

A.G.: 15/2026

S.G.C.: 27/2026

S.J.: 33/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con el **“Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 5/2024, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor”**.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras ha dirigido a esta Abogacía General una petición de informe en relación con el proyecto de decreto referenciado.

A la petición le acompaña la siguiente documentación:

- Versión inicial del señalado proyecto de decreto.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del proyecto en una versión inicial, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 2 de octubre de 2025.

- Informe de impacto por razón de género elaborado el 8 de octubre de 2025 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 8 de octubre de 2025, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

- Informe 49/2025 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 14 de octubre de 2025, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Escrito presentado por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 17 de octubre de 2025, señalando que se da traslado del informe realizado por la Dirección General de Economía e Industria, el 13 de octubre de 2025, en relación con el proyecto de decreto objeto de este informe.

- Comunicaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local, el 8 de octubre de 2025; Cultura, Turismo y Deporte, el 9 de octubre de 2025; Educación, Ciencia y Universidades, el 9

de octubre de 2025; Medio Ambiente, Agricultura e Interior, el 13 de octubre de 2025; Familia, Juventud y Asuntos Sociales, el 15 de octubre de 2025; y Digitalización, el 15 de octubre de 2025, en que se manifiesta que no se formulan observaciones al proyecto.

- Comunicación de la Secretaría General Técnica de Consejería de Sanidad, fechada el 14 de octubre de 2025, en la que se formula una observación referida a la MAIN.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 16 de febrero de 2026.

- Informe emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, el 21 de octubre de 2025.

- Informe emitido por el Comité Madrileño del Transporte por Carretera, el 15 de octubre de 2025, a través del cual se da traslado de las alegaciones presentadas por la Asociación Gremial del Autotaxi-(AGATM), y por la Federación Profesional del Taxi de Madrid.

- Informe emitido por el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, el 27 de octubre de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 19 de febrero de 2026, indicando que, a la vista del contenido del proyecto, no procede emitir informe por parte del Consejo de Medio Ambiente de dicha Consejería.

- MAIN actualizada, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 17 de noviembre de 2025, y segunda versión de proyecto de decreto.

- Resolución del Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad, de apertura de los trámites de audiencia e información pública, de fecha 25 de noviembre de 2025.

- Escrito de alegaciones presentados por las siguientes entidades:
 - .- Mobility Think Tank, SL, el 2 de diciembre de 2025.
 - .- Cabify, sin fecha ni firma.
 - .- Uber, el 18 de diciembre de 2025.
 - .- Freenow by Lyft, sin fecha ni firma.
 - .- UNAUTO VTC, el 18 de diciembre de 2025

- Proyecto definitivo de decreto sometido a informe de esta Abogacía General.

- MAIN definitiva del proyecto, suscrita por Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 23 de febrero de 2026.

- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras el 5 de marzo de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto normativo, a tenor de lo explicitado en la MAIN, tiene por objeto modificar ciertos artículos del Decreto 5/2024, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid en materia de arrendamiento de

vehículos con conductor (Decreto 5/2024, en adelante), con el fin de perseguir los siguientes objetivos:

.- Garantizar que en todo el territorio de Comunidad de Madrid se disponga de un número de vehículos de arrendamiento con conductor suficiente para satisfacer la demanda de las personas con movilidad reducida que requieran estos servicios.

.- Fomentar el incremento de la oferta de vehículos adaptados para que puedan entrar, viajar y salir las personas en silla de ruedas.

.- Permitir que los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad de Madrid puedan incorporar vehículos adaptados para personas con movilidad reducida, siempre que cuenten con la etiqueta ambiental C, facilitando, así, el cumplimiento de la obligación de disponer, al menos, de un vehículo adaptado por cada diez autorizaciones, garantizando en consecuencia el acceso y desplazamiento de personas en silla de ruedas.

.- Una mejor identificación de los vehículos adaptados a personas con movilidad reducida, mediante la obligación de que lleven incorporado el pictograma de accesibilidad definido en la norma UNE 41501:2002 «Símbolo de accesibilidad para la movilidad. Reglas y grados de uso».

.- Creación de dos nuevos distintivos de vehículos con autorización VTC en la Comunidad de Madrid, según estén habilitados para prestar servicios urbanos o interurbanos, con el objetivo de reforzar su seguridad y durabilidad y asegurar su identificación permanente.

.- Definir con una mayor claridad las diferentes circunstancias excepcionales de alta demanda de servicios que pueden producirse, y establecer las posibles limitaciones a

que, en estos casos, puedan aplicarse otros suplementos que hagan incrementar el precio de los servicios para el usuario final de los mismos.

El proyecto consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por un artículo único, de una parte final conformada por una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y una disposición final única, así como de un anexo.

El artículo único comprende cinco apartados:

.- El apartado Uno modifica los apartados 4 y 5 del artículo 4 del Decreto 5/2024, incorporando, por un lado, la excepción que permite que los vehículos adaptados para personas con movilidad reducida puedan estar clasificados con distintivo ambiental C, - y, en consecuencia, se contempla su inclusión expresa en el régimen de excepciones previsto en la norma a la obligatoriedad de la clasificación ambiental con distintivo ambiental cero emisiones o ECO de los vehículos adscritos a autorizaciones VTC-, y, por otro lado, estableciendo la obligación de que los vehículos adaptados lleven en la esquina superior derecha de la luna trasera el pictograma de accesibilidad definido en la norma “UNE 41501: 2002 Símbolo de accesibilidad para la movilidad. Reglas y grados de uso”.

.- El apartado Dos modifica el artículo 7 del Decreto 5/2024, incorporando la obligación de que los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor, cuya autorización se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid, estén permanentemente identificados mediante los distintivos previstos en esta norma.

.- El apartado Tres elimina los apartados 4 y 5 del artículo 8 y, en consonancia con esta modificación, el apartado Cuatro introduce en el Decreto 5/2024 un nuevo artículo 8 bis, en el que establecen los diferentes supuestos excepcionales que pueden generar una alta demanda de servicios, tales como celebración de eventos no habituales o extraordinarios (apartado 1.a), fenómenos climatológicos inusuales que dificulten la

movilidad de las personas (apartado 1.b), alteraciones graves e imprevistas en el funcionamiento de alguna de las infraestructuras de transportes (apartado 1.c) o bien las situaciones de emergencia declaradas conforme al Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid -en adelante, PLATERCAM- (apartado 1.d). En último término, se introduce un último supuesto relativo a la concurrencia de cualquier otra circunstancia excepcional que afecte a la movilidad de las personas no incluida en los apartados anteriores y que así sea declarada por el titular de la consejería competente en materia de transportes mediante resolución motivada en la que se harán constar, entre otros extremos, el ámbito de aplicación, la duración y el límite máximo a aplicar sobre el precio base (apartado 1.e).

Asimismo, este nuevo artículo prevé que, en las situaciones descritas en sus letras a), b) y c), el precio de los servicios no podrá superar el 75 por ciento del precio base, mientras que, en el supuesto d) no se podrá aplicar ningún incremento sobre el precio base.

Por su parte, el apartado 4 del nuevo artículo 8 bis señala que no se podrá añadir al precio final, ningún otro suplemento salvo los suplementos por peaje que pudieran establecerse.

En el apartado 5 se establece la definición de lo que se considera precio base: el precio medio de los servicios en un trayecto equivalente en el mismo horario, tomando como referencia los últimos diez días en los que no hubiera habido ninguna situación excepcional.

Finalmente, el apartado 6 del artículo 8.bis señala que, lo dispuesto en el mismo, también será de aplicación a los servicios contratados por plaza individual.

.- El apartado Cinco del artículo único del proyecto modifica la redacción del apartado tercero de la disposición transitoria tercera, en concordancia con la modificación

operada sobre el artículo 4.4, con el fin de exceptuar del cumplimiento de la exigencia de que los vehículos estén clasificados con distintivo ambiental cero emisiones o ECO a los vehículos adaptados para personas de movilidad reducida clasificados con etiqueta C.

En adición, se incorpora una disposición transitoria única en la que se prevé un plazo de un mes desde la entrada en vigor de la modificación del decreto, durante el cual se mantendrá la validez de los distintivos regulados en el Decreto 101/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor cuya autorización se encuentre radicada en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 101/2016), pudiendo coexistir hasta dicha fecha ambos tipos de distintivos (los ya existentes y los de nueva regulación); igualmente, se añade una disposición derogatoria única, que deroga de forma expresa el precitado Decreto 101/2016, derogando, igualmente, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto proyectado; y, finalmente, en la disposición final única se dispone que la entrada en vigor de la norma se producirá el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

I. La Constitución Española (en lo sucesivo, CE), en su artículo 149.1.21^a, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *“ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma”*.

Al amparo de dicha competencia, la Administración del Estado promulgó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT, en adelante), cuyo artículo 2 declara su aplicación a los transportes y actividades auxiliares y complementarias de los mismos cuya competencia corresponda a la Administración

General del Estado. Su disposición final segunda enumera aquellos preceptos de la misma que tienen carácter básico, así como aquellos que se fundamentan en determinados títulos competenciales exclusivos del Estado (v.gr. legislación mercantil, legislación procesal o en materia de seguridad pública), dictándose el resto *“al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma”*.

La redacción originaria del artículo 1.2 LOTT –de carácter no básico-, consideró inicialmente el arrendamiento de vehículo con conductor como una actividad auxiliar del transporte.

El 22 de diciembre de 2009, el Estado promulga la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes –entre ellas, la LOTT- para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Como consecuencia de esta modificación, la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor pasó a ser incardinada dentro de la modalidad de transporte discrecional de viajeros. Posteriormente, por Ley 9/2013, de 4 de julio, se modificó nuevamente la LOTT, consagrando definitivamente la consideración de esa actividad como modalidad de transporte de viajeros en su artículo 99.4.

Cabe apuntar, por otra parte, que, con base en la previsión contenida en el artículo 150.2 CE, por Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, se delegaron en las Comunidades Autónomas las facultades estatales en relación con los transportes por carretera y por cable.

En ejercicio de dicha delegación, la Comunidad de Madrid ha venido otorgando la autorización administrativa estatal precisa para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor (denominada licencia VTC), sin contar con una autorización autonómica propia, funcionando los vehículos VTC con la

autorización VTC del Estado, que habilitaba para desarrollar esta modalidad de transporte, tanto en el ámbito urbano como interurbano, en todo el territorio nacional.

Esta situación cambió con la promulgación por el Estado del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (RDL 13/2018, en adelante), que modificó nuevamente la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta norma modificó el artículo 91 LOTT, al que confirió la redacción que sigue:

“1. Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Por excepción, las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos con conductor, que habilitarán exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. A estos efectos, se considerará que un transporte es interurbano cuando su recorrido rebase el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta de servicios de transporte público urbano así definida por el órgano competente para ello.

2. Los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor deberán iniciarse en el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la correspondiente autorización. A tal efecto, se entenderá que el origen o inicio del transporte se produce en el lugar en que son recogidos los pasajeros de forma efectiva. Se establecen las siguientes salvedades a esa obligación de inicio en la comunidad autónoma:

1.º Para los servicios de recogida de viajeros en puertos y aeropuertos que hayan sido previa y expresamente contratados, que podrán ser prestados al amparo de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en comunidades autónomas distintas a aquella en que se ubica el puerto o aeropuerto, siempre que el destino de tales servicios se encuentre en el territorio de la comunidad autónoma en que esté domiciliada la autorización.

2.º Para los casos en que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en una comunidad autónoma no basten para atender un aumento coyuntural de la demanda de esta clase de servicios en su territorio. A tal efecto, el órgano competente en materia de transporte interurbano podrá establecer,

previo informe de los municipios afectados, un régimen específico que permita a los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento con conductor domiciliadas en otras comunidades autónomas realizar temporalmente servicios con origen en todo su territorio o en determinados puntos de éste”.

Por tanto, desde el 30 de septiembre de 2018 –fecha de entrada en vigor del RDL 13/2018-, las autorizaciones VTC que la Comunidad de Madrid otorga por delegación del Estado¹ habilitan para ejercer la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito interurbano exclusivamente, sin perjuicio de las habilitaciones temporales incluidas en la disposición transitoria única de dicho real decreto ley.

Como consecuencia de lo anterior, la Comunidad de Madrid procedió a regular su propia autorización VTC para el ámbito urbano madrileño a través del artículo 14.ter de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 20/1998), incorporado a este cuerpo legal mediante Ley 5/2022, de 9 de junio, en ejercicio de la competencia que ostenta sobre los transportes que discurran en su territorio.

II.- En efecto, el artículo 148.1.5^a CE prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias exclusivas 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”*.

Al amparo de esta previsión, la Comunidad de Madrid asume, en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía, -aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo

¹ Interesa, en este punto, destacar que estamos en todo caso ante una competencia estatal, que se ejerce por la Comunidad de Madrid por delegación. Esta circunstancia implica que la concesión de la autorización debe, en todo caso, ajustarse a los términos de la delegación, pues, como dice el artículo 16.1 de la Ley Orgánica 5/1987, *“el ejercicio de las facultades delegadas a que se refiere la presente Ley Orgánica estará sujeto a las normas del Estado, que conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, y a lo que dispongan los programas o planes generales o sectoriales del Estado”*.

sucesivo, Estatuto de Autonomía o EA)-, competencia exclusiva para regular el transporte desarrollado íntegramente en su territorio; y, en su ejercicio, promulga la Ley 20/1998, la cual se dedica a regular los transportes urbanos en la Comunidad de Madrid y su coordinación con los transportes interurbanos (art. 1). Este cuerpo legal no contenía, al tiempo de su promulgación, previsión alguna relativa a la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor, toda vez que dicha actividad no había sido catalogada aún como una modalidad de transporte discrecional.

Como hemos expuesto *ut supra*, tras haberse detectado la problemática derivada de la coexistencia entre la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y la de los taxis, el Estado ha aprobado una serie de modificaciones legales tendentes a intentar garantizar un adecuado equilibrio entre ambas, que sea respetuoso, asimismo, con la liberalización de la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor impulsada desde Europa. Esta problemática se ha manifestado fundamentalmente en el ámbito urbano, que escapa a su competencia normativa, razón por la cual, el Gobierno de la Nación ha optado por modificar la LOTT, determinando que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional habilitará, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano (excluyéndose, por tanto, la prestación de servicios de carácter urbano, dejando que sean las Administraciones competentes las que regulen el transporte de este tipo dentro de su ámbito territorial). Ello sin perjuicio de que se permite que las Comunidades Autónomas puedan alterar ciertas circunstancias de las autorizaciones estatales que otorgan por delegación del Estado².

² En efecto, la disposición adicional primera del RDL 13/2018 señala que *“las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedan habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los términos siguientes:*

a) La modificación sólo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y podrá referirse a: Condiciones de pre-contratación, entendida, en su caso, como el establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación o la designación del vehículo y la prestación del servicio, solicitud de servicios, recorridos mínimos y máximos, medidas destinadas a minimizar los recorridos en vacío, servicios, horarios o calendarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.

Consecuencia de lo anterior, la Comunidad de Madrid modificó, como vimos, la Ley 20/1998 por Ley 5/2022, de 9 de junio, con el objeto principal de configurar, en el ámbito madrileño, una autorización regional de ámbito urbano para desarrollar la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, mediante la introducción en aquella de un nuevo artículo 14.ter, con el siguiente tenor:

“1. La actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, a los efectos de la legislación de los transportes por carretera, tendrá la consideración de transporte público discrecional de viajeros y sus precios no estarán sujetos a tarifas administrativas.

La realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, queda condicionada a que sus titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

2. En todo caso, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor autonómicas otorgadas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, junto con las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos, y el número de las autorizaciones concedidas para realizar transporte de viajeros en automóviles de turismo domiciliadas en la Comunidad de Madrid sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas”.

Este precepto fue posteriormente modificado por Ley 11/2023, de 12 de abril, para introducir *in fine* en el párrafo primero del apartado 1 la siguiente previsión: “*No obstante, reglamentariamente se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las*

b) La modificación deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.

Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, puedan corresponder a las entidades locales en orden al establecimiento o modificación efectiva de esas condiciones en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial”.

que la alta demanda de servicios haga preciso evitar situaciones desmedidas para los usuarios, el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios calculado sin la existencia de aquellas”.

También se introduce un último párrafo en este precepto, a cuyo tenor *“No obstante lo previsto en el párrafo anterior, el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones, a los efectos de preservar el desarrollo equilibrado de las distintas formas de transporte de viajeros en vehículo turismo, denegará el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, en atención al número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor otorgadas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, junto con las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos existentes, al número de autorizaciones para realizar transporte de viajeros en automóviles de turismo domiciliadas en la Comunidad de Madrid y al conjunto de la población cuyas necesidades de movilidad debe garantizar, constanding esta motivación en el procedimiento”.*

De igual modo, se modifica sutilmente la redacción del artículo 14 quater, incluyendo los aspectos que resaltamos a continuación: *“la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por los titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos que, en relación con los conductores, vehículos y demás condiciones para su realización, se establezcan reglamentariamente”.*

En consecuencia, la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito urbano madrileño, a partir del 14 de junio de 2022, cuenta con su propia autorización, pudiendo la Comunidad de Madrid ejercer la competencia legislativa plena y exclusiva de la que es titular para regular el transporte urbano que se desarrolla dentro de su territorio, lo que le permite preceptuar esta materia en los términos en que considere adecuado para atender sus necesidades.

A tal fin, se aprobó el Decreto 5/2024, de 10 de enero, por el que se desarrolla la Ley 20/1998 en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, y cuya modificación

ahora se proyecta, en los términos que han quedado expuestos en la consideración jurídica precedente.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir, por tanto, la suficiencia de la competencia autonómica por razón de la materia.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

Examinado el texto remitido a esta Abogacía General, es claro que la norma proyectada tiene vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Más en concreto, el proyecto, en la medida en que modifica un reglamento anterior, participa igualmente de la naturaleza de un reglamento ejecutivo o de desarrollo, es decir, aquel que tiene como función el desarrollo de las disposiciones de una ley. Recordamos, en esta sede, lo señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo 837/2018, de 22 de mayo: *"Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento"*.

Una vez determinado lo anterior, se puede afirmar que el decreto proyectado desarrolla la Ley 20/1998, cuyo artículo 14.ter.1, segundo párrafo, dispone que *"la realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la*

Comunidad de Madrid queda condicionada a que sus titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que reglamentariamente se establezcan”, a lo que el artículo 14. quater añade que “la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por los titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos que, en relación con los conductores, vehículos y demás condiciones para su realización, se establezcan reglamentariamente”. Finalmente, la disposición final tercera del mismo cuerpo legal “habilita al Gobierno de Madrid para que, mediante Decreto, pueda dictar y, en su caso, modificar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”.

Existe, por tanto, habilitación legal previa que da cobertura a la norma proyectada, lo que conduce a concluir la suficiencia de competencia del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.

Asimismo, desde una perspectiva formal o de rango, el artículo único del proyecto tiene por objeto la modificación del Decreto 5/2024, con lo que inevitablemente ha de respetarse el principio general de que las normas sólo pueden derogarse (o modificarse) por otras posteriores de igual o superior rango, según resulta del artículo 2.2 del Código Civil y de la propia jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2005).

Con el instrumento normativo proyectado se respeta, por tanto, el principio de jerarquía normativa, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, según el cual “adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno”.

CUARTA. – PROCEDIMIENTO.

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

En el análisis de la tramitación de este proyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en lo sucesivo), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone: *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”*.

La revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén. En el presente caso, si bien la MAIN (ficha de resumen ejecutivo) afirma que *“el proyecto de decreto ha sido sometido a dos trámites de consulta pública mediante la publicación en el Portal de Transparencia, el primero, desde el 11/02/2025 al 03/03/2025, ambos inclusive, y el segundo, desde el 10/07/2025 al 31/07/2025, ambos inclusive”*, no se ha aportado la resolución acordando dichos trámites, ni las alegaciones presentadas en cada uno de ellos.

A fin de preservar la completitud del expediente dicha documentación deberá ser incorporada al mismo.

Se advierte, en este punto, de una errata en el apartado 9.1.1 de la MAIN, por cuanto se reiteran las fechas en las que la norma proyectada habría sido, por dos ocasiones, sometida al trámite de consulta pública: *“durante el periodo comprendido entre el 10/07/2025 y el 31/07/2025, ambos inclusive, la primera, y durante el periodo comprendido entre el 10/07/2025 y 31/07/2025, ambos inclusive, la segunda”*. Deberá corregirse, en consecuencia, tal aspecto.

Por otra parte, según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 558/2024, de 19 de septiembre, y 156/2025, de 27 de marzo y 30/2026, de 21 de enero, entre otros.

Se observa, en este punto, que se ha ido incorporando a la posterior versión de la MAIN los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento, a excepción de algunos apartados de la ficha ejecutiva, que aún no reflejan la emisión efectiva de ciertos informes, al indicar que *“se van a recabar los informes preceptivos”*. Deberá procederse a su actualización. Asimismo, desde una perspectiva formal, se sugiere revisar el texto de la MAIN, que adolece de erratas. En la página 49 de la misma, debe citarse correctamente a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por

cuanto erróneamente se alude a la misma como Consejería de Juventud, Familia y Asuntos Sociales-.

En otro orden de cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de impacto por razón de género elaborado el 8 de octubre de 2025 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 8 de octubre de 2025 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas y en el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.
- Informe 49/2025 de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Además, el proyecto y la MAIN se comunicaron a las secretarías generales técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas (art. 4.3 del Decreto 52/2021) tal y como se desprende de la última MAIN e informe de legalidad. Según se acredita, solo ha presentado observaciones la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a través del informe suscrito por la Dirección General de Economía e Industria, el 13 de octubre de 2025.

Por otro lado, se ha emitido informe favorable por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, por el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, y por la Dirección General de Presupuestos. Se señala en la MAIN que *“el Consejo para el Diálogo Social, mediante escrito de 22 de diciembre de 2025, informa que no tiene observaciones que realizar al proyecto de decreto”*, si bien el mismo no ha sido remitido junto con el expediente. Se insta, por tanto, a su incorporación.

Mediante Resolución del Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad, de fecha 25 de noviembre de 2025, se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública, habiendo presentado alegaciones Mobility Think Tank, SL, Cabify, Uber, Freenow by Lyft, y UNAUTO VTC.

En adición, se señala que el proyecto tiene por objeto una modificación de un decreto contemplado en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027) aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 20 de diciembre de 2023, para, seguidamente, indicar que *“su elaboración obedece a circunstancias sobrevenidas que afectan al derecho de acceso de las personas con movilidad reducida a los servicios de transporte prestados mediante la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor”*. Se advierte que esta justificación solo resulta parcialmente coincidente con el objeto de la modificación pretendida, por lo que resultaría conveniente ampliar la motivación aducida en relación con los extremos no mencionados (nueva regulación atinente a los distintivos con los que han de identificarse los vehículos VTC o establecimiento de una nueva reglamentación referida a la fijación de precios máximos

en situaciones de alta demanda). A tales efectos, pudiera ser suficiente, no obstante, con incluir una remisión al apartado 2 de la MAIN, en el que se explican los fines y objetivos perseguidos por la norma proyectada.

Por otro lado, la MAIN prevé la realización de una evaluación *ex post* para analizar el grado de cumplimiento de los fines perseguidos por la norma, su eficacia en la resolución de los problemas identificados en la fase de diagnóstico, y su impacto real sobre los destinatarios, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor del decreto, todo ello de acuerdo con los artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021.

A propósito de este aspecto, cumple recordar que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid viene advirtiendo, así, entre otros, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, que “esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación *ex post*, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el subrayado es propio).

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 5 de marzo de 2026.

QUINTA. - ANÁLISIS DEL ARTICULADO.

El proyecto de decreto, como vimos, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva, integrada por un artículo único, una parte final, conformada por una disposición transitoria, única, una disposición derogatoria única y una disposición final. Única, así como de un anexo.

Todos ellos han sido examinados, tanto desde una perspectiva sustantiva, conforme a la normativa expuesta, como desde la óptica de la técnica normativa, teniendo en cuenta, en este punto, las novedosas Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de febrero de 2026 (en adelante, las directrices), que, como se indica en el mismo, *“adquieren una gran relevancia como pautas para el desarrollo de la producción normativa”*, además de permitir, entre otros fines, *“homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido”*.

La denominación del **título** cumple con las previsiones de las directrices 6 y 82, y se denomina correctamente *“Proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica...”*.

La **parte expositiva** del proyecto carece de título, lo cual es conforme con la directriz 12, y se ajusta, en términos generales, a la directriz 16, al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Sin embargo, esta parte expositiva adolece de varias erratas, que deberán ser corregidas. Por ejemplo, en el primer párrafo existe un error de redacción, en la frase *“y así completar la regulación”*, la cual no resulta coherente con el resto del párrafo. En el segundo párrafo, donde dice *“en su artículo 4 del Decreto 5/2024”* debe decir *“en el artículo 4 del Decreto 5/2024”*, al ser “su” un pronombre posesivo que sustituye al sustantivo -en este caso, el Decreto 5/2024-. Esta misma observación se hace extensible al siguiente párrafo, pues donde dice *“su disposición transitoria tercera del Decreto 5/2024”*, debe decir *“La disposición transitoria tercera del Decreto 5/2024”*. Asimismo, en el segundo párrafo, el verbo debería figurar en plural, cuando se afirma que *“se establecen los requisitos”*. Igualmente, en los párrafos tercero y cuarto, la referencia a *“este decreto”* debería ser sustituida por *“ese decreto”*, pues dicha

remisión va referida al Decreto 5/2024, no a la norma ahora proyectada. En el octavo párrafo existe un error tipográfico, al referirse a las “pegativas” en lugar de “pegatinas”. En el párrafo noveno, el verbo permitir debería figurar en subjuntivo (“*que permita*”), al formar parte de una oración subordinada. En el párrafo duodécimo, el sustantivo “*decreto*” debería figurar en minúscula, al emplearse en este caso como nombre común, sin referencia concreta a su número. Y en el párrafo vigésimo existe otra errata al referirse al “*entorno regulatorio establece*”, en lugar de a un “*entorno regulatorio estable*”.

En adición, desde un punto de vista sistemático, resulta confuso introducir en la mitad del texto de la parte expositiva el siguiente párrafo: “*El decreto contiene una parte expositiva y otra dispositiva integrada por un artículo único con cinco apartados en los que se incorpora la modificación de la exención por criterios medioambientales incluyendo a los vehículos adaptados que dispongan de etiqueta C, la necesidad de que los vehículos adaptados estén identificados con el pictograma de accesibilidad, y que los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor, cuya autorización de la clase VTC se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid, estén permanentemente identificados mediante los distintivos previstos en la norma, así como una nueva definición de las situaciones de incremento de precio por alta demanda de servicios, una disposición derogatoria y una disposición final única en la que se contempla su entrada en vigor. Asimismo, contiene una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, y una disposición final única*”. Y ello porque la exposición individualizada de cada modificación proyectada ya ha sido expuesta con anterioridad al mismo. En todo caso, debe suprimirse el fragmento subrayado, pues la referencia a las disposiciones derogatoria y final ya se reitera en la siguiente y última frase del párrafo transcrito.

Por otra parte, se justifica la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

Se sugiere, no obstante, ampliar la motivación atinente a los principios de necesidad y eficacia, pues el alcance de las modificaciones proyectadas excede del único fin descrito: *“el interés general de adecuar la regulación de los servicios de transporte prestados en vehículos de arrendamiento con conductor para garantizar la movilidad inclusiva y accesible para todas las personas en el ámbito de la Comunidad de Madrid (...)”*.

En el párrafo vigésimo segundo, conforme a la directriz 18, se consignan los aspectos más relevantes de la tramitación, de forma exhaustiva, si bien se hace preciso suprimir la referencia del Consejo de Medio Ambiente, pues la MAIN afirma que: *“El Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, mediante escrito de 19 de febrero de 2026, considera que no procede la emisión del informe solicitado puesto que la norma objeto de modificación no fue informada en el momento de su aprobación”*. En realidad, esta última afirmación se contempla en un escrito formulado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, en su calidad de Secretario del referido Consejo, fechado el 19 de febrero de 2026.

Dentro de la **parte dispositiva**, el artículo único contiene la modificación del Decreto 5/2024. Conforme a la directriz 85, deberá eliminarse la negrita con la que se ha resaltado las palabras *“Artículo único”*. Asimismo, el texto de regulación, es decir, el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación, deberá ir sangrado, de acuerdo con la directriz 88.

- El apartado Uno modifica los apartados 4 y 5 del artículo 4 del Decreto 5/2024, incorporando, por un lado, la excepción que permite que los vehículos adaptados para personas con movilidad reducida puedan estar clasificados con distintivo ambiental C, y, por otro, estableciendo la obligación de que estos vehículos lleven en la esquina superior derecha de la luna trasera el pictograma de accesibilidad definido en la norma *“UNE 41501: 2002 Símbolo de accesibilidad para la movilidad. Reglas y grados de uso”*.

Procede reiterar que la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 148.1.5 de la Constitución Española, y de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 26.1.6 de su EA, tiene competencia exclusiva plena sobre el transporte por carretera que se desarrolla íntegramente en su ámbito territorial. Por su parte, el artículo 5.1 de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera, dispone que *“corresponde a la Comunidad de Madrid, en materia de transportes, el ejercicio de las siguientes competencias: (...) c) Facilitar el derecho a la movilidad de los ciudadanos en todo su territorio, la intermodalidad y libre elección de los medios de transporte, ya sean públicos o privados”*, añadiendo el apartado 2 que *“la Comunidad de Madrid ejercerá sus competencias ejecutivas en materia de transportes a través de la consejería competente, cuyo titular ejercerá la autoridad regional en la materia, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Gobierno”*. En adición, la Ley 20/1998 prevé, respecto de las VTC, en su artículo 14.ter, que *“la realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid queda condicionada a que sus titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que reglamentariamente se establezcan”*. Con base en las previsiones anteriores se aprobó el Decreto 5/2024 cuya modificación ahora se proyecta, por lo que ninguna objeción jurídica procede formular, al ser la competencia normativa madrileña plena.

Como aspectos meramente formales, en el apartado 4 convendría suprimir la segunda vez que se reitera el verbo *“se trate”*, en tanto que, en el último párrafo del apartado 5, solo se incluye la comilla de cierre (»), habiéndose omitido la de apertura («) en la cita a la norma UNE 41501:2002.

- El apartado Dos del artículo único modifica el artículo 7 del Decreto 5/2024, introduciendo los nuevos distintivos que deberán llevar los vehículos VTC, en sustitución de los previstos hasta ahora por el Decreto 101/2016, el cual queda expresamente derogado por la norma proyectada.

En este punto, debemos hacer mención al hecho de que el artículo 7 proyectado se refiere a todos los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor, cuya autorización se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid, es decir, tanto a los autorizados para realizar servicios urbanos, como a los que pueden realizar servicios interurbanos. En efecto, el precepto modificado señalaría que *“los distintivos de color rojo y azul, identificarán a los vehículos que se encuentren habilitados para realizar transporte urbano e interurbano, y los distintivos de color rojo y verde identificarán a los vehículos habilitados para realizar exclusivamente transporte interurbano”*. Estos últimos, los habilitados para realizar transporte interurbano exclusivamente, serían los que cuenten con una autorización nacional, la cual, como dijimos, se otorga por la Comunidad de Madrid por delegación del Estado, ajustándose, en consecuencia, a los términos de la delegación. Procede, por tanto, traer a colación el artículo 182.4 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, a cuyo tenor, *“los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos externos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de los taxis. Sin perjuicio de ello, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrán exigir que los vehículos amparados en autorizaciones de esta clase se identifiquen externamente mediante algún distintivo”*.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Decreto 101/2016 fue impugnado ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los autos del procedimiento ordinario 818/2016, habiéndose desestimado el recurso mediante su Sentencia 595/2017, de 31 de octubre, en la que se consideró compatible con la normativa estatal la imposición de dos distintivos identificativos en las lunas delantera y trasera de los vehículos.

Por lo tanto, la modificación proyectada resulta conforme a Derecho.

Como cuestiones formales, en el primer párrafo del apartado 1 se sugiere suprimir la coma que separa el sujeto del verbo (“*Los distintivos de color rojo y azul identificarán (...)*”), por indebida, mientras que, en el tercer párrafo, debe corregirse la expresión “*así como incorporarán*”, que resulta redundante e incorrecta, bien por “*así como*” o bien por “*e incorporarán*”.

- El apartado Tres elimina del Decreto 5/2024 los números 4 y 5 del artículo 8 y, como consecuencia de ello, el apartado Cuatro introduce un nuevo artículo 8.bis, bajo el título “*precio en situaciones de alta demanda*”. Nos detendremos seguidamente en este apartado, respecto del que pueden realizarse las siguientes consideraciones:

I. Conforme a lo dispuesto en la directriz 27 (“*los artículos deben llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren, evitando que se generen dudas interpretativas o discordancias entre dicho título y el contenido del artículo*”) se aconseja reformular el título a fin de referirse al “*Precio en situaciones excepcionales de alta demanda*”, pues no se regula el precio en situaciones ordinarias de alta demanda, sino el precio en “*situaciones excepcionales*” que pueden generar una alta demanda de servicios.

II. Ahondando en la regulación actual, el referido artículo 8. bis se introduce con el siguiente tenor:

“1. De conformidad lo previsto en el artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, se entienden situaciones excepcionales que pueden generar una alta demanda de servicios, las siguientes:

a) Celebración de eventos no habituales o extraordinarios de cualquier naturaleza en los que, la ubicación de su realización, los horarios de inicio o finalización, la afluencia masiva de asistentes y otras de distinta índole, determinen que la oferta de transporte resulte insuficiente para cubrir las necesidades de desplazamiento de los asistentes. por sus dimensiones impliquen la necesidad de desplazamiento de un número significativo de personas.

b) Fenómenos climatológicos inusuales que compliquen o dificulten la movilidad de las personas.

c) Alteración grave e imprevista en el funcionamiento de alguna de las infraestructuras de transporte que obligue al desplazamiento por otras vías alternativas.

d) Situaciones de emergencia declaradas conforme al Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad de Madrid (PLATERCAM) en las que sea necesaria la movilidad urgente de las personas.

e) Cualquier otra situación excepcional que afecte a la movilidad de las personas no incluida en los apartados anteriores que sea declarada por el titular de la consejería competente en materia de transportes mediante resolución motivada que expresará la descripción de la situación, el ámbito de aplicación, la duración prevista y el límite máximo a aplicar sobre el precio base.

2. Cuando se produzcan las situaciones excepcionales situaciones de los apartados a), b) y c), el precio de los servicios no podrá superar el 75 por ciento del precio base.

3. En el caso de la situación del apartado d) no se podrá aplicar incremento alguno sobre el precio base.

4. En todos los casos, no se podrá añadir al precio final, ningún otro suplemento salvo los suplementos por peaje que pudieran establecerse, conforme al principio de protección a los consumidores y usuarios.

5. Se entenderá por precio base el precio medio de los servicios en un trayecto equivalente en el mismo horario, tomando como referencia los últimos diez días en los que no hubiera habido ninguna situación excepcional.

6. Lo dispuesto en este artículo será también de aplicación a los servicios contratados por plaza con pago individual previstos en el artículo 9”.

En este punto, no podemos sino hacernos eco de las alegaciones vertidas en el expediente sobre este particular extremo; de este modo, explica la MAIN:

“Sobre la intervención o “control de precios” en situaciones de alta demanda (art. 8 bis del proyecto), UBER BV manifiesta que la modificación normativa introduce una intervención gubernativa de cuestionable legalidad en la libre fijación de precios por las empresas y particulares en un mercado hasta ahora no intervenido en precios. Se

trata de un expreso control de precios incompatible con los principios de libertad de empresa y mercado.

Además, señalan que el proyecto está definiendo un concepto de "precio base" para que no haya situaciones supuestamente "desfavorables" para los consumidores. Dicho precio base se define como el precio medio de los servicios en un trayecto equivalente, en el mismo horario, tomando como referencia los últimos diez días en los que no hubiera habido ninguna situación excepcional.

En conclusión, restringir el mecanismo de precios supondría un deterioro general del servicio, perjudicando al usuario final al reducirse la disponibilidad en los momentos de mayor necesidad.

En la práctica supondría la implantación de un sistema de control de precios, prohibido en nuestro ordenamiento salvo habilitación legal expresa.

Por todo ello, solicitamos que esta medida sea retirada del proyecto normativo”.

Ante estas alegaciones, se justifica cuanto sigue:

“En relación con esta cuestión, es relevante señalar que no resulta viable aceptar la propuesta de retirar el precepto mencionado, dado que el proyecto normativo de modificación se fundamenta en el principio general establecido en el artículo 14.ter, apartado 1, el cual indica: “La actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, a los efectos de la legislación de los transportes por carretera, se considerará transporte público discrecional de viajeros y sus precios no estarán sujetos a tarifas administrativas. No obstante, reglamentariamente podrá establecerse, para circunstancias excepcionales en las que una elevada demanda de servicios haga necesario evitar situaciones excesivas para los usuarios, el incremento máximo aplicable sobre el precio de los servicios calculado sin la concurrencia de dichas circunstancias.”

Así, partiendo del principio general de que la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no está sometida a tarifas administrativas, la regulación busca objetivamente atender posibles escenarios de alta demanda que requieran evitar perjuicios desproporcionados para los usuarios, lo que resulta igualmente permitido

por el propio artículo 14.ter.1 de la Ley 20/98, de 27 de noviembre, mediante desarrollo reglamentario”.

Para, a continuación, precisar: *“En conclusión, los escenarios regulados en el artículo 8 bis atienden siempre al principio de objetividad y proporcionalidad, con el fin de garantizar la protección de los consumidores y usuarios” (...)*

Respecto de esta cuestión, se incluye en la propuesta de modificación una nueva regulación que garantiza la proporcionalidad y la seguridad jurídica de los interesados en la medida en que objetivaban, de forma clara y precisa, los supuestos en los que se puede aplicar la regulación de precios en situaciones de alta de alta demanda.

En cuanto a la definición de precio base, la redacción propuesta garantiza que no haya situaciones desfavorables para los consumidores ya que está referida al precio medio de los servicios en un trayecto equivalente en el mismo horario tomando como referencia los últimos diez días en los que no hubiera habido ninguna situación excepcional”.

La materia sobre la que versa el proyectado artículo 8.bis incide, como vemos, en una cuestión controvertida, en la que confluye, por un lado, la perentoriedad de procurar una adecuada protección a los consumidores y usuarios en situaciones excepcionales que pueden generar una alta demanda de estos servicios -y, en consecuencia, una elevación desmedida de precios en perjuicio de los mismos- y, por otro lado, la necesidad de preservar la libre competencia y fijación de precios en la prestación de servicios VTC.

Muestra de la conflictividad apuntada es el hecho de que la actual regulación contenida en el artículo 8 (apartados 4 y 5) del Decreto 5/2024 -respecto de la que la nueva redacción que se proyecta constituye un mayor desarrollo o explicitación- ha sido objeto de impugnación en sede contencioso-administrativa a través de distintos recursos interpuestos frente a dicha disposición general (autos 185/2024, 235/2024, 248/2024 y 261/2024).

Sin perjuicio de las debidas cautelas que amerita esta situación *sub iudice*, y a reserva, por tanto, de un futuro pronunciamiento judicial que dirima definitivamente este debate, consideramos que la regulación contenida en el proyecto que nos ocupa, ciertamente encontraría cobertura legal en el precitado artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, en el que, tras precisar que los precios de la actividad de arrendamiento VTC no están sujetos a tarifas administrativas, prevé que *“No obstante, reglamentariamente se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga preciso evitar situaciones desmedidas para los usuarios, el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios calculado sin la existencia de aquellas”*.

Así fue avalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 692/23, de 28 de diciembre, con ocasión del examen del proyecto que culminara con la aprobación del Decreto 5/2024, formulando la siguiente consideración de carácter esencial:

“El apartado cuarto hace referencia parcial al régimen de precios, señalando que el para el caso de alta demanda de servicios, el precio de estos no podrá superar el 75% del precio base.

Esta previsión se ajusta a lo dispuesto en el artículo 14 ter.1 de la Ley 20/1998, que, si bien consigna la no sujeción de los precios a tarifas administrativas, precisa seguidamente que “reglamentariamente se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga preciso evitar situaciones desmedidas para los usuarios, el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios calculado sin la existencia de aquellas”.

Toda vez que la previsión legal transcrita, remite a la regulación que reglamentariamente se establezca y que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, entendemos que resulta necesario por razones de seguridad jurídica que el proyecto de decreto ofrezca una regulación completa de esta previsión de limitación de precios, ofreciendo un criterio objetivo que permita

identificar las circunstancias excepcionales de alta de demanda, sin recoger remisiones a futuras actuaciones de la consejería competente en materia de Transportes, siendo de recordar que como señalábamos en nuestro Dictamen 163/21, de 13 de abril, “entendemos por tanto que, por lo que se refiere a esta cuestión, el desarrollo reglamentario reservado al Consejo de Gobierno por la LRHCM exige un mayor esfuerzo de concreción, al menos de los elementos fundamentales que pueden determinar la elección de una u otra forma de control posterior, de modo que la habilitación al consejero que se contempla en el precepto que analizamos se configure como un complemento de dicha regulación, que como hemos dicho es el ámbito en el que se mueve la potestad reglamentaria de los consejeros, y no como un desarrollo completo de las previsiones que la ley ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno”.

Así por otro lado ello comportaría que desde la entrada en vigor del proyecto de decreto regiría la limitación de precios analizada que tiene un evidente carácter tuitivo de los intereses de los usuarios del servicio de referencia” (el subrayado es propio).

Esto sentado, observamos que la regulación proyectada para el nuevo artículo 8.bis del Decreto 5/2024, sin perjuicio de lo que más adelante puntualizaremos sobre el apartado 1.e), objetiva, de forma más precisa que la regulación actual, los supuestos caracterizados como situaciones excepcionales que pueden generar una alta demanda de servicios, por lo que nada cabría objetar desde tal perspectiva.

Asimismo, apreciamos que, con la nueva reglamentación, en realidad no se estaría fijando precio concreto alguno para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, ya que, simplemente, se establecen unos parámetros que permiten calcular un “precio base”, sobre el que no cabría aplicar incremento alguno en la circunstancia excepcional descrita en el apartado 1.d), y un porcentaje (75 por ciento) de ese precio base, que no cabría superar en los supuestos, también de excepción, descritos en el apartado 1.a), b) y c), todo ello, con fundamento en la necesaria

protección de los consumidores y usuarios, sin que la ordinaria actividad desplegada por las VTC se vea afectada.

La coyuntura descrita no resulta parangonable con la analizada en la reciente Sentencia 81/2026, de 30 de enero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (rec. 8367/2023), en la que, tras reconocer la libertad de los titulares de las autorizaciones de VTC para la fijación de precios en la prestación de sus servicios, declara que *“(...) los servicios VTC no están sujetos a tarifas y pueden fijar el precio de forma libre, porque el servicio que desarrollan responde a una actividad empresarial sujeta a autorización administrativa. Precisamente, en el ejercicio de esa actividad económica, los titulares de las autorizaciones de VTC disponen de plena libertad para la fijación de los precios que deben abonar los usuarios por esos servicios. Y, en el ejercicio de esa libertad, han optado por la fijación de precios dinámicos y variables, en lugar de precios fijos y estáticos, como sucede en muchos otros sectores de la economía. La decisión de elegir la aplicación de precios dinámicos y variables en el ejercicio de la actividad económica implica que la concreción del importe de esos precios se efectúa teniendo en cuenta diversos factores que concurren en el momento en el que se inicia la precontratación por parte del usuario, de tal modo que, a través de la aplicación de algoritmos se determina el precio final del servicio que el usuario conoce con anterioridad a la adopción de la decisión de contratar ese servicio”*, procediendo a anular un precepto de la normativa murciana reguladora de esta actividad, consistente en la obligación que a aquellos se le imponía de remitir a las Administraciones Públicas el listado de precios a aplicar por la prestación del servicio, por considerar que se trata de una medida restrictiva que vulnera los principios de necesidad y proporcionalidad *“(es una medida restrictiva de la libertad en el ejercicio de la actividad empresarial, en cuanto que está exigiendo un comportamiento empresarial que restringe su libertad en la toma de decisiones en el ámbito del ejercicio de la iniciativa privada. Ello es así, puesto que, de forma indirecta, está imponiendo que los usuarios de los servicios de VTC abonen precios cerrados y estáticos, en la medida en que solo puede elaborarse un listado de precios si estos tienen la consideración de precios fijos que no exigen que su importe se concrete en el momento de la contratación, frente a los precios dinámicos en los que la determinación de su importe depende de múltiples factores que se aplican en cada momento concreto empleando algoritmos que hace*

imposible cumplir con la obligación impuesta de aportar un listado de precios a la Administración (...) supone una restricción desproporcionada e innecesaria para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general vinculada con la protección de los derechos de los usuarios de esos servicios, quienes, a través del sistema de la precontratación, tienen conocimiento previo a la contratación del precio que van a abonar por el servicio y que así aceptan antes de acceder a la contratación”).

Como decimos, la reglamentación incorporada en el artículo 8.bis proyectado no resulta equiparable a la previamente descrita, en tanto se circunscribe a un concreto escenario, el de la concurrencia de circunstancias excepcionales que pueden motivar una alta demanda de estos servicios, contemplando una serie de limitaciones en cuanto al precio de los mismos, en aras de garantizar la debida protección de los consumidores y usuarios.

La incorporación en la norma proyectada de una definición atinente al “*precio base*” como “*el precio medio de los servicios en un trayecto equivalente en el mismo horario, tomando como referencia los últimos diez días en los que no hubiera habido ninguna situación excepcional*”, además de garantizar una mayor seguridad jurídica, se acomodaría a los parámetros establecidos en el meritado artículo 14. ter.1 de la Ley 20/1998, que permite establecer, por vía reglamentaria, para “*circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga preciso evitar situaciones desmedidas para los usuarios*”, “*el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios calculado sin la existencia de aquellas*” (el resaltado es propio), por lo que la definición apuntada se circunscribe a este marco legal.

A mayor abundamiento, cumple recordar que la libertad de empresa no se perfila en la jurisprudencia como un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones. Sobre este particular extremo, de nuevo traemos a colación la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2026, en la que condensa su doctrina sobre las

posibles restricciones a la libertad de empresa, y que se pronuncia en los siguientes términos:

“(…) el Tribunal de instancia no ha tenido en cuenta la jurisprudencia constitucional en relación con la libertad de empresa reconocida como garantía constitucional - artículo 38- que afecta a la libertad para el establecimiento de una actividad económica y a la libertad en el ejercicio de esa actividad económica, que no es absoluta y puede someterse a medidas restrictivas o limitativas que pueden afectar y limitar al acceso a la actividad, o pueden limitar su desarrollo o ejercicio.

Cabe destacar, la sentencia 112/2024, de 10 de septiembre de 2024, en la que el Tribunal Constitucional que recoge la doctrina fijada en la sentencia 7/2023, de 21 de febrero, FJ 6, en relación con la libertad de empresa garantizada por el artículo 38 de la Constitución, señala que: (…)

Igualmente la doctrina constitucional ha señalado que la libertad de empresa, como los restantes derechos, no es absoluta y puede someterse a medidas restrictivas o limitativas, por lo tanto «su vigencia no resulta comprometida por el hecho de que existan limitaciones a su ejercicio derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado, porque del art. 38 CE no puede derivarse sin más el derecho a acometer cualquier empresa o a ejercerla sin traba ni limitación de ningún tipo, sino solo el derecho de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden o lo que es lo mismo, a ejercer esa actividad con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general» (STC 35/2016, FJ 3).

El derecho a la libertad de empresa se ejerce, por tanto, dentro de un marco general configurado por las reglas establecidas por el legislador, pero ha de distinguirse entre aquellas reglas o restricciones que limitan el acceso a la actividad y aquellas que limitan su desarrollo o ejercicio.

Cuando se trate de regulaciones que pueden afectar al acceso al mercado, al comienzo en el ejercicio de la actividad, es preciso efectuar «un juicio de proporcionalidad, en el que, además del objetivo que al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad constitucional del mismo, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar la prohibición en cuanto medio ordenado para hacerlo posible.» (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, por todas).

Sin embargo, en el caso de regulaciones que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma, como ocurre en este caso, el canon de constitucionalidad empleado por la doctrina de este tribunal es en parte diferente, en cuanto a que las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. Así, el derecho a la libertad de empresa reconocido en el art. 38 CE «supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho» (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 14). En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer el Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no comporta una limitación del derecho a la libertad de empresa que pueda determinar o tener como consecuencia un impedimento práctico de su ejercicio.

Son estos extremos los que corresponde examinar al Tribunal cuando tiene que analizar si la limitación que impone el legislador al derecho a la libertad de empresa es acorde con su contenido esencial. Como decimos el Tribunal no puede trasvasar los parámetros de control señalados, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política (STC 103/2018, de 4 de octubre, FJ 8, y las que cita)" (el resaltado es propio).

Pues bien, la regulación proyectada para este artículo 8.bis no supone impedimento práctico para el ejercicio ordinario de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, ni coarta la libre fijación de precios por su parte. Tan solo persigue, como explica la MAIN, garantizar una adecuada protección a los consumidores y usuarios, evitando que puedan verse perjudicados con una desmedida subida de precios con ocasión de la concurrencia de determinadas circunstancias de excepción, a cuyo fin se contempla un límite máximo de incremento del 75% del precio base que no habría de superarse en tales circunstancias, todo ello con el sustento legal que confiere el artículo 14. ter.1 de la Ley 20/1998, que el reglamento proyectado se limita a desarrollar y concretar.

Al mismo tiempo, cabe advertir que la medida propuesta no es el único ejemplo existente en nuestro ordenamiento jurídico de una limitación a la libre fijación de precios o márgenes, existiendo otros supuestos de establecimiento normativo de tales límites, máxime en situaciones excepcionales debidamente justificadas. Entre ellos, pueden citarse, sin ánimo exhaustivo, los siguientes:

- El artículo 20.1.c) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, cuyos párrafos tercero y cuarto disponen lo siguiente:

“En los contratos celebrados a distancia o fuera del establecimiento comercial, el comerciante facilitará de forma clara y comprensible información sobre el precio cuando este haya sido personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada. Esta personalización no podrá derivar en incrementos del precio final de venta cuando se produzca un incremento de la demanda en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de la persona consumidora.”

A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se entenderá por contexto de urgencia, riesgo o necesidad de la persona consumidora, el derivado de cualquier situación que pueda ser calificada como emergencia de protección civil, en los términos regulados en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil”.

De forma más genérica, el artículo 82 de esta misma norma también consideraba abusivas *“todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente y todas aquellas prácticas no consentidas expresamente que, en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor y usuario, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato”.*

- El artículo 13 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, tras proclamar en su apartado 1 el principio general de libertad de precios, permite en su apartado 2 que el Gobierno, previa audiencia de los sectores afectados, pueda fijar los precios o los márgenes de comercialización de determinados productos en las circunstancias que se detallan.
- El artículo 17 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, tras la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha incorporado dos nuevos apartados 6 y 7, introduciendo limitaciones a la renta pactada en los arrendamientos de vivienda situados en zonas de mercado residencial tensionado.
- El artículo 1 de la Ley de 23 de julio de 1908, sobre nulidad de los contratos de préstamos usurarios, considera nulo *“todo contrato de préstamo en que se estipule un interés notablemente superior al normal del dinero y manifiestamente desproporcionado con las circunstancias del caso o en condiciones tales que resulte aquél leonino”.*

- En el ámbito autonómico, y en el específico sector que nos ocupa, el reciente Decreto 6/2026, de 20 de febrero, por el que se regulan los servicios de taxi y de arrendamiento de vehículos con conductor de las Islas Baleares, contiene una regulación parecida a la pretendida por el proyecto de decreto que ahora se informa.

Así, el artículo 61.2 del referido Decreto 6/2026 dispone que *“En circunstancias excepcionales en que se produzca un incremento coyuntural de la demanda a causa de acontecimientos singulares, que se deberán concretar y justificar por resolución del órgano competente en el respectivo ámbito territorial, el precio del servicio no podrá superar el 75 % sobre el precio habitual”*.

Dicho precepto encuentra soporte legal, a su vez, en el artículo 74 ter, apartado 3, de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares, conforme al cual *“La actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, a efectos de la legislación de los transportes por carretera, tiene la consideración de transporte público discrecional de viajeros y los precios no están sujetos a tarifas administrativas. Sin embargo, mediante un decreto del Gobierno de las Illes Balears se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga necesario evitar situaciones desmesuradas para los usuarios, el incremento máximo para aplicar sobre el precio habitual de los servicios”*.

III. Sin perjuicio de lo anterior, resulta oportuno poner de relieve que toda medida que restrinja, de algún modo, el ejercicio de una actividad ha de cumplir las exigencias establecidas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Al hilo de tal aspecto, interesa traer a colación lo señalado por la referida Sentencia de 30 de enero de 2026:

“Ahora bien, en el examen de la conformidad con el ordenamiento jurídico de las restricciones y límites impuestos por los poderes públicos para el ejercicio de una actividad económica es imprescindible acudir a los principios de proporcionalidad y

necesidad regulados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (...)

En este sentido, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, requiere a los poderes públicos que justifiquen que los límites o requisitos que se impongan en el ejercicio de una actividad económica sean necesarios para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, tales como el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de Seguridad Social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

El citado artículo 5 también exige que esas medidas restrictivas sean proporcionadas, adecuadas y necesarias para salvaguardar ese fin de interés general, sin que exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la libertad en el ejercicio de la actividad económica.

Este juicio de proporcionalidad, según señala la jurisprudencia constitucional (STC 26/1981, fundamento jurídico 15), consistiría en determinar si: «[...] las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propendan, y, por indispensables, hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad protegida, un sacrificio menor.

De esta forma, para ponderar la constitucionalidad de la prohibición impugnada, tanto en lo que se refiere a la libre circulación de bienes como en lo que atañe a la libertad

de empresa y el derecho a la propiedad privada es preciso efectuar un juicio de proporcionalidad, en el que, además del objetivo que al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad constitucional del mismo, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar la prohibición en cuanto medio ordenado para hacerlo posible».

(...)

Por otra parte, destacamos que, los principios básicos de la regulación recogida en la Ley de garantía de la unidad de mercado deben tenerse en cuenta por todas las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias, tal como dispone el artículo 9 de la citada Ley 20/2013, de 9 de diciembre, al señalar que: "Todas las autoridades competentes velaran, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de las cargas y transparencia" (el subrayado es propio).

Atendiendo a lo señalado, resultaría conveniente que la MAIN ampliase la motivación que contiene en lo concerniente al modo en que se define el citado "precio base"; en particular, debieran explicitarse los motivos que conducen a establecer como referencia un plazo de diez días y no otro diferente, a su vez, en conexión con la oportuna justificación atinente a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de esta medida.

De igual modo, a la vista de la fundamentación de los recursos interpuestos frente a la vigente redacción del artículo 8 del Decreto 5/2024, a los que se hizo alusión con anterioridad, convendría reforzar la motivación relativa a la fijación del límite en el porcentaje del 75% escogido -que, *a priori*, parece un margen bastante amplio de incremento-, razonando su elección y suficiencia.

IV. Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), impide, con carácter general, en su apartado 1.g), someter el acceso a una actividad de servicios

o su ejercicio a *“Restricciones a la libertad de precios, tales como tarifas mínimas o máximas, o limitaciones a los descuentos”* -y ello, toda vez que dicha norma persigue como objeto, según su artículo 1, *“evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas”*-, si bien el apartado 2 matiza dicha interdicción, disponiendo que *“No obstante, excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”*.

Sin perjuicio de tal posibilidad, el último párrafo del artículo 11.2 de la Ley 17/2009 requiere que *“En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos”*, a lo que la referida disposición adicional cuarta añade que *“El órgano administrativo competente comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, antes de su aprobación y en los términos y por los cauces que se establezcan reglamentariamente, cualquier proyecto de norma legal o reglamentaria en el que se prevean requisitos del artículo 11.1 de esta Ley, incorporando una memoria justificativa en la que se motive su compatibilidad con los criterios del artículo 11.2, o requisitos del artículo 12.2, incorporando una memoria justificativa en la que se motive su compatibilidad con los criterios del artículo 12.3, para su posterior notificación a la Comisión Europea”*.

En todo caso, entendemos que dicha notificación no resultaría preceptiva en el caso que nos ocupa, pues el artículo 2.2.d) de la Ley 17/2009 exceptiona expresamente de su ámbito de aplicación *“Los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, y de la navegación marítima y aérea, incluidos los servicios portuarios y aeroportuarios necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte, exceptuando la actividad de las plataformas logísticas de las empresas y de las actividades necesarias para su funcionamiento”*. Y ello, toda vez que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado

interior, ya advierte en sus considerandos 17 y 21, respectivamente, que “*determinados servicios de interés económico general, como los que pueden existir en el sector del transporte, están excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva*” y que “*Los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios, deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva*”.

V. Al margen de lo expuesto con carácter general respecto de la nueva redacción proyectada del artículo 8, hemos de detenernos específicamente en la letra e) del apartado 1, que considera situación excepcional que puede generar una alta demanda de servicios “*e) Cualquier otra situación excepcional que afecte a la movilidad de las personas no incluida en los apartados anteriores que sea declarada por el titular de la consejería competente en materia de transportes mediante resolución motivada que expresará la descripción de la situación, el ámbito de aplicación, la duración prevista y el límite máximo a aplicar sobre el precio base*”.

Esta última previsión resaltada parece dar a entender que el consejero, mediante resolución motivada, puede no solo ampliar los supuestos en los que aplica la restricción de precios (lo cual, en tanto responda a situaciones excepcionales debidamente justificadas, entendemos que sería viable), sino también alterar el límite máximo del incremento sobre el precio base, lo que excedería de la habilitación reglamentaria prevista en el propio Decreto 5/2024, al permitir que, a través de un acto administrativo, puedan alterarse las normas contenidas en el propio decreto.

Por lo tanto, esta última previsión debe ser suprimida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

VI. A diferencia de lo que sucede con la letra e) analizada, que introduciría un *numerus apertus* por el que se habilitaría al titular de la consejería competente para ampliar el ámbito de aplicación de la norma a otros supuestos excepcionales no previstas en ella,

las restantes causas contempladas en las letras a) a d), a pesar de que se encuentran consignadas en la norma de forma suficientemente precisa y acotada, no dejan de contener supuestos indeterminados (eventos no habituales o extraordinarios, fenómenos climatológicos inusuales, alteración grave e imprevista de las infraestructuras del transporte) que precisan de una apreciación y consiguiente declaración sobre su concurrencia en cada caso, sin que la norma pueda aplicarse de forma automática o directa.

En otras palabras, en todos estos casos deberá existir un acto administrativo expreso que declare la concurrencia de tales circunstancias en cada caso, concretando el ámbito temporal –o incluso territorial- al que se extienden. Así, por ejemplo, el artículo 61.2 del citado Decreto balear 6/2026 requiere que los acontecimientos singulares se concreten y justifiquen por resolución del órgano competente.

Razones elementales de seguridad jurídica exigen que, en el caso de la Comunidad de Madrid, deba preverse igualmente la necesidad de que los eventos determinantes de la aplicación de las situaciones excepcionales de alta demanda sean declarados por resolución administrativa, en la que se justifique su existencia y se concrete el ámbito temporal y territorial a los que se extienden.

Esta consideración tiene carácter esencial.

VII. De otra parte, se sugiere reformular el apartado 4 de este artículo 8.bis en lo que atañe a la referencia que se contiene al “*principio de protección a los consumidores y usuarios*”, toda vez que, estrictamente, no puede hablarse de la existencia de tal principio.

VIII. En adición, y desde una perspectiva formal, la redacción de este artículo deberá ser revisada, a fin de corregir las erratas de que adolece. Así, el apartado 1 señala que “*De conformidad lo previsto*” cuando lo correcto sería emplear la expresión “*De*

conformidad con lo previsto”; la letra a) de este mismo apartado tiene un punto a continuación de *“los asistentes”* que deberá suprimirse, además debe reformularse la redacción del último inciso *“por sus dimensiones impliquen la necesidad de desplazamiento de un número significativo de personas”*, en orden a dotar a esta letra de mayor claridad, pues da la sensación de que se han mantenido dos posibles redacciones alternativas y contradictorias -la de antes y la de después del punto- para el supuesto contemplado en dicha letra a); el apartado 2 indica que *“cuando se produzcan las situaciones excepcionales situaciones...”*, reiterando, en consecuencia, el término *“situaciones”*; de igual modo, donde dice *“los apartados a), b) y c)”* debiera decir *“cuando se produzcan las situaciones excepcionales previstas en las letras a), b) y c) del apartado 1...”*. Por su parte, en el apartado 4, la coma tras *“precio final”* se encuentra indebidamente situada, debiendo figurar tras *“otro suplemento”*.

- Finalmente, el apartado Cinco da una nueva redacción a la disposición transitoria tercera, a fin de incluir, en las excepciones a la clasificación ambiental de los vehículos, a aquellos destinados a transportar personas con movilidad reducida, en consonancia con la modificación del artículo 4 anteriormente analizado.

Desde un plano formal, el último párrafo presenta dos erratas, pues donde dice *“Quedan exceptuados del cumplimiento de esta exigencia los vehículos con una potencia fiscal igual o superior a 28 caballos de vapor fiscales (CVF), los vehículos clasificados como históricos en la normativa estatal en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida que clasificados con etiqueta C”*, debe decir *“Quedan exceptuados del cumplimiento de esta exigencia los vehículos con una potencia fiscal igual o superior a 28 caballos de vapor fiscales (CVF), los vehículos clasificados como históricos en la normativa estatal en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como los vehículos adaptados para personas con movilidad reducida clasificados con etiqueta C”*.

La **parte final**, como vimos, se compone de una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, y disposición final única.

Desde un punto de vista formal, debe suprimirse las comillas latinas con que se encabeza y cierra cada apartado de cada disposición, y establecer el texto sin tabulación (directriz 40), puesto que las disposiciones citadas no son parte del texto de regulación en que consiste la modificación, sino que forman parte del texto mismo del decreto proyectado.

- La disposición transitoria única prevé que los distintivos preexistentes de los vehículos VTC puedan subsistir hasta un mes desde la entrada en vigor del decreto proyectado. Si bien no se formula objeción jurídica alguna a esta previsión, la parte expositiva del proyecto afirma que *“los nuevos distintivos serán fabricados por empresas especializadas y puestos a disposición de los titulares de autorizaciones de vehículos de arrendamiento con conductor a través de los canales autorizados, conforme al procedimiento establecido para el resto de los distintivos y señalizaciones aplicables a los vehículos. En consecuencia, no corresponderá al órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones la entrega de los distintivos a las empresas titulares de autorizaciones VTC, sino que la gestión y distribución de los mismos se realizará a través de estos canales autorizados que garanticen la trazabilidad y la protección de datos, habilitándose puntos de entrega suficientes y accesibles, en régimen de proximidad, con el fin de facilitar a los interesados su recogida”*. Sería recomendable hacer mención, en el texto del decreto, a esta forma de distribución, en aras del principio de seguridad jurídica; en adición, cabría plantearse si el plazo de un mes resultará suficiente para que los nuevos adhesivos estén fabricados y distribuidos, cuestión que se desconoce por esta Abogacía General, pero que se advierte a los efectos oportunos.

- Relacionado con esta cuestión, la disposición derogatoria única, además de derogar cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan este decreto, prevé

expresamente la derogación del Decreto 101/2016. Todo ello, conforme a la directriz 44.

- En último término, la disposición final única prevé la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en la directriz 45 f).

Por último, se incluye un anexo con los modelos de los nuevos distintivos aprobados.

Sin embargo, se observa que este anexo no se incorpora al Decreto 5/2024, sino que, tal y como se ha configurado, formaría parte exclusivamente del proyecto de decreto modificatorio, lo cual resulta erróneo, ya que la modificación proyectada del artículo 7 del Decreto 5/2024 viene a referirse a “*los modelos recogidos en el anexo del presente decreto*”; remisión que quedaría huérfana y carente de sentido si no se incorporase el meritado anexo a este.

En consecuencia, el anexo examinado no deberá serlo del decreto proyectado, sino del Decreto 5/2024, para lo cual deberá incorporarse al mismo mediante la introducción de un apartado Seis al artículo único de aquel, que pase a establecer: “*Se incorpora un nuevo anexo con el siguiente contenido: (...)*”. A continuación, deberá incluirse dicho anexo, que habrá de preceder a las disposiciones transitoria, derogatoria y final única, las cuales, como se ha dicho, sí forman exclusivamente parte integrante de la parte final del proyecto de decreto informado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, el título del anexo deberá respetar la directriz 49, centrándose su título.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El proyecto de decreto merece el parecer favorable de esta Abogacía General, una vez atendidas las consideraciones de carácter esencial formuladas y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma
La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Cristina Recarte Llorens

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Fernando Muñoz Ezquerro

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS