la consejerías de: Economía, Empleo y Competitividad; Ciencia, Universidades e Innovación; Sanidad; Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno; Presidencia; Vivienda y Administración Local; Justicia, Interior y Víctimas; Hacienda y Función Pública; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, e informe sin observaciones, el resto de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica

del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras.

6.- Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno se emitió el informe 1/2021 de 12 de enero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia.

8.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse directamente la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

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).

Tal como ya sido indicado en los antecedentes de este Dictamen, figura en el expediente que el proyecto de decreto, mediante Resolución del director general de Transportes y Movilidad se sometió al trámite de audiencia e información pública y se ha procedido a la publicación de

la propuesta normativa en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que figure en el expediente, la presentación de alegaciones.

En la misma resolución se otorgó trámite de audiencia al Comité Madrileño de Transporte por Carretera, creado mediante Decreto 2/2005, de 20 de enero, e integrado; por la Asociación Madrileña del Taxi, la Asociación Gremial del Taxi, la Federación Profesional del Taxi y la Asociación Elite Taxi Madrid, que ha formulado las alegaciones anteriormente indicadas, habiéndose acogido, según recoge la Memoria, la ampliación de la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2022, no así la alegación referida a la necesaria revisión extraordinaria de los vehículos al entender suficiente las revisiones correspondientes de los vehículos de la ITV.

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.

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.

La redacción original del proyecto se ha ido modificando durante su tramitación al incorporarse y adaptarse a algunas observaciones que se han realizado por los distintos órganos consultados.

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, sin embargo en él se incluye un aspecto propio de la parte dispositiva al indicar “*entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022*” lo que incumple la Directriz 7 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005), al que se remite el vigente Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, previsto en la Ley del Gobierno.

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

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, sin perjuicio de algunas observaciones de técnica jurídica que se realizaran en consideración aparte, entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo de 2005. En efecto, la parte expositiva recoge las competencias constitucionales y estatutarias en cuyo ejercicio se dicta y en ella se expone que, desde que la Organización Mundial de la Salud elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 a pandemia internacional y la posterior declaración del estado de alarma, se han tenido que adoptar medidas drásticas y excepcionales tendentes tanto a la contención de la enfermedad como a paliar sus consecuencias en el ámbito socioeconómico limitando algunas de estas medidas la movilidad de las personas, y en este punto destaca, la drástica

reducción de la actividad en el transporte de viajeros en vehículos autotaxi y el perjuicio económico que está provocando en el sector del autotaxi, siendo así las especiales circunstancias concurrentes en la actual situación de pandemia, el contexto en el que la norma se dicta.

También recoge la parte expositiva la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC y la tramitación seguida para su aprobación.

Respecto al cumplimiento de los tramites, en la parte expositiva se recoge que se han recabado los informes preceptivos, y entre otros, se menciona el del Comité Madrileño de Transporte por Carretera, sin embargo, se observa que, en la elaboración de la disposición que nos ocupa, en realidad, el citado Comité ha formulado alegaciones en el trámite de audiencia otorgado mediante Resolución del director general de Transportes y Movilidad de 5 de enero de 2021, pero en la tramitación del proyecto no ha sido recabado el informe de citado Comité, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 a) y b) del Decreto 2/2005, el Comité Madrileño de Transporte por Carretera informa con carácter preceptivo y no vinculante en los procedimientos de fijación de tarifas y en los planes anuales de inspección, así como en los procedimientos de imposición de sanciones que lleven aparejada la revocación definitiva de la autorización o la caducidad de la concesión.

El artículo único lleva por título *“antigüedad máxima de los vehículos adscritos a las licencias de autotaxi”* y dispone *“a los efectos de lo dispuesto 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, podrán continuar adscritos a las licencias de autotaxi, vigentes a la entrada en vigor del decreto, hasta el día 31 de diciembre de 2022, los vehículos que desde el día 1 de enero de 2021 hayan superado la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación”*.

Por su parte, el artículo 10.1.e) del Decreto 74/2005, y concretamente el último inciso, se expresa con el siguiente tenor literal: *“e) 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”*.

Así pues, en el contexto actual de crisis económica provocada por la COVID-19, el contenido del artículo único proyectado supone una moratoria respecto a la antigüedad máxima de los vehículos adscritos a las licencias de taxis vigentes y permitirá que desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022, los vehículos que hayan superado la antigüedad de diez años desde su primera matriculación, puedan seguir adscritos a las licencias de autotaxi.

El Tribunal Supremo, recientemente, en la Sentencia de 28 de septiembre de 2020 (recurso 317/2019) ha anulado el artículo 2, apartado veintidós, del Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, en el inciso relativo a la antigüedad máxima de cinco meses de los vehículos a efectos de la obtención de una autorización de transporte de mercancías por carretera y en su fundamento de derecho quinto recoge:

«Por otra parte, conviene recordar que el TJUE tiene establecido que “las restricciones impuestas por los Estados miembros deben cumplir los requisitos de proporcionalidad derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, que sean adecuadas para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo. Además,

debe recordarse en este contexto que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática" (en este sentido se pronuncian las SSTJUE de 11 de junio de 2015, asunto C-98/14, apartado 64 y de 23 de diciembre de 2015, asunto C-293/14, apartado 65)».

Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, la moratoria se justifica, según recoge su parte expositiva, para proteger el interés público en la situación de crisis económica que afecta al sector del taxi provocada por la COVID-19.

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 concurren 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».

Y 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 segunda, 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 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022, los titulares de vehículos con licencia de autotaxi puedan seguir manteniendo adscritos los vehículos que hayan superado la antigüedad de diez 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, las

circunstancias sobrevenidas por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la declaración del estado de alarma y las restricciones a la movilidad impuestas.

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.

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

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.

El título, como se ha indicado anteriormente, incumple la Directriz 7, al incluir en él un aspecto propio de la parte dispositiva.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las

referencias a la consejería competente o la dirección general, teniendo en cuenta que “*consejería*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que ostenta la competencia en mayúsculas. Igual en el caso de “*consejero*” que debe figurar en minúscula.

También debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

De igual modo, en la parte expositiva en lugar de decirse Comité Madrileño del Transporte por Carretera, deberá decirse Comité Madrileño de Transporte por Carretera.

En la parte expositiva, al enumerar los trámites no es necesaria una cita exhaustiva sino tan sólo hacer referencia a los más esenciales, y no procede la cita del informe del Comité Madrileño de Transporte por Carretera, en cuanto son alegaciones formuladas en el trámite de audiencia.

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 en la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros adscritos a

licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid, entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022.

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

Madrid, a 2 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 108/21

Excmo. Sr. Consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid