

**A.G.- 89/2023****S.G.C.- 156/2023****S.J.- 235/2023**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con un **PROYECTO DE DECRETO, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO EN AUTOMÓVILES DE TURISMO, APROBADO POR DECRETO 74/2005, DE 28 DE JULIO.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

### **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Ha tenido entrada en esta Abogacía General solicitud de Informe en relación con el Proyecto de Decreto arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo emitida por el Director General de Transportes y Movilidad el 15 de noviembre de 2022, así como sus versiones de fechas 13 de diciembre de 2022 y 31 de octubre de 2023, posteriores a los trámites de audiencia e información pública y de informes de las distintas consejerías.





- Proyecto de Decreto inicial, así como sus versiones posteriores a los trámites de audiencia e información pública y de informes de las distintas consejerías.

-Resolución del Director General de Transportes y Movilidad, de 13 de diciembre de 2022, acordando el trámite de audiencia e información públicas.

-Escritos de alegaciones formulados por algunas de las asociaciones integrantes del Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC), de 29 de noviembre de 2022.

-Escritos en que se indica que no formulan observaciones al Proyecto de Decreto, de las siguientes Consejerías, conforme a la denominación que ostentaban en ese momento:

.- Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 21 de noviembre de 2022.

.- Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 25 de noviembre de 2022.

.- Consejería de Administración Local y Digitalización, de 25 de noviembre de 2022.

.- Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 28 de noviembre de 2022.

.- Consejería de Sanidad, de 26 de noviembre de 2022.

.- Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 30 de noviembre de 2022.

.- Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 28 de noviembre de 2022.





.- Escrito de observaciones de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 30 de noviembre de 2022, adjuntando las observaciones al Proyecto de la Dirección General de Economía de 28 de noviembre de 2022.

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 21 de noviembre de 2022 por la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 21 de noviembre de 2022 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe 74/2022 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 30 de noviembre de 2022, conforme a lo previsto 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 (en adelante, Decreto 52/2021) y en el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, emitido el 24 de noviembre de 2022.

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

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre el texto proyectado, de fecha 31 de octubre de 2023.





## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. - Objeto y estructura de la disposición proyectada.

El Proyecto normativo tiene por objeto modificar los artículos 10.3, 13.4.d), 17.2, 20, 25, 29, 31, 37.2, 38.3, 41, 42, 45.1, 46 y 60.c), así como introducir dos nuevos artículos -29.bis y 37.bis- en el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio, (Decreto 74/2005, en lo sucesivo), tendentes a flexibilizar aún más la prestación de este tipo de servicios, de forma que se adeguren a la realidad actual del mercado de transportes, satisfaciendo mejor las necesidades de desplazamiento de los usuarios pero primando, ante todo, la calidad y seguridad en su realización.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva conformada por un artículo único, con dieciséis apartados, y de una parte final integrada por tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, y tres disposiciones finales.

Los dieciséis apartados modifican el Decreto 74/2005 en materia de número de licencias de las que puede disponer un titular, posibilidad de que la disposición de los vehículos sea través de “renting”, existencia de empresas que cuenten con vehículos taxi no adscritos a licencia de autotaxi concreta, modificación de jornada y régimen de descansos, o prestación de los servicios a través de la contratación por plaza con pago individual.

A continuación, la disposición adicional primera lleva a cabo el cambio de denominación del Registro de Titulares y Solicitantes de Transmisiones de Licencias de Autotaxi; la disposición adicional segunda, adapta la terminología empleada en el texto a lo previsto en el Real Decreto 920/2017, del 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de los vehículos y a la posibilidad de que la tarjeta ITV sea electrónica, y la disposición adicional tercera permite, ante la existencia de circunstancias excepcionales, poder establecer excepciones temporales a la antigüedad máxima de los vehículos.





La disposición transitoria única regula la situación de los titulares de vehículos autotaxi que no cuenten con la preceptiva autorización de transporte público discrecional interurbano de viajeros.

Y, por último, la disposición final primera prevé la obligatoriedad por parte de los ayuntamientos de adaptar sus ordenanzas a lo dispuesto por el artículo único; la disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de transportes para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto, y la disposición final tercera se refiere a su entrada en vigor.

## **SEGUNDA.- Competencia normativa.**

El Proyecto sometido a análisis jurídico tiene por objeto, como indica su parte expositiva, flexibilizar aún más la prestación del servicio de transporte público urbano en automóviles de turismo, de forma que se adecuen a la realidad actual del mercado de transportes, satisfaciendo mejor las necesidades de desplazamiento de los usuarios pero primando, ante todo, la calidad y seguridad en su realización.

De acuerdo con el artículo 148.1.5<sup>a</sup> de nuestra Constitución y 26.1.6 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transporte terrestre cuyo itinerario discurra íntegramente en el territorio de la misma.

A tal efecto, dicta la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 20/1998), la cual se dedica a regular los transportes urbanos en la Comunidad de Madrid (art. 1). Su Capítulo III regula el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo sometido a la licencia municipal de autotaxi.

En desarrollo de la mencionada Ley, la Comunidad de Madrid promulga igualmente el Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de





los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, afectado mediante el Proyecto ahora analizado.

Como afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018, “*el servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. En consecuencia, está sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características*”.

Finalmente, teniendo en cuenta la injerencia que la norma proyectada tiene en el ámbito local, no resulta ocioso recordar lo señalado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de diciembre de 2015, donde se lee:

“ (...) No cabe trasladar sin más la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de transportes terrestres en función del criterio territorial, puesto que aquí entran en juego normas y principios de distribución competencial distintos, debiendo tomarse en consideración, además: por un lado, la competencia que ostenta la propia Comunidad Autónoma a la hora de configurar el concreto régimen competencial de los Municipios incluidos en su ámbito territorial; y, por otro, la imposibilidad de que los entes que integran la Administración local dicten normas con rango de Ley, lo que afecta frontalmente a la regulación de ciertas materias que, por su carácter limitativo o restrictivo de derechos, requieren de una ordenación o regulación por normas de dicho rango y no de carácter meramente reglamentario. Tratándose de transporte supramunicipal e intracomunitario las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre y 33/2014, 27 febrero, afirman que la competencia para su regulación corresponde, “sin ningún género de dudas”, a las Comunidades Autónomas. Con específica referencia al transporte urbano la STC 33/2014 mencionada y la STC 118/1996, de 27 de junio (y las que en ella se citan), han considerado que al ser dicho transporte, como regla general, transporte intracomunitario, la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia.

(...)





Nos encontramos, en suma y como se ha dicho, ante competencias concurrentes, incumbiendo a las Comunidades Autónomas la instauración de un marco normativo homogéneo que permita diseñar un sistema común de transportes intracomunitarios, compatible con los distintos desarrollos reglamentarios por los entes locales de ciertos aspectos que afectan estrictamente al ámbito de sus respectivos intereses municipales”.

Teniendo la regulación proyectada la finalidad de matizar las condiciones de mantenimiento de la licencia municipal de autotaxi, así como la modulación de ciertas condiciones de prestación del servicio, cabe concluir, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, la concurrencia de un interés general que legitima a la Comunidad de Madrid para la aprobación de medidas regulatorias.

Puede, por tanto, concluirse la suficiencia de competencia material del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.

La forma de Decreto permite concluir, también, la observancia del principio de jerarquía normativa, en cuanto a la suficiencia de rango para afectar una norma preexistente en el ordenamiento jurídico.

### **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).





En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Sentado lo anterior, y tal y como se expuso en el Dictamen de esta Abogacía General de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado español afirmaba ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la “*desenvolver la ley preexistente*”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo”, como el “complemento”, como la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando. En concreto, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: “*El Reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos: el Reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico*”. La misma doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y en la Sentencia de 24 de julio de 2003.





Hechas estas precisiones conceptuales, se puede afirmar que el Decreto proyectado desarrolla la Ley 20/1998, cuyo artículo 9.3 dispone que *“el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a sus normas específicas, las cuales deberán seguir las reglas establecidas por la Comunidad de Madrid, previo informe del correspondiente órgano de participación y consulta”*. A su vez, 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”*.

En base a lo anterior, procedería su clasificación como reglamento ejecutivo o de desarrollo.

Determinado lo anterior, y como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales.

Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha competencia originaria corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.





En suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de ésta, explicitando y aclarando sus mandatos, con el único límite de no contradecir normas de rango legal.

En este sentido, el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012 afirmaba lo siguiente:

“La titularidad de Derecho común de la potestad reglamentaria corresponde a los entes políticos primarios o territoriales y, dentro de ellos, en el nivel estatal, al Gobierno. En este sentido, el artículo 97 de la Constitución dispone que “*el Gobierno...ejerce... la potestad reglamentaria*”, extremo que aparece confirmado en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor “*el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes*”. La atribución de esta potestad se hace, pues, justamente a favor del Gobierno como órgano colegiado, no de ninguno de sus miembros en particular.

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de “*sus normas reglamentarias*” [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

En el nivel local, al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (...).

Cabe afirmar, por tanto, la suficiencia de competencia jerárquica del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.





Asimismo, se respeta 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. - Tramitación.**

Como expusimos ut supra, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983 dispone que corresponde al Consejo de Gobierno *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

Así, en el análisis de la tramitación de este Proyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

I.- El artículo 4 del Decreto 52/2021, relativo a las actuaciones previas y estructura del procedimiento, señala:





“1. La redacción de las normas estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de las mismas.

2. Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid se estructura en los siguientes trámites necesarios, que se realizarán por el siguiente orden:

- a) Consulta pública, en su caso.
- b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.
- c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.
- d) Trámite de audiencia e información públicas, en su caso.
- e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.
- f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.
- g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.
- h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros.

3. En el caso de las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, una vez elaborado el proyecto normativo y su correspondiente MAIN, se comunicará a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura. El plazo para emitir dichas observaciones, en su caso, será el general de ocho días hábiles establecido con carácter general para los informes en el artículo 8.2”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.





3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo".

De acuerdo con ello, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

"1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.
3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:
  - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
  - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.





- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
- d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
- e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN".

El trámite de consulta pública, tal y como se desprende de la MAIN, se ha efectuado desde el 8 de julio de 2022 al 28 de julio de 2022, ambos inclusive, si bien no se ha aportado al expediente documentación alguna que avale dicho extremo, por lo que deberá completarse el expediente con los documentos correspondientes.

Por otro lado, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución de la Dirección General de Transportes y Movilidad de la entonces Consejería de Transportes e Infraestructuras de 13 de diciembre de 2022, permaneciendo, como se significa en la MAIN, el Proyecto publicado en el Portal de Transparencia en el periodo comprendido entre el 15 de diciembre de 2022 y el 19 de enero de 2023, ambos inclusive. Debe ponerse de manifiesto que muchas de las alegaciones vertidas en estos trámites, a las que se hace referencia en la MAIN, no han sido remitidas a esta Servicio Jurídico. Así pues, se hace necesario completar el expediente con dichas alegaciones.





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

Constan en el expediente hasta tres versiones de la MAIN, elaboradas por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, cuya versión extendida se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá 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”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

En este sentido, en la página 37 de la MAIN, se hace alusión a la futura emisión del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, lo cual debe actualizarse, ya que, en la fecha de emisión de esta MAIN, dicho informe ha sido ya emitido.

En la misma línea, cabe advertir que, mediante Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se modificó la denominación y estructura de las Consejerías del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por lo que las referencias a las mismas deberán ser actualizadas en la MAIN, indicando, en su caso, si la denominación empleada responde a la que ostentaban con anterioridad al cambio mencionado.

Relacionado con esta cuestión, debe ponerse de manifiesto lo confusa que ha resultado la tramitación de este Proyecto, por cuanto el trámite de audiencia –último de los trámites previos a este Informe, junto con el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica proponente- terminó en enero de 2023, mientras que el





Proyecto ha llegado a este Servicio Jurídico en el mes de noviembre de ese mismo año. A ello cabe añadir que la constante alusión a las sentencias del Tribunal Supremo que convalidaron la modificación previa de este Decreto 74/2005, con citas de distintos proyectos normativos que se iniciaron y se abandonaron después, no facilita la comprensión de la tramitación de esta modificación concreta, que es independiente de la operada con anterioridad.

Por todo lo anterior, se considera altamente aconsejable revisar toda la MAIN, teniendo en cuenta las observaciones anteriores, simplificando su contenido, y limitándola a explicar el Proyecto de Decreto ahora informado.

III.- 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 coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de



Familia, Juventud y Política Social, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, conforme al artículo 22 quinque de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Por otro lado, se ha recabado informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, del Comité Madrileño de Transporte por Carretera, y del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

Asimismo, con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, consta en el expediente el Informe favorable de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

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 en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021).

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 31 de octubre de 2023 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.





IV.- Por lo demás, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

- “1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.
2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.
3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.
4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.





El Proyecto de Decreto está incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura (2021-2023), aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, quedando dicho extremo, debidamente justificado en la MAIN.

La MAIN señala que, analizado el Proyecto normativo, no se precisa de una evaluación *ex post*, si bien sería deseable completar la MAIN, a los efectos de ofrecer mayor justificación sobre la no necesidad de evaluación *ex post*.

En este sentido se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 381/2023, de 13 de julio de 2023: “*Como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro*”.

## QUINTA. - Análisis del contenido.

Procede, a continuación, analizar el articulado del Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -en adelante, Directrices-, que “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero. De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno*”.





El **Título** del Proyecto deberá ser citado correctamente: Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo.

El Preámbulo o **parte expositiva** carece de título como indica la Directriz 11 y responde, en líneas generales, a la Directriz 12, pues cumple la función de describir su contenido, objeto y finalidad indicando sus antecedentes normativos. Sin embargo, omite la referencia a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, lo que deberá ser incluido.

Se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos 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 del Decreto 52/2021 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “*(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”.





Sin embargo, se aprecia la falta de justificación de la adecuación del Decreto al principio de eficiencia, extremo que deberá completarse.

En concreta referencia al principio de transparencia, se señala que “*se ha realizado el trámite de audiencia e información pública*”, cuando lo correcto sería referirse a que “*se han realizado los trámites de audiencia e Información pública*”, al tratarse de trámites independientes. En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 624/2022, de 11 de octubre y Dictamen 98/2023, de 2 de marzo.

Por su parte, debe eliminarse el último inciso “*y con su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad*”, toda vez que los trámites de audiencia e información pública se realizan a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, y del expediente aportado, no se desprende en modo alguno la publicación en dicho Boletín de Proyecto.

De estar referida dicha mención a su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad cuando se apruebe, se advierte que ello no se ajusta a lo establecido en el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, dado que la adecuación a los principios de buena regulación ha de ir referida a la tramitación realizada en su elaboración. En este punto cabe recordar lo señalado en el Dictamen 508/23, de 28 de septiembre de 2023, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid: “*debe observarse que, al referirse al principio de trasparencia no es correcto aludir a la publicación oficial del decreto, puesto que ese requisito legal, a cuyo cumplimiento se vincula la entrada en vigor de las normas, resulta expresión del principio de publicidad legal de las mismas y no del de trasparencia, según previene, sensu contrario, el punto 5 del precitado artículo 129 de la LPAC*”.

Por otra parte, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación – trámite de audiencia e información pública, Informe del Comité Madrileño del Transporte por Carretera, informes de la Dirección General de Igualdad y de la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, el informe de Coordinación y Calidad Normativa, del Consejo Asesor de Personas con





Discapacidad, del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de la Federación de Municipios de Madrid, de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, el Informe de la Abogacía General -, de acuerdo con la Directriz 13. En relación con el informe de las consejerías, sería recomendable sustituir la expresión “*de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías*” por la de “*de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas consejerías*”.

En relación con el preceptivo Informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo con*” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Por otra parte, se reitera que la denominación de todas las consejerías debe actualizarse conforme a lo señalado en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Advertimos, también, que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva – párrafo 7º- las expresiones “*proyecto*” y “*proyecto normativo*”, más propias de la MAIN, debiéndose sustituir por el término “*Decreto*”, expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.

En adición, en cumplimiento de la Directriz a) del apartado V, “Apéndices”, deberá restringirse al máximo el uso de mayúsculas; por ello, el servicio de taxi o autotaxi debe ser mencionado con minúsculas. Deberá corregirse dicha referencia en el sexto párrafo de la parte expositiva.

De igual forma, se sugiere revisar la redacción del párrafo 3º, a fin de suprimir el adverbio “*como*” de alguna de las oraciones, a fin de mejorar la redacción





empleada. Y, por último, se sugiere suprimir el término “única”, en el párrafo 4º, al referirse a “una disposición transitoria única”, por resultar redundante e innecesario.

La **parte dispositiva** del Proyecto normativo consta de un único artículo, con dieciséis apartados, comprensivos de las modificaciones proyectadas.

A continuación, aludiremos exclusivamente a aquellas que sean merecedoras de alguna observación desde una perspectiva jurídica o formal.

- El apartado Uno proyecta la modificación del artículo 10.3, que pasa a tener la siguiente redacción:

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

De esta forma, se permite que una única persona, física o jurídica, pueda ser titular de hasta 15 licencias, sin excepción, frente a la regulación anterior, que permitía hasta 3, salvo “en los casos de los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de éste que podrán recibir todas las licencias a que tengan derecho en virtud de dichos títulos, aun cuando las mismas o el resultado de acumularlas a las que ya tuviera sobrepasara dicho número”.

Ahora se eleva el límite máximo hasta 15, y se generaliza la concurrencia de varias licencias en un único titular, sin excepciones.

El artículo 49 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOT) dispone que “1. Con carácter general, las autorizaciones de transporte serán intransferibles, salvo a favor de los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación o incapacidad física o legal de éste”. Sin embargo, conforme a la disposición final segunda del mismo cuerpo legal, esta regla no presenta carácter básico, por lo que no



se aprecia obstáculo jurídico para su modificación en el ámbito madrileño. De hecho, el artículo 17 del Decreto 74/2005 regula expresamente la transmisibilidad de las licencias de autotaxi.

Por lo que respecta a la limitación máxima del número de licencias que puede ostentar una persona, no puede predicarse, sin más, la obstaculización que dicha medida podría tener en materia de competencia; sin embargo, lo cierto es que, siendo el número de licencias existentes un número máximo determinado, fijado en función de la población, cabría plantearse si este aumento no favorece una limitación de la competencia, en el sentido de suponer la concentración de licencias en unos pocos. Ya la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de diciembre de 2015 advirtió sobre ello, al señalar que la limitación de una licencia por persona estaría justificada *“no ya solo por la regla general aludida de un ejercicio personal de la actividad sino también por la necesidad de evitar la excesiva concentración en pocas manos de un tipo o clase de licencias cuyo número máximo en el Municipio aparece limitado por las necesidades de la oferta y demanda”*; si bien las afirmaciones de la sentencia citada no son aplicables al ámbito madrileño, cuya regulación no impone la limitación de una única licencia por persona ni exige una dedicación personal, la relevancia que el aumento del límite máximo podría tener sobre la competencia exigiría, cuando menos, que existiese en la MAIN una justificación de esta medida, que sopesase su proporcionalidad y consecuencias en el mercado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- El apartado Dos modifica el artículo 13.4.d), a fin de dotarle de la siguiente redacción:

“d) Que el vehículo al que vaya a referirse la licencia tenga el permiso de circulación expedido a nombre del solicitante, **sin que puedan figurar otros cotitulares**, salvo que este acredite documentalmente, mediante el oportuno contrato con una empresa arrendadora, que dispone del mismo en virtud de un arrendamiento ordinario. En este último caso habrá de presentarse el permiso de circulación, expedido a nombre de la empresa arrendadora, junto con el correspondiente contrato de arrendamiento del





vehículo que acredite su disposición por parte del solicitante" (el resaltado es nuestro).

La diferencia con la regulación anterior viene dada, de una parte, por la introducción del inciso resaltado en negrita; de otra, se explicita la documentación a presentar en caso de disponer del vehículo en virtud de contrato de arrendamiento.

Por lo que respecta a la primera modificación, debe advertirse que la introducción de ese inciso parece suponer una contradicción en si misma con lo que se dispone a continuación, pues en caso de arrendamiento, el permiso de circulación vendrá expedido a nombre de la empresa arrendadora, según dice el propio precepto, no pudiéndose hablar de cotitulares propiamente dichos. De hecho, el artículo 59.3 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial señala, para todas las autorizaciones administrativas en general, que "*en las autorizaciones administrativas de circulación únicamente constará un titular*".

Deberá reformularse, en consecuencia, la redacción del precepto a fin de dotar a su contenido de mayor claridad, pues así lo reclama el principio de seguridad jurídica que ha de presidir la redacción de todo proyecto normativo "*para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas*" (art. 2.4 del Decreto 52/2021).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, la categoría de arrendamiento "*ordinario*" es desconocida para el derecho español, debiendo aludirse a la figura de arrendamiento, sin más, observación que se hace extensible al artículo 20, modificado por el apartado Cuarto del artículo único del Proyecto.





- La modificación operada por el apartado Tres en el artículo 17.2 es consecuencia de la supresión, en el artículo 10.3, de las excepciones al límite máximo de titularidad de licencias.

- El apartado Cinco modifica el artículo 25, adicionando un nuevo apartado, (apartado 2), en el que se faculta a los ayuntamientos a autorizar que ciertos vehículos no sean de color blanco e incluso excepcionar el uso de determinados distintivos tales como, el número de licencia municipal, placa con dicho número y escudo del ayuntamiento que otorga la licencia municipal de autotaxi.

Al respecto, la MAIN justifica la modificación propuesta en establecer una línea Premium atendiendo a la potencia fiscal y longitud exterior de los vehículos, así como a otras características específicas por dirigirse al transporte de un colectivo determinado. Siendo la medida una cuestión de oportunidad a fin de atraer al sector del taxi determinados colectivos, sería conveniente valorar la proyectada supresión de la placa interior con el número de licencia municipal en aras de garantizar la seguridad de usuario, al tener a la vista el número de licencia.

- El apartado Seis modifica el artículo 29 del Decreto 74/2005. En lo que aquí interesa, su apartado 3 pasaría a tener la siguiente redacción:

“3. En el supuesto de accidente o avería del vehículo, el titular podrá continuar prestando servicio durante el tiempo que dure la reparación, o durante tres meses como máximo, salvo que resulte acreditado que se precisa de un plazo mayor para la misma, mediante un vehículo que cumpla el resto de requisitos exigidos por el presente reglamento, salvo el referido a la antigüedad prevista en el apartado 1 de este artículo”.

La diferencia de esta redacción con la anterior estriba en la determinación de un plazo máximo de tres meses para continuar prestando el servicio en caso de avería o accidente, plazo que puede ser superado en caso necesario, si bien, a diferencia de la regulación anterior, ahora se suprime la necesidad de autorización municipal para ello. El hecho de que se haya suprimido la referencia preexistente a esa autorización municipal parece evidenciar la voluntad cierta del órgano proponente de eliminarla, si





bien debe advertirse de que con ello parece que se deja al titular de la licencia la determinación de si ese plazo superior es necesario o no.

Convendría, en consecuencia, valorar tal circunstancia. De igual modo, sería conveniente justificar en la MAIN el motivo de establecer un límite máximo de “tres meses” -y no otro- en el uso del vehículo de sustitución.

En adición, se sugiere revisar la redacción de ese apartado, que resulta algo confusa.

A propósito de la exención del cumplimiento del requisito relativo a la “*antigüedad prevista en el apartado 1 de este artículo*”, cabe traer a colación lo preceptuado en el apartado 1 del precitado artículo 29 cuando señala: “*Sólo se autorizará la sustitución cuando el vehículo sustituto cumpla los requisitos previstos en este capítulo y no supere la antigüedad exigida, en su caso, en la normativa estatal para poder obtener una autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo o, en otro caso, no supere la antigüedad del vehículo sustituido*”.

Explica la MAIN que se introduce una modificación en este apartado 3 del artículo 29 “*para limitar a 3 meses como máximo, salvo que quede acreditado que se precisa un plazo mayor, el tiempo en el que, en los casos de accidente o avería del vehículo, el titular pueda seguir prestando servicio mediante un vehículo que cumpla los requisitos exigidos en el reglamento salvo el referido a la antigüedad previsto en el apartado del mismo artículo, de forma que el vehículo podrá tener más de dos años, e incluso más que el vehículo al que sustituye mientras dure la reparación, pero en ningún caso podrá tener más de 10 años de antigüedad*”.

Tras advertir que esta modificación se introduce a instancias del Ayuntamiento de Madrid, la MAIN también asevera: “*Respecto de los artículos 29 y 29 bis, proponen (...) y que los vehículos estén exentos de cumplir la antigüedad mínima a que se refiere el artículo 29, lo que también se acepta pero en lugar de incorporarlo en el artículo 29 bis se incorpora en el artículo 29, in fine, ya que se entiende, que en estos*



casos, los vehículos solo habrán de cumplir la antigüedad máxima, es decir, no podrán seguir con la actividad a partir de los 10 años”.

Ciertamente, el artículo 10.1 del Decreto 74/2005 prevé que “*para la obtención de licencias municipales de autotaxi es necesario cumplir los siguientes requisitos:*

(...)

e) *Disponer de los vehículos a los que han de referirse las licencias que deberán cumplir los requisitos previstos en el capítulo 3 de este reglamento y no superar la antigüedad exigida, en su caso, en la normativa estatal para poder tener adscrita una autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo. Estos vehículos no podrán continuar dedicados a la actividad de taxi a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años, contados desde su primera matriculación.”*

Como vemos, los matices apuntados en la MAIN no se contemplan en la norma proyectada, por lo que se hace imperativo clarificar este extremo, por ineludibles razones de seguridad jurídica.

En este sentido, procede recordar que el Tribunal Constitucional, en Sentencias 46/1990, de 15 de marzo, y 37/2012, de 19 de marzo, ya puso de relieve que “*la exigencia del artículo 9.3 CE relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas*”; en la misma línea la STC 103/2015, de 28 de mayo, aboga por “*huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.





- El apartado Siete añade un nuevo artículo 29.bis, para regular el arrendamiento para la sustitución de un vehículo por otro en caso de avería o accidente. La redacción de este nuevo precepto sería la siguiente:

“1. A los efectos de lo previsto en el artículo anterior, el órgano autonómico competente, podrá autorizar que determinadas empresas cuenten con vehículos para que puedan ser utilizados por los titulares de las licencias como vehículos autotaxi durante el tiempo que dure la reparación de los vehículos accidentados o averiados.

2. Las empresas a las que hace referencia el apartado anterior deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Deberán ser empresas dedicadas profesionalmente al arrendamiento de vehículos sin conductor.

b) Los vehículos que vayan a arrendar para este fin, a pesar de no estar adscritos a ninguna licencia municipal de autotaxi, deberán cumplir los requisitos exigidos en el presente reglamento y la normativa municipal de aplicación e ir identificados externamente, tanto con la leyenda «TAXI DE SUSTITUCIÓN» en las puertas laterales y trasera, como con el número de licencia del vehículo averiado al que sustituye.

c) Deberán someter los vehículos taxi de sustitución a las inspecciones ordinarias, previstas conforme a las normas municipales, a efectos de la verificación de las características y elementos mínimos obligatorios.

3. Los titulares de licencias de autotaxi deberán comunicar al ayuntamiento competente u órgano gestor del Área de Prestación Conjunta de Servicios, los datos referidos al arrendamiento de los vehículos que realicen con especificación de los datos relativos a titular, número de licencia de autotaxi, matrícula del vehículo de sustitución, fechas de inicio y fin de la sustitución, acompañando el contrato de arrendamiento del vehículo y el documento que justifique que el vehículo sustituido está en reparación o ha sido declarado siniestro y el ayuntamiento u órgano gestor del Área de Prestación de Servicios correspondiente lo anotará en el Registro municipal de licencias de autotaxi previsto en el artículo 19 de este reglamento. Igual comunicación se remitirá al órgano competente en transporte interurbano de la Comunidad de Madrid.

5. Los titulares de licencias de autotaxi cuando realicen sus servicios utilizando los autotaxis de sustitución llevarán a bordo del vehículo, además de todos los documentos que deberían llevar si de su vehículo se tratase, el contrato que acredite la disposición del mismo y las comunicaciones previstas en el apartado anterior.





6. El órgano autonómico competente anotará en el Registro de Titulares, Licencias y Vehículos Autotaxi, tanto los datos referidos a las empresas arrendadoras, a las que haya otorgado la autorización, como a los vehículos de los que disponen para este fin".

En relación con este artículo cabe únicamente realizar dos observaciones de índole formal: el apartado 3 es excesivamente largo, lo que dificulta su comprensión; y los apartados 5 y 6 deben ser renumerados como apartado 4 y 5.

- El apartado Ocho modifica el artículo 31 que regula los requisitos para la obtención del permiso para ejercer la profesión de conductor de vehículo autotaxi, añadiendo alguna exigencia adicional a la anterior regulación, como la de no haber sido condenado por la comisión de delitos contra la libertad sexual, tener un conocimiento del castellano que asegure la comprensión de las indicaciones de los usuarios, y, cuando así se establezca en las ordenanzas del ayuntamiento competente, conocimiento básico de inglés, de primeros auxilios y de manejo de dispositivos digitales de navegación.

Como principal novedad, se instaura una prueba cuya superación acreditará la concurrencia de los conocimientos previstos en las letras e), f), g), h) e i) del apartado 1 de este artículo 31.

Nada se dice sobre si esta prueba será realizada igualmente a los actuales titulares del permiso o si, por el contrario, se aplicará exclusivamente a las nuevas solicitudes.

En aras de la necesaria claridad y en sintonía con lo que venimos exponiendo en relación con las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica que ha de presidir la redacción de todo texto normativo, consideramos pertinente clarificar este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.





En todo caso, y ya en genérica relación con las nuevas exigencias que contempla el Proyecto, urge apuntar, como dice la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2017, que “*el servicio de taxi, al tratarse de una actividad reglada, y singular, existen tales causas de interés general que justifican las restricciones puesto que no sólo juega la ratio de licencias por número de habitantes, sino que gravita sobre el nivel de equilibrio entre la rentabilidad media del sector, la calidad del servicio y, como se ha señalado, la contaminación o la evitación del colapso del tráfico, e igualmente el desempeño profesional de la actividad. En definitiva las restricciones de la limitación del número de taxis en un municipio están justificadas como instrumento para garantizar un servicio público de modo universal*”.

En consecuencia, no se aprecia obstáculo jurídico para implantar esta regulación, sin perjuicio de que, siendo una medida que, en cierto modo, dificulta el acceso a la profesión de conductor de vehículo autotaxi, sería harto recomendable justificar en la MAIN su finalidad y su proporcionalidad.

- El apartado Nueve modifica el artículo 37.2, que pasa a tener la siguiente redacción:

“2. No obstante lo dispuesto en el punto anterior, los ayuntamientos, incluso aquellos que se encuentren integrados en alguna de las áreas territoriales de prestación conjunta existentes, previo informe de las asociaciones representativas de los titulares de licencias y de los usuarios y consumidores con implantación en su territorio, y del órgano competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid, autorizarán la prestación de servicios con contratación previa por plaza con pago individual, siempre que se cumpla lo previsto en el artículo siguiente, y se contraten a través de medios electrónicos que permitan garantizar los derechos de los usuarios respecto de las tarifas que les sean de aplicación, conforme a lo que se dispone en el artículo 38.3 de este reglamento.

En estos casos el informe del órgano competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid tendrá carácter vinculante”.

La novedad fundamental viene dada porque la autorización de este tipo de servicios pretende imponerse con carácter obligatorio a los ayuntamientos, frente a la



regulación actualmente vigente, que indica que estos “*podrán promover la prestación de servicios con contratación previa por plaza con pago individual*”. A tenor del artículo 4.4 de la Ley 20/1998, “*las competencias municipales sobre los transportes de viajeros se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Madrid y del Estado que regulan dichos transportes*”. En la misma línea, el artículo 1.2 del Decreto 74/2005 señala que “*de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a las normas dictadas al efecto por el correspondiente municipio u órgano supramunicipal, las cuales deberán seguir las reglas establecidas en el presente Reglamento*” (el resaltado es nuestro).

Por lo tanto, es dable para la Comunidad de Madrid modular la forma en que los ayuntamientos deben implantar la regulación de este tipo de transporte en sus respectivos territorios.

- El apartado Diez introduce en el Decreto 74/2005 un nuevo artículo 37.bis, que presenta la siguiente redacción:

“1. Los servicios contratados por plaza con pago individual serán, en todo caso, servicios previamente contratados a precio cerrado a través de medios electrónicos y estarán formados por un trayecto principal, el solicitado por el primer viajero, y de unos trayectos secundarios, que deberán discurrir siempre dentro del trayecto principal al objeto de facilitar la subida y bajada de los viajeros en su realización.

2. Cuando un viajero contrate un servicio por plaza con pago individual deberá facilitar el punto de origen y destino del trayecto, la fecha y hora de su realización, el número de plazas que se desea contratar y deberá conocer el precio antes de su realización, el cual no podrá verse alterado tras haber sido aceptado.

3. Durante el desarrollo de un servicio contratado por plaza con pago individual se cumplirán las siguientes condiciones:

a) El itinerario será el más directo o adecuado entre el inicio y final del trayecto principal a elección del conductor.



- b) Se admitirán paradas intermedias para permitir la subida y bajada de viajeros durante el trayecto compartido.
  - c) En el módulo luminoso, en todo momento, se visualizará que el vehículo realiza un servicio previamente contratado.
  - d) El abandono del vehículo por alguno de los viajeros, supondrá para él la finalización del servicio, aunque no haya llegado al destino contratado, debiendo abonar el precio acordado en la contratación salvo en los supuestos de causa justificada de fuerza mayor o incumplimiento del contrato por parte del prestador del servicio, mediando dolo o negligencia.
4. La suma de los precios abonados por los viajeros que comparten total o parcialmente el servicio no podrá ser superior al precio que se hubiera tenido que abonar para ese mismo trayecto si la contratación se hubiera realizado por la capacidad total del vehículo, si bien se podrá contemplar el cobro de suplementos a los viajeros por este concepto”.

En relación con este precepto, debe señalarse, sobre la letra d), que resulta muy inconcreto condicionar la obligación de pago a la concurrencia de “*causa justificada de fuerza mayor o incumplimiento del contrato por parte del prestador del servicio, mediando dolo o negligencia*”, pues difícilmente va a poder decidirse sobre este particular en ese instante, a lo que cabe añadir que no se especifica quién debe determinar la concurrencia de estas circunstancias.

Por otro lado, no queda claro si el viajero que contrata un servicio por plaza con pago individual, en el momento de contratarlo, conoce el precio definitivo del servicio, o este puede ser modificado atendiendo a trayectos secundarios que pudieran realizarse. Por seguridad jurídica, sería conveniente perfilar la distribución de los precios a abonar dentro del trayecto principal.

- El artículo 38.3 pasa a tener la siguiente redacción, conferida por el apartado Once del Proyecto:

“3. Las tarifas aprobadas serán, en todo caso, de obligada observancia para los titulares de las licencias, los conductores de los vehículos, cualquier persona física o jurídica que hayan intervenido en el cálculo del precio de los servicios y para los





usuarios, debiendo habilitarse por los ayuntamientos medidas oportunas para el debido control de su aplicación.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de servicios previamente contratados, las tarifas tendrán el carácter de máximas, de forma que puedan ser realizados a precio cerrado y el usuario conocer este antes de su realización. Este precio no podrá superar el estimado para ese recorrido conforme a las tarifas vigentes ni ser inferior al que resulte de aplicar la reducción establecida, en su caso, por el ayuntamiento competente.

A fin de garantizar el cumplimiento del régimen tarifario, en los servicios en los que las tarifas tengan carácter de máximas, el precio se calculará en base a los parámetros utilizados, por el ayuntamiento de que se trate, para calcular las rutas en este tipo de servicios velando, en todo momento, por su buen uso.

Los citados parámetros serán facilitados por el órgano municipal competente mediante su publicación en la página web municipal.

En los servicios previamente contratados a precio cerrado, en el taxímetro no se mostrará importe alguno y en el módulo luminoso del vehículo se visualizará, en todo momento, que el mismo realiza un servicio previamente contratado.

En ningún caso, cualquiera que sea el servicio realizado se podrá exigir el pago de suplementos que no estén contemplados en el cuadro tarifario vigente. Los suplementos aprobados, en su caso, a la contratación por plaza con pago individual, en ningún caso, serán de aplicación a los servicios previamente contratados a precio cerrado ni a aquellos cuyo precio se fije mediante taxímetro y no podrá activarse desde éste”.

Se recomienda revisar el uso de comas en todo el precepto, así como la redacción del último párrafo, que resulta algo confusa. Se propone la siguiente redacción:

“Cualquiera que sea el servicio realizado, no se podrá exigir el pago de suplementos que no estén contemplados en el cuadro tarifario vigente. Los suplementos aprobados, en su caso, a la contratación por plaza con pago individual, en ningún caso serán de aplicación a los servicios previamente contratados a precio cerrado, ni a aquellos cuyo precio se fije mediante taxímetro, y no podrán activarse desde éste”.





- El apartado Doce proyecta conferir al artículo 41 de la siguiente redacción, en coherencia con la modificación del título que pasa a denominarse “Regulación y organización del servicio”:

- “1. Los ayuntamientos o los órganos gestores de las áreas de prestación conjunta de servicios podrán establecer, previo informe de las asociaciones representativas del sector, reglas de regulación y organización del servicio a fin de garantizar, en todo momento, la prestación del servicio de taxi en su ámbito territorial.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, los ayuntamientos u órganos gestores de las áreas de prestación conjunta de servicios, no podrán limitar el número de licencias de autotaxi en servicio, salvo un día a la semana de lunes a viernes que, en ningún caso, se aplicará a los vehículos adaptados a personas con movilidad reducida, ni fijar un número máximo diario de horas en las que los vehículos adscritos a una licencia de autotaxi puedan realizar servicios”.

Esta redacción modifica el régimen de jornadas y descansos de los conductores de vehículo autotaxi, fijando un marco dentro del cual las ordenanzas municipales podrán concretar esas cuestiones.

La posibilidad de adoptar medidas de esta naturaleza ha sido avalada, entre otras, por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de junio de 2019, en la que se lee:

- “a) Dicha previsión viene amparada por la habilitación establecida en el artículo 31, sobre régimen jurídico, de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León, conforme al que” 2. *Los órganos competentes para el otorgamiento de licencias de autotaxis podrán establecer las normas que consideren necesarias en cuanto al régimen de paradas, descansos, servicios obligatorios y demás condiciones que garanticen la adecuada prestación del servicio y su integración en el sistema de transporte en coordinación con los demás modos que lo componen*”, régimen de descansos cuyo incumplimiento puede ser constitutivo de infracción grave ex artículo 41.11 de la misma ley.
- b) La recurrente no aporta la más mínima prueba directa, indirecta o indicaria acerca de que dicho régimen de descanso obligatorio semanal pueda llegar a suponer un





impedimento para una adecuada prestación del servicio de los clientes de la centralita de Arroyo de la Encomienda.

c) La STS de 30 de octubre de 1987 recuerda que "*la implantación de un día de descanso a la semana en la actividad de los Auto-Taxis no es un derecho comprendido entre los fundamentales de la persona protegidos por los artículos 14 al 29 de la Constitución y que estos derechos no son ilimitados sino que tienen sus límites tanto en el derecho de los demás ( artículo 20 de la propia Constitución ) como en los otros bienes y derechos igualmente protegidos por ella, lo cual significa que las Asociaciones como las de autos, en el ejercicio de sus actividades, deben respetar la Constitución y la Ley ( artículo 70 de la Constitución ); e imponiendo el artículo 51 de la misma la obligación de los poderes públicos de proteger la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los usuarios, es incuestionable que la imposición de un día de descanso semanal en la industria del taxi protege y amplía en cierta medida la seguridad ciudadana de los usuarios y de los propios industriales taxistas, lo cual se consigue aplicando el mencionado artículo 48 del Reglamento Municipal aprobado que sintoniza con lo que ya venía dispuesto en el Reglamento Nacional de Auto-Taxis de 16 de marzo de 1979; estando por otra parte dentro de las facultades normativas de las Corporaciones Locales establecer esta clase de Reglamentos; añadiendo en relación con la cuestión de la restricción de la libertad de empresa que supone obligar a un día de descanso semanal a los auto-taxis, que la ambigüedad y la imprecisión del artículo 38 de la Constitución ("libertad de empresa en el marco de la economía de mercado") no es un concepto sinónimo de "economía de libre empresa" ya que impone ciertas limitaciones a la misma por referirse a un sistema económico dentro del cual la libertad empresarial es un factor importante pero no el único dado que la libertad de empresa está matizada por limitaciones y exigencias de la economía general, no pudiendo estimarse que la imposición de un día de descanso semanal a los auto-taxis vulnere el principio de libertad de empresa amparado por el aludido artículo 38 de la Constitución por aludir el mismo a normativas más trascendentales para la vida de la Comunidad y ésta requiere normas especiales de defensa que deberán regularse por disposiciones con rango de Ley formal; pero no siendo ello necesario cuando se trata de cuestiones que entran dentro de las facultades propias de la policía administrativa dada su minúscula dimensión económica, como ocurre con las intervenciones de las Administraciones Local y Estatal al condicionar el ejercicio de la industria del Taxi con la norma de obligatorio cumplimiento de un día de descanso semanal en el Reglamento Nacional de Auto- Taxis ya citado y en el Municipio discutido; habiendo dicho también el auto de la misma Sala 3ª de este Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1986,*





*refiriéndose igualmente al artículo 48 del Reglamento Municipal que nuevamente ahora se vuelve a impugnar, que el poner en marcha y ejecución el referido artículo 48 de dicho Reglamento Municipal estableciendo el descanso efectivo de un día semanal en esta actividad de Auto-Taxis, tiene su apoyo en principios y en valores constitucionales como son los de garantizar o dar mayor protección y seguridad a los usuarios y a los mismos taxistas, tratándose de un precepto reglamentario que salvaguardia la seguridad de las personas que utilizan el servicio del taxi; siendo por tanto la sociedad entera la que está afectada e interesada en la exigencia de un régimen de descanso en este servicio público; declaraciones y resoluciones ya emitidas por este Alto Tribunal al respecto y sobre la misma cuestión y Reglamento que ahora dan lugar a esta nueva apelación, que necesariamente deberán resolverse del mismo modo conforme al principio de unidad de doctrina que establece el artículo 102,1,b) de la Ley de nuestra Jurisdicción y al que también alude el artículo 1, 6 del Código Civil", considerando más adelante que se trata de una medida "seria y fundada en sí misma".*

*En este sentido, la STSJ de Madrid de 1 de abril de 2015 se hace eco de dicha doctrina manifestando que "Por tanto, no cabe entender que los requisitos expresados en los citados artículos constituyen una restricción al derecho al ejercicio de la libertad de empresa previsto en el artículo 38 de la CE, sobre todo si nuestra propia Texto Fundamental subordina ese derecho a la economía o interés general (artículo 38 y 128.1), que la continuidad del servicio público representa. Por otro lado, el propio Tribunal Supremo ha limitado el juego de ese derecho precisamente en este sector, para entender v.g. que la limitación de una jornada de descanso semanal no afecta a la libertad de empresa (STS de 30 de octubre de 1987). Por consiguiente, en una actividad tan rigurosamente disciplinada, las limitaciones a ese derecho cobran especial énfasis por el interés público que supone el servicio que se presta. Y es así que no se trata de condicionar o imponer trabas normativas de forma arbitraria al ejercicio de una actividad de interés privado, sino de reglamentar una actividad que, desarrollada por los particulares, pretende prestar el servicio público de transporte, sobre el que dijo la ya reiterada STC 118/96 que "no cabe negar que el transporte es un hecho económico de la mayor importancia ni que pueda afectar indirectamente a la seguridad de los ciudadanos".*

En todo caso, dado que la prestación del servicio de taxi no exige dedicación personal, habida cuenta del número de licencias que puede ostentar una persona, -lo que determinará la conducción a través de personas asalariadas-, no alcanza a





comprenderse la conveniencia de suprimir, en la nueva redacción, el inciso “*con sujeción a la legislación laboral y de la Seguridad Social que, en su caso, resulte de aplicación*”. La MAIN indica que se elimina esa referencia por innecesaria, puesto que se da por hecho que, en todo caso, han de cumplirse las normas vigentes en materia de trabajo y Seguridad Social, si bien dicha argumentación no parece justificar la conveniencia de suprimir esa referencia preexistente, que sirve para reforzar el sometimiento y cumplimiento de legislación laboral y de la Seguridad Social en los términos que, en su caso, resulte de aplicación.

En adición, la implantación de esta medida dejaría inaplicable *de facto* la previsión que contiene el artículo 60 b). 4º del Decreto 74/2005, el cual tipifica como infracción grave “*el incumplimiento de las condiciones esenciales de la licencia*, detentando tal consideración: “*la prestación del servicio durante el tiempo mínimo y máximo diario obligatorios en las condiciones que se establezcan*” -previsión que constituye, a su vez, un trasunto de lo prevenido en el artículo 18 b) 4º de la Ley 20/1998- lo que se advierte a los efectos oportunos.

Por último, una vez más, se recomienda revisar la redacción del apartado 2 del artículo 41 proyectado que, por excesivamente largo, dificulta su comprensión, debiendo finalizar el mismo con un punto y cierre de comillas, siguiendo la Directriz 56.

- El apartado Trece introduce en el artículo 42 algunas precisiones relativas a la documentación del vehículo, sin que se formule ninguna observación por parte de este Servicio Jurídico. Únicamente señalar, desde una perspectiva formal, que en el apartado 1.e) la expresión “*existen hojas de reclamaciones a disposición del consumidor*, deberá cerrarse con otro símbolo de comillas angulares (>).

- Finalmente, el apartado Dieciséis modifica el artículo 60.c) del Decreto, que quedaría redactado del siguiente modo:

“c) El incumplimiento del régimen tarifario, **que será imputable a la persona física o jurídica que lo hubiera calculado**” (el resaltado es nuestro).



La modificación consiste en añadir a este apartado la frase resaltada en negrita. Si bien este añadido guarda una indudable identidad con lo establecido por el artículo 18.c) de la Ley 20/1998 (*“La responsabilidad corresponderá a la persona física o jurídica que hubiera calculado el precio”*), parece contradecir lo señalado por el artículo 57 del propio Decreto 74/2005 en materia de responsabilidad, lo que se advierte por si se considerase conveniente adaptar toda la regulación reglamentaria a la Ley a la que desarrolla.

En este punto, podemos reiterar lo ya señalado en nuestro anterior Dictamen de 6 de noviembre de 2018, emitido con ocasión de la modificación del Decreto 74/2005 operada por el Decreto 35/2019, de 9 de abril, donde afirmamos que *“el hecho de reproducir sólo algunos de los apartados de la Ley 20/1998 a la que desarrolla, induce a confusión, siendo preferible, para incrementar la seguridad jurídica, remitirse a la Ley en cuanto a la definición de las conductas infractoras, regulando a nivel reglamentario aspectos secundarios y subordinados a las mismas”*.

Dentro de la **parte final**, la Disposición adicional primera opera un cambio de denominación en el Registro de Titulares y Solicitantes de Transmisiones de Licencias de Autotaxi, que pasa a denominarse Registro de Titulares, Licencias y Vehículos Autotaxi.

Este Registro se encuentra regulado por su propia norma, la Orden de 19 de abril de 2012, de la Consejería de Transportes e Infraestructura, por la que se crea el Registro de Titulares y Solicitantes de Transmisiones de Licencia de Autotaxi y se desarrolla parcialmente el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo.

A la vista de lo anterior, resultaría más lógico que, a través de una disposición final, se modificase dicha Orden para cambiar la denominación del Registro, de conformidad con lo dispuesto por la Directriz 42 (*“las disposiciones finales incluirán, por este orden: a) Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la*



*modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional”).*

La Disposición adicional segunda dispone:

“Para adaptar la terminología empleada en el texto a lo previsto en el Real Decreto 920/2017, del 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de los vehículos y a la posibilidad de que la tarjeta ITV sea electrónica, las referencias hechas en el texto a la «ficha de características técnicas del vehículo» se entenderán realizadas a «tarjeta de inspección técnica de vehículos»”.

Con independencia de que esta adaptación resulte conveniente, la parte inicial de la disposición debería ser suprimida, pues no es propio de ella incluir explicaciones sobre la finalidad perseguida con su contenido. Así, la Directriz 26 indica que “*los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”. Es más, una adecuada técnica normativa aconsejaría aprovechar la tramitación de este Decreto para modificar los tres preceptos que se refieren a esa ficha directamente.

La Disposición adicional tercera, bajo la rúbrica “*Excepciones temporales a la antigüedad máxima de los vehículos*” prevé:

“Cuando la existencia de circunstancias excepcionales lo aconsejen, la consejería competente en materia de transportes podrá establecer excepciones temporales a la antigüedad máxima de los vehículos prevista en el artículo 10.1.e.”

Se conmina a determinar con mayor precisión a qué tipo de “circunstancias excepcionales” se hace referencia, a fin de evitar ulteriores problemas interpretativos en la aplicación de la norma.

La Disposición transitoria única dispone:

“Los titulares cuyos vehículos autotaxi no cuenten, a la entrada en vigor de este decreto, con la preceptiva autorización de transporte público discrecional interurbano





en automóviles de turismo deberán, siempre que cumplan el requisito de la antigüedad exigida, en su caso, en la normativa estatal, proceder a su solicitud ante el órgano de la Comunidad de Madrid competente en materia de transporte interurbano.

En el caso de vehículos que, por exceder de dicha antigüedad a la fecha de la entrada en vigor, no se les pudiera adscribir la citada autorización de transporte, se permitirá que continúen prestando servicios de carácter urbano hasta su sustitución".

No alcanza a comprenderse el sentido de esta disposición. Así, conforme al artículo 11 del Decreto 74/2005, es posible, en ciertos casos, ser titular exclusivamente de la licencia urbana de autotaxi. Sin embargo, con el apartado primero de esta Disposición transitoria parece que esa posibilidad se elimina, modificando *de facto* la regulación contenida, no solo en el mismo Decreto, sino también en la Ley 20/1998, pues se exige que todo titular de licencia municipal de autotaxi que no la tuviera, solicite obligatoriamente la de carácter interurbano. La MAIN no ofrece justificación alguna de esta cuestión, más allá de una mera descripción del contenido de la misma.

En este punto, debemos traer a colación lo señalado por esta Abogacía General en nuestro citado Dictamen de 6 de noviembre de 2018, en el que se lee:

“- El **apartado Tres** propone la modificación del artículo 11 del Decreto 74/2005. Este artículo presentaba originariamente la siguiente redacción:

- “1. Como regla general será preciso obtener simultáneamente la licencia municipal de autotaxi y la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóvil de turismo, debiendo presentarse la correspondiente solicitud conjunta ante el órgano municipal competente.
2. No obstante lo dispuesto en el número anterior, excepcionalmente podrán otorgarse licencias de autotaxi, aun sin el otorgamiento simultáneo de la correspondiente autorización de transporte interurbano, cuando en el expediente quede suficientemente acreditada la necesidad y rentabilidad del servicio con carácter estrictamente urbano.
3. Sólo se admitirá una solicitud referida exclusivamente a la licencia municipal de autotaxi cuando el solicitante ya sea titular de autorización de transporte público interurbano con una antigüedad no inferior a cinco años, documentada en la correspondiente tarjeta de transporte de la clase VT que esté referida al vehículo de que se trate”.





Mediante el proyecto ahora analizado, se pretende alterar su redacción en el siguiente sentido:

“Será preciso obtener de forma simultánea la licencia municipal de autotaxi y la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóviles de turismo, debiendo presentarse la correspondiente solicitud conjunta ante el órgano municipal competente”.

De esta forma, se impone, en todo caso, la solicitud y obtención conjunta de ambos permisos: licencia municipal de autotaxi y autorización de transporte interurbano.

Para determinar jurídicamente la viabilidad del nuevo precepto, debemos traer a colación el correspondiente artículo de la Ley 20/1998 al que desarrolla. Este artículo, el 9, dispone lo siguiente:

“1. Para la realización de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo será necesaria la previa obtención de la correspondiente licencia habilitante, otorgada por el Ayuntamiento del municipio en que esté residenciado el vehículo.

Las licencias municipales para la prestación de servicios de transporte urbano en automóviles de turismo corresponderán a una categoría única, denominándose licencia de auto-taxi.

2. Para la obtención de la referida licencia municipal será preciso, como regla general, obtener simultáneamente la autorización que habilite para la prestación de servicios interurbanos.

No obstante, podrán otorgarse excepcionalmente licencias municipales, aun sin el otorgamiento simultáneo de la correspondiente autorización de transporte interurbano, únicamente cuando en el correspondiente expediente quede suficientemente acreditada la necesidad y rentabilidad del servicio con carácter estrictamente urbano y, en ningún caso, sobrepase el número máximo de licencias por municipio que se determine reglamentariamente. Cuando se produzca este supuesto no podrá otorgarse, al titular de la licencia municipal, autorización de transporte interurbano hasta que no hayan transcurrido al menos cinco años, siendo en todo caso exigible la pertinente motivación en el expediente de la procedencia de dicho otorgamiento.

No será de aplicación lo dispuesto en este apartado para las personas que en el momento de entrada en vigor 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 fueran titulares únicamente de licencia municipal. Dichas personas podrán continuar realizando el transporte urbano para el que estuvieran autorizadas y, en su caso,





solicitar la autorización de transporte interurbano, siendo de aplicación para el otorgamiento de ésta las reglas previstas en el artículo siguiente”.

De esta forma, puede comprobarse como la anterior redacción del artículo 11 respondía al precepto legal al que desarrollaba; la nueva redacción, sin embargo, al exigir en todo caso la simultaneidad de ambos permisos, introduce una regulación más restrictiva y contradictoria con la Ley a la que sigue. Ello implica una vulneración del principio de jerarquía normativa, pues no se puede, por vía reglamentaria, limitar el contenido de una Ley. Así, como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 198/2012, de 6 de noviembre, “*la garantía de la jerarquía normativa proscribe que una norma de rango inferior contravenga lo dispuesto en una de rango superior*”.

Por lo tanto, la modificación propuesta resulta inadmisible desde una perspectiva jurídica, por lo que deberá procederse a su eliminación, así como a la de todos aquellos aspectos del Decreto que regulen esta cuestión en términos más restrictivos que los previstos legalmente.

Esta consideración tiene carácter esencial”.

Dado que lo dispuesto en la Disposición transitoria única parece alinearse con lo que se propuso en el Proyecto de modificación de 2019, no podemos sino remitirnos a la consideración de carácter esencial antes transcrita.

Sin perjuicio de lo anterior, observamos que el contenido de la Disposición transitoria proyectada pudiera entenderse salvado en el entendimiento de que sus previsiones se enmarcan en lo preceptuado por el artículo 11.1 del Decreto 74/2005, en tanto establece que “*Como regla general será preciso obtener simultáneamente la licencia municipal de autotaxi y la autorización de transporte público discrecional interurbano en automóvil de turismo*”. En definitiva, que la Disposición proyectada vendría referida al supuesto general, sin que por ello pudiera entenderse que se prevé en la misma una simultaneidad, en lo que atañe a la exigencia de títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad, que resulte incompatible con los supuestos de excepción a que alude el apartado 2 del artículo 11 *ut supra* referido.





Por lo que respecta al segundo párrafo, cabe suponer que se permite prestar servicios en el ámbito urbano, hasta la sustitución conforme a las reglas de antigüedad previstas para este ámbito, -es decir, diez años como máximo- pero al no decirlo expresamente, dota a dicho párrafo de cierta oscuridad. Se recomienda su revisión.

La Disposición final primera impone a los ayuntamientos la adaptación de sus ordenanzas a lo establecido por la nueva norma pues, como dice el artículo 4.4 de la Ley 20/1998, *“las competencias municipales sobre los transportes de viajeros se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Madrid y del Estado que regulan dichos transportes”*. En idéntico sentido, el artículo 1.2 del Decreto 74/2005 señala que *“el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a las normas dictadas al efecto por el correspondiente municipio u órgano supramunicipal, las cuales deberán seguir las reglas establecidas en el presente Reglamento”*.

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

Determinado *ut supra* que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad*





*reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.*

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria *“en la esfera de sus atribuciones”* así como la potestad de *“dictar circulares e instrucciones”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada.

Ello no obsta para aconsejar una mayor precisión en la determinación de la habilitación reglamentaria conferida al titular de la consejería, siendo menester recordar en este punto lo prevenido en la Directriz 42, e) a cuyo tenor: *“Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”*.

Sobre esta cuestión, nos remitimos igualmente al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Asimismo, observamos que, en sentido técnico jurídico, no sería correcta la terminología empleada, pues el término *“ejecución”* hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición en lo que atañe a la inclusión del término *“ejecución”*, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa a la que se circunscribe la habilitación contemplada.





Finalmente, la Disposición final tercera fija la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose formalmente a lo dispuesto en la Directriz 43, por lo que nada cabe objetar.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

### **CONCLUSION**

El Proyecto de Decreto sometido a Informe merece el parecer favorable de este Servicio Jurídico, una vez sean atendidas las consideraciones de carácter esencial y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en el mismo.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe en la Consejería  
de Vivienda, Transportes e Infraestructuras**

Cristina Recarte Llorens

### **CONFORME**

### **EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Luis Baniella Rodríguez-Miñón

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

