



A.G.: 21/2022

S.G.C.: 60/2022

S.J.: 59/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada con carácter urgente por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en relación con el ***Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.***

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras ha dirigido a esta Abogacía General una petición de Informe en relación con el Anteproyecto de Ley referenciado.

A la petición le acompaña la siguiente documentación:

- El señalado Anteproyecto de Ley.

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 30 de marzo de 2022, junto a dos versiones anteriores de la misma fechadas el 17 de febrero y el 11 de marzo de 2022.





- Orden de 16 de febrero de 2022, del Consejero de Transportes e Infraestructuras, por la que se declara la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley.
- Informe 14/2022, de 22 de febrero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura con fecha 28 de febrero de 2022, y por la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 25 de febrero de 2022, así como escrito de observaciones complementario de la misma Dirección General de fecha 4 de marzo de 2022.
- Comunicaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Sanidad el 22 de febrero de 2022, de Cultura, Turismo y Deporte el 22 de febrero de 2022, de Familia, Juventud y Política Social el 28 de febrero de 2022, de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía el 22 de febrero de 2022, de Presidencia, Justicia e Interior el 23 de febrero de 2022, y de Economía, Hacienda y Empleo el 27 de febrero de 2022, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al Anteproyecto de Ley.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 22 de febrero de 2022 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 21 de febrero de 2022 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- Resolución de 14 de marzo de 2022, de la Dirección General de Transportes y Movilidad de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, por la que se somete el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de





siete días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe del Comité Madrileño de Transporte por Carretera de fecha 2 de marzo de 2022.

- Informe del Consejo de Consumo de fecha 1 de marzo de 2022.

- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras el 1 de abril de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido del Anteproyecto.

El Anteproyecto de Ley sometido a Informe tiene por objeto la modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 20/1998), en lo que se refiere a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, al objeto de crear una nueva autorización madrileña de ámbito urbano para esta actividad, y permitir, asimismo, que empresas titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor VTC-nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid, tras la finalización de los periodos temporales establecidos en el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, puedan seguir prestando servicios de transporte urbano en el ámbito territorial madrileño.

El texto proyectado se compone de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada ésta última por un artículo único.





Segunda.- Ámbito competencial.

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

Al amparo de dicha competencia, la Administración del Estado promulgó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT, en adelante), cuyo artículo 2 declara su aplicación a los transportes y actividades auxiliares y complementarias de los mismos cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado. Su Disposición final segunda enumera aquellos preceptos de la misma que tienen carácter básico, así como aquellos que se fundamentan en determinados títulos competenciales exclusivos del Estado (v.gr. legislación mercantil, legislación procesal o en materia de seguridad pública), dictándose el resto *“al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.21.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma”*.

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

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

Cabe apuntar, por otra parte, que, con base en la previsión contenida en el artículo 150.2 CE, por Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, se delegaron en las





Comunidades Autónomas las facultades estatales en relación con los transportes por carretera y por cable.

En ejercicio de dicha delegación, la Comunidad de Madrid ha venido otorgando la autorización administrativa estatal precisa para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor (denominada licencia VTC por el artículo 15 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre). Como afirmamos en nuestro Dictamen de fecha 23 de marzo de 2018, estamos en todo caso ante una competencia estatal, que se ejerce por la Comunidad de Madrid por delegación. Esta circunstancia implica que la concesión de la autorización debe, en todo caso, ajustarse a los términos de la delegación, pues, como dice el artículo 16.1 de la Ley Orgánica 5/1987, *“el ejercicio de las facultades delegadas a que se refiere la presente Ley Orgánica estará sujeto a las normas del Estado, que conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, y a lo que dispongan los programas o planes generales o sectoriales del Estado”*.

Como consecuencia de lo anterior, la Comunidad de Madrid nunca ha procedido, hasta el momento, a regular su propia autorización VTC para el ámbito madrileño. Los vehículos VTC han funcionado estos años con la autorización VTC del Estado, que habilitaba para desarrollar esta modalidad de transporte tanto en el ámbito urbano como interurbano en todo el territorio nacional.

En efecto, el artículo 91 LOTT, en la redacción dada por la Ley 9/2013, presentaba el siguiente tenor:

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

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones





que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios”.

Por Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, se modificó la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Entre otras cuestiones, dicha norma incorporó la previsión relativa a la presunción *iuris et de iure* de desequilibrio y consiguiente obligación de denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones VTC cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio fuera superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas; y, por otro lado, la previsión relativa a que las comunidades autónomas con competencias delegadas en la materia podrían modificar la citada proporción introduciendo una menos restrictiva.

Poco tiempo después, el Estado promulga el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (RDL 13/2018, en adelante), que modifica nuevamente la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En esta ocasión, se justificó la reforma del siguiente modo:

“En los meses transcurridos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, se ha puesto de manifiesto que **las medidas que contemplaba no eran suficientes para atender los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo está ocasionando en los principales núcleos urbanos** de nuestro país. Igualmente, el rápido crecimiento de esta modalidad de transporte puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros. Ello pone de manifiesto la necesidad de que, progresivamente, las regulaciones aplicables al taxi y el arrendamiento con conductor vayan aproximándose en la medida en que ello contribuya a un tratamiento armónico de las dos modalidades de transporte de viajeros en vehículos de turismo. Esto constituye, por una parte, la razón de este Real Decreto-ley y, por otra, aconsejaría que, en paralelo, se avanzase en la revisión de aquellas normas aplicables al sector del taxi que entrañan rigideces que dificulten su competitividad.



La problemática descrita se circunscribe exclusivamente a núcleos urbanos y no excede del territorio de la comunidad autónoma correspondiente. Por ello, la respuesta a estos problemas es inaplazable y exige que el transporte exclusivamente urbano realizado en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor, así como las condiciones de prestación de este tipo de servicios en el ámbito estrictamente autonómico, puedan ser eficazmente abordados por la Administración que está en mejores condiciones para valorar las circunstancias particulares de cada ámbito.

A tal fin, se modifica el artículo 91 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, determinando que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional habilita, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano.

En coherencia con ello, se permite que sean los órganos que ostenten competencias en materia de transporte urbano los que, en el ejercicio de éstas, determinen las condiciones en las que podrán ser autorizados y prestados los servicios de transporte de viajeros íntegramente desarrollados en su ámbito territorial, incluidos los que se realizan en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor” (el subrayado y el resaltado es nuestro).

Esta norma modificó nuevamente el artículo 91 LOTT, al que confirió la redacción que sigue:

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

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

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



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

2.º Para los casos en que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en una comunidad autónoma no basten para atender un aumento coyuntural de la demanda de esta clase de servicios en su territorio. A tal efecto, el órgano competente en materia de transporte interurbano podrá establecer, previo informe de los municipios afectados, un régimen específico que permita a los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento con conductor domiciliadas en otras comunidades autónomas realizar temporalmente servicios con origen en todo su territorio o en determinados puntos de éste”.

Por tanto, desde el 30 de septiembre de 2018 –fecha de entrada en vigor del RDL 13/2018-, las autorizaciones VTC que la Comunidad de Madrid otorga por delegación del Estado habilitan para ejercer la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito interurbano exclusivamente.

Ello no obstante, la Disposición transitoria única de dicho real decreto ley, con la finalidad de compensar las posibles pérdidas económicas que los cambios legales pudiesen originar a los titulares de autorizaciones ya concedidas, dispone en su primer apartado:

“1. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor existentes a la entrada en vigor de este real decreto-ley se sujetarán, durante los cuatro años siguientes a esa fecha, al siguiente régimen:

- a) No obstante lo dispuesto en el artículo 91.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, sus titulares podrán continuar prestando a su amparo servicios de ámbito urbano.
- b) No obstante lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, seguirán habilitando para realizar servicios sin limitación por razón de su origen, siempre que los vehículos que desarrollen esa actividad sean utilizados habitualmente para prestar servicios destinados a atender



necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización.

A tal fin, se entenderá que un vehículo no ha sido utilizado habitualmente para dichos servicios cuando el veinte por ciento o más de los servicios realizados con él dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por el territorio de la comunidad autónoma.

A efectos de control, cuando los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor comuniquen a la Administración los datos relativos a cada servicio deberán hacer constar necesariamente los lugares de inicio y finalización de éste. Cuando el servicio se inicie y finalice en un mismo lugar, indicarán, además, el punto del recorrido que se encuentre más alejado de dicho lugar; todo ello conforme al artículo 2 del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

c) Los servicios de transporte prestados en el ámbito urbano por los titulares de dichas autorizaciones quedarán sujetos a todas las determinaciones y limitaciones que establezca el órgano competente en materia de transporte urbano en el ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica; especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones a la circulación por razones de contaminación atmosférica”.

En su apartado 2, se contempla la posibilidad de ampliar esta habilitación temporal, que solo excepcionalmente podrá ser superior a dos años, contados a partir de la finalización del citado plazo de cuatro años.

Finalmente, la Disposición adicional primera del RDL 13/2018, dispone:

“Las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedan habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los términos siguientes:

a) La modificación sólo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y podrá referirse a: Condiciones de





precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.

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

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

De lo expuesto hasta el momento, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Tras la reforma operada en septiembre de 2018, las autorizaciones VTC de carácter estatal, esto es, las que la Comunidad de Madrid otorga por delegación, sólo habilitan para prestar actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito interurbano, quedando excluido de las mismas el transporte urbano.
- Se establece un régimen transitorio para los titulares de estas autorizaciones otorgadas conforme al régimen anterior, de tal forma que, para paliar en cierta medida los perjuicios económicos ocasionados por este cambio, se permite que dichos titulares puedan seguir prestando servicios de carácter urbano al amparo de esa autorización estatal durante el plazo de cuatro años, como regla general, a partir de la entrada en vigor del RDL 13/2018, plazo que finaliza el 30 de septiembre de 2022.
- En adición, se permite que las Comunidades Autónomas que otorgan estas autorizaciones VTC por delegación del Estado puedan modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del ROTT, si bien sólo en cuanto a condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios





obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo, y siempre en referencia al servicio prestado íntegramente dentro de su territorio.

II.- El artículo 148.1.5ª CE prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias exclusivas sobre *“los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable”*.

Al amparo de esta previsión, la Comunidad de Madrid asume, en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía, -aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía o EA)-, competencia exclusiva para regular el transporte desarrollado íntegramente en su territorio; y, en su ejercicio, promulga la Ley 20/1998, la cual se dedica a regular los transportes urbanos en la Comunidad de Madrid y su coordinación con los transportes interurbanos (art. 1). Este cuerpo legal no contiene previsión alguna relativa a la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor toda vez que, al tiempo de su promulgación, dicha actividad no había sido catalogada aún como una modalidad de transporte discrecional.

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





vimos, que las Comunidades Autónomas puedan alterar ciertas circunstancias de las autorizaciones estatales que otorgan por delegación del Estado.

Ya adelantamos que la Comunidad de Madrid no ha regulado la autorización VTC dentro de su territorio, valiéndose de la estatal que otorga por delegación y que, hasta la aprobación del RDL 13/2018, habilitaba para desarrollar tanto transporte urbano como interurbano. En consecuencia, una vez concluyan los períodos temporales fijados en la Disposición Transitoria de esta norma, y en particular, a partir del 30 de septiembre de 2022 -fecha en la que finaliza el plazo general de cuatro años-, la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito urbano madrileño, quedará huérfana de autorización.

En este punto, no debemos olvidar que la competencia legislativa madrileña para regular el transporte urbano que se desarrolla dentro de su territorio es plena y exclusiva; ello permite que la Comunidad de Madrid regule esta materia en los términos en que considere adecuado para atender sus necesidades.

A tal fin, el Anteproyecto sometido a Informe modifica la Ley 20/1998 con el objeto de colmar la laguna que, en el ámbito urbano, ha quedado tras la reforma operada por el RDL 13/2018, creando una autorización autonómica de arrendamiento de vehículos con conductor, limitada a dicho ámbito, y habilitando a los vehículos que cuenten con la autorización estatal, a seguir prestando servicios en el ámbito urbano, cumpliendo los requisitos que se establezcan.

Tercera.- Tramitación del Anteproyecto de Ley.

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), determina que corresponde al mismo *“aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.





La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Transportes e Infraestructuras, a la que compete *“el desarrollo, coordinación y control de ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de transportes, movilidad, carreteras, ferrocarriles, instalaciones aeronáuticas y otras infraestructuras de transporte”* (artículo 1.1 del Decreto 194/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras), añadiendo el artículo 31 de la Ley 1/1983, que *“los Consejeros, como miembros del Consejo de Gobierno, participan en la dirección de la política de la Comunidad de Madrid y en cuanto tales tendrán las siguientes atribuciones: (...) b) Proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de Ley y proyectos de Decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados”*.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en lo sucesivo), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

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

Urge subrayar, *prima facie*, que, mediante la Orden de 16 de febrero de 2022, del Consejero de Transportes e Infraestructuras, se declaró la tramitación urgente del Anteproyecto.

A propósito de este aspecto, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo explica: *“Con motivo de lo que se establece en el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento con conductor en el caso de que la Comunidad de Madrid no establezca una regulación al efecto, a la finalización*





de los plazos que en el mismo se disponen, los titulares de las autorizaciones de arrendamiento con conductor (VTC-nacional), domiciliadas en la Comunidad de Madrid, no podrán seguir prestando servicios urbanos.

Para evitar esta situación, y con el objeto de completar la regulación de la Comunidad de Madrid en relación con los transportes de viajeros en el ámbito urbano prestados en su territorio, la modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, fue incluida en el anteproyecto de ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (Título IV, capítulo I), actualmente en tramitación por urgencia, mediante la cual, por un único procedimiento de tramitación, se incluye la modificación conjunta de múltiples normas al compartir todas ellas, además de sus fines específicos, objetivos comunes. Sin embargo, la complejidad de la regulación contenida en la modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, y, ante la necesidad de intentar armonizar las dos modalidades de transporte de viajeros que operan en el mismo segmento de mercado y procurar consensuar algunos extremos contenidos en ella con los sectores afectados, se procedió a su retirada del citado anteproyecto de ley.

Manteniéndose las razones de urgencia que justificaban su tramitación por esta vía en el citado anteproyecto y, teniendo en cuenta que, en otro caso, al no contar con el tiempo necesario para tramitar la modificación de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, por el procedimiento ordinario, pues, a partir de octubre de 2022, las autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor domiciliadas en la Comunidad de Madrid solo podrían realizar servicios de carácter interurbano, con el consiguiente perjuicio para los usuarios de este tipo de servicios en el ámbito urbano, y teniendo en cuenta la concurrencia de circunstancias extraordinarias, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica de los afectados por la normativa en la materia, a propuesta de la Dirección General de Transportes y Movilidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 52/2021, por Orden del Consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 16 de febrero de 2022 se declaró la tramitación por urgencia del procedimiento de elaboración y aprobación del anteproyecto por el que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid”.





Recordamos, en esta sede, que el Consejo de Estado ya alertó en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo, sobre el uso prudente que había de hacerse de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede *“padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.”* Y es que *“es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”*.

La tramitación por vía de urgencia del Anteproyecto de Ley implica que no sea precisa la consulta pública previa, de acuerdo con el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, en relación con el artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sin embargo, afirma la Memoria del Análisis de impacto Normativo (en lo sucesivo, MAIN) *“que la tramitación urgente de la disposición aunque supone prescindir del trámite de consulta pública previa, y que los plazos de los distintos trámites se reduzcan a la mitad; sin embargo el proyecto ya había sido sometido a consulta pública, con fecha de publicación el día 12 de febrero de 2021, en el periodo comprendido desde el 13 al 17 de febrero de 2021”*.

En otro orden de cuestiones, observamos que consta en el expediente la MAIN, elaborada por la Consejería de Transportes e Infraestructuras, cuya versión extendida se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Se aprecia, no obstante, que la última versión de la MAIN no incorpora una referencia a la evaluación “ex post” en los términos previstos en el artículo 7.4 e) del Decreto 52/2021, por lo que debería incorporarse alguna mención a este extremo en la misma.

En adición, deberá actualizarse la referencia que la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN hace al trámite de audiencia e información pública, señalando que el mismo ya se ha realizado, puesto que, conforme al artículo 7.5 del Decreto 52/2021,





“el centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consulta”.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), 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.

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 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 (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 (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 (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) conforme al artículo 22 quinquies 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.

- Informe del Comité Madrileño de Transporte por Carretera, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 2/2005, de 20 de enero, por el que se crea el Comité Madrileño de Transporte por Carretera y se regula el Registro de Asociaciones Profesionales de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte con implantación en la Comunidad de Madrid.

- Por otro lado, se ha recabado informe del Consejo de Consumo (artículo 4.1.e) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid).

Además, el Anteproyecto 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). Han presentado observaciones las Consejerías que se relacionan en los antecedentes del presente Informe.





Mediante Resolución de 14 de marzo de 2022 de la Dirección General de Transportes y Movilidad de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, se sometió el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de siete días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, conforme prevé el artículo 9 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 1 de abril de 2022 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

Cuarta.- Examen del contenido normativo del Anteproyecto.

Analizaremos, a continuación, el contenido del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables 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”*, según fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de Ley examinado consta de un título, una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de una parte dispositiva, integrada por un artículo único.

La denominación del título cumple con las previsiones de las Directrices 5ª a 9ª, sin perjuicio de que, dado que lo que va a modificar la Ley 20/1998 será propiamente la Ley que se apruebe tras la tramitación, deberá denominarse *“Anteproyecto de Ley por **la** que se modifica...”* conforme establece la Directriz 7 *in fine*.





La Exposición de Motivos del Anteproyecto describe el contenido del texto y sus antecedentes, identifica su finalidad y resume su concreto alcance, habiendo sido estructurada en tres apartados. Cumple, de ese modo, la función que le atribuyen las Directrices 11ª y 12ª. Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

Se sugiere, sin embargo, reformular la siguiente frase del quinto párrafo del apartado I, que resulta confusa, por excesivamente extensa:

“La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en su artículo 91.1 dispone que las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio salvo las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos con conductor, que habilitarán exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros y la regulación de la presente ley posibilita, en ejercicio de las competencias propias de la Comunidad de Madrid, la realización de servicios urbanos en esta modalidad de transporte en su ámbito territorial, si bien la condiciona a la obtención de la preceptiva autorización, dejando para un desarrollo normativo posterior los requisitos que se deberán cumplir sus titulares para obtenerla, así como que se pueda seguir realizando transporte urbano al amparo de las autorizaciones de esta clase domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes a su entrada en vigor que deberán cumplir los requisitos que se establezcan”.

De igual modo, y con objeto de evitar ulteriores dudas interpretativas, convendría revisar la mención que contiene el tercer párrafo del apartado III al cumplimiento de los “*requisitos previstos en el artículo 14 ter*”.

Se observa, en tal sentido, que el artículo 14 quater también hace referencia al cumplimiento de “*requisitos y condiciones*” para la prestación de servicios mediante arrendamiento de vehículos con conductor, mientras que la Disposición adicional cuarta que se prevé incorporar al texto normativo -y a la que se refiere este párrafo de la parte expositiva- elude toda mención a estos preceptos.





Dentro de la parte dispositiva, el artículo único modifica la Ley 20/1998 a lo largo de siete apartados.

- Los **apartados Uno, Dos y Tres** realizan una modificación estructural de la Ley, cambiando la denominación del Capítulo III y reagrupando los artículos 9 a 14 quater en dos nuevas secciones. La primera de ellas relativa al transporte de viajeros en automóviles de turismo –taxis-, y la segunda referente al transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor.

- En relación con esta segunda modalidad de transporte, el **apartado Cuatro** del artículo único del Anteproyecto incorpora a la Ley 20/1998 un artículo 14 ter con la siguiente redacción:

“Artículo 14 ter. Arrendamiento de vehículos con conductor.

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

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

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

Como expusimos, tras la reforma operada por el RD 13/2018, las autorizaciones VTC de carácter estatal, esto es, las que la Comunidad de Madrid otorga por delegación, sólo habilitan para prestar actividad de arrendamiento de





vehículos con conductor en el ámbito interurbano, quedando excluido de las mismas el transporte urbano.

Igualmente, ya adelantamos que la Comunidad de Madrid no ha regulado la autorización VTC dentro de su territorio, habiéndose valido hasta el momento de la estatal que otorga por delegación.

En consecuencia, en el caso de que la Comunidad de Madrid no establezca una regulación al efecto, a la finalización de los períodos temporales indicados en la Disposición Transitoria del RDL 13/2018, la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito urbano madrileño, quedará huérfana de autorización.

Ante esta situación, el prelegislador prevé introducir en la Ley 20/1998 el artículo transcrito, con el objeto de colmar la laguna que, en el ámbito urbano, ha quedado tras la reforma operada por el RDL 13/2018, configurando una autorización autonómica de arrendamiento de vehículos con conductor, limitada a dicho ámbito.

Dentro del artículo 14 ter, su apartado 2 establece que *“en todo caso, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor autonómicas otorgadas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, junto con las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos, y el número de las autorizaciones concedidas para realizar transporte de viajeros en automóviles de turismo domiciliadas en la Comunidad de Madrid sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas”*.

Esta regla de proporcionalidad es similar a la existente en el artículo 48.3 LOTT, a cuyo tenor:

“3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en





vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa”.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de octubre de 2021 resume los cambios operados en la imposición de esta medida limitativa en los siguientes términos:

“La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la denominada Ley ómnibus), derogó los artículos 49 y 50 LOTT que contemplaban la posibilidad de restringir la libre concurrencia en el transporte por carretera en caso de desajustes entre la oferta y la demanda. En el preámbulo se declara libre el acceso y ejercicio de las actividades de arrendamiento de vehículos.

Con ello quedó sin efecto el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, que facultaba al órgano competente a denegar la autorización solicitada cuando existiera *“una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio”*, entendiéndose que, en todo caso, era manifiesta la referida desproporción y que, en consecuencia, procedía denegar la autorización *“cuando la relación entre el número de autorizaciones de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas”*.

Posteriormente, la Ley 9/2013, de 4 de julio, modificó el artículo 48.2 LOTT y contempló de nuevo limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en vehículos con conductor: *“No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase*





Comunidad
de Madrid

ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR

de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor".

El desarrollo reglamentario de la modificación operada por la Ley 9/2013 se materializó en el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que dio nueva redacción a los artículos 181 y 182 del ROTT. Con la nueva redacción del artículo 181.3 ROTT se podía denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de VTC cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en la que pretendan domiciliarse y el de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en el mismo territorio fuera superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

Como señala la STC 105/2018, de 4 de octubre de 2018, Recurso: 5333/2017 (Roj: STC 105/2018), *"la nueva redacción del artículo 181.3 desarrolló la previsión del artículo 48.2 LOTT y facultó al órgano competente para denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a fin de mantener el adecuado equilibrio en su territorio entre la oferta de esa modalidad de transporte y la de transporte público de viajeros en vehículos de turismo: en otras palabras, entre vehículos con autorización VTC y taxis. La misma norma reglamentaria añade que "se entenderá en todo caso que se produce una situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas", si bien las Comunidades Autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrían modificar esa regla de proporcionalidad y aplicar una que fuera menos restrictiva".*

(...)

Finalmente, la nueva regulación fue completada con la adopción del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, que procedió a modificar la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Entre otras cuestiones, dicha norma de urgencia añadió un nuevo apartado 3 al artículo 48 LOTT, incorporando parte de las previsiones normativas contenidas en el antes mencionado artículo 181.3 ROTT en la redacción dada por el Real Decreto 1057/2015: por un lado, la previsión relativa a la presunción iuris et de iure de desequilibrio y consiguiente obligación de denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 092624385660305684203



en que pretendan domiciliarse y el de las transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio fuera superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas; y, por otro lado, la previsión relativa a que las comunidades autónomas con competencias delegadas en la materia podrían modificar la citada proporción introduciendo una menos restrictiva”.

A su vez, el Tribunal Supremo se pronunció sobre el carácter proporcionado de esta limitación cuantitativa en su Sentencia de 4 de junio de 2018, donde se lee:

“... una vez admitida la justificación de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano a fin de asegurar una modalidad como la del taxi, la previsión de una proporción entre el número de licencias es sin duda una medida idónea y proporcionada, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva ni corresponda hacerlo a esta Sala.

Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida (1/30), toda vez que la justificación que la Administración ha ofrecido ha sido exclusivamente la histórica, que fue la proporción acordada reglamentariamente en 1998 y también sin que entonces se explicitara ninguna justificación de tal cifra, que ha venido manteniéndose inalterada. Aunque no hay certeza sobre cuál es la relación existente en la actualidad en los distintos municipios, no parece discutible, según las manifestaciones y documentación aportadas por las partes, que tras la concesión de numerosas licencias de VTC en los últimos años aprovechando la supresión primero de las limitaciones y la tardanza en aprobar el reglamento ahora impugnado después, sea posiblemente superior incluso a 1/10 en las principales ciudades. Ello quiere decir, tal como ponen de relieve las partes recurrentes, que la reintroducción de esta limitación cuantitativa suponía en el momento de aprobarse el Real Decreto 1057/2015, una congelación en el número de licencias VTC ya otorgadas. Ahora bien, si la Administración no ha ofrecido justificación razonada de la concreta proporción 1/30, tampoco los recurrentes plantean una posible alternativa a la misma, al margen de su oposición frontal a la contingencia de las licencias VTC. A lo cual hay que añadir una circunstancia de indudable trascendencia, que el límite reglamentario 1/30 es un límite máximo que puede ser rebajado por las administraciones competentes, permitiendo que haya más de una licencia VTC por cada 30 taxis.

Pues bien, si tomamos en consideración las circunstancias descritas, esto es, que ninguna de las partes demandadas aporta criterios útiles para poder determinar una proporción ideal entre ambos tipos de transporte urbano, que tampoco los recurrentes





desvirtúan que dicha proporción máxima pueda servir para mantener el objetivo de una relación equilibrada entre ambas modalidades de transporte y, finalmente, que se trata de un límite máximo que puede ser adaptado a las concretas circunstancias municipales por las comunidades autónomas o los ayuntamientos competentes, hemos de concluir que no se acredita la disconformidad a derecho de dicha proporción”.

En definitiva, el establecimiento de una regla de proporcionalidad en los términos indicados está, a día de hoy¹, refrendada por los Tribunales.

Por otra parte, aún dentro del análisis del nuevo artículo 14 ter, debemos poner de relieve el hecho de que la nueva regulación tan solo alude a la existencia de una nueva autorización VTC de ámbito autonómico, sin precisar ninguna otra circunstancia relativa a la misma, que queda relegada al desarrollo reglamentario posterior.

En este punto, podemos traer a colación el Dictamen 1.124/2010, de 14 de octubre del Consejo Consultivo de Castilla y León el cual señala que *“resulta deseable que cualquier habilitación reglamentaria contenida en una ley sea no sólo precisa en cuanto a la determinación de la materia para la que se otorga sino que, además, contenga una indicación, siquiera mínima, de los criterios y principios que deben seguirse en su ejercicio”*, añadiendo su Dictamen 165/2013, de 27 de marzo que *“no puede considerarse una medida de buena técnica legislativa la creación de preceptos sin contenido sustancial. Por ello debe valorarse la conveniencia de llevar a cabo deslegalizaciones sin indicar unos criterios o parámetros mínimos que permitan acotar el futuro desarrollo reglamentario”*.

En esta línea, recordamos igualmente que la Directriz 42 señala en cuanto a *“las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación*

¹ Mediante Auto del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2021 se ha admitido a trámite un recurso de casación contra la sentencia 96/2021, de 29 de enero de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, residenciando el interés casacional en *“reforzar, completar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala -referida en el razonamiento jurídico segundo de esta resolución- a efectos de analizar la regla de proporcionalidad 1 VTC/30 Taxis a la luz de los artículos 49 TFUE (libertad de establecimiento) y de los artículos 102 y 107 TFUE (ayudas de Estado) y aclarar si resulta pertinente el planteamiento de la cuestión prejudicial que solicita la actora”*.





de proyectos normativos, etc.)” que “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”.

En definitiva, se sugiere perfilar de forma más precisa el régimen autorizador que contempla el Anteproyecto, fijando unos parámetros mínimos relativos a la nueva autorización.

- El **apartado Cinco** añade a la Ley 20/1998 un nuevo artículo 14 quater con la siguiente redacción:

“La prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por los titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos y condiciones que se establezcan reglamentariamente”.

Su tenor resulta similar a lo señalado en el segundo párrafo del artículo 14 *ter* (“*La realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, queda condicionada a que sus titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente*”), si bien en este caso ya referida a los “requisitos y condiciones” que han de cumplir los titulares de las autorizaciones, cuyo establecimiento también se hará “reglamentariamente”, por lo que nos remitimos a lo precedentemente expuesto.

- El **apartado Seis** del artículo único, como adelantamos, introduce en la Ley 20/1998 una nueva Disposición adicional cuarta con el siguiente tenor:

“Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente ley seguirán habilitando para la prestación de servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid tras la finalización de los periodos temporales a los que se refiere la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de





septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

No obstante lo previsto en el párrafo anterior, deberán cumplir los requisitos y condiciones que se desarrollen reglamentariamente”.

Se permite, así, que los titulares de autorizaciones VTC otorgadas por delegación del Estado puedan seguir prestando esos servicios en el ámbito urbano, una vez expiradas las limitaciones temporales impuestas por el régimen transitorio definido por el RDL 13/2018.

Sin embargo, la redacción del segundo párrafo (*“no obstante lo previsto en el párrafo anterior, deberán cumplir los requisitos y condiciones que se desarrollen reglamentariamente”*), induce a confusión, puesto que parece desprenderse del mismo que hará falta un acto de comprobación del cumplimiento de los requisitos –los desarrollados en el futuro, se entiende- para poder seguir prestando tales servicios. En adición, no se precisa la normativa en base a la cual deberá, en su caso, verificarse el cumplimiento de los requisitos de las autorizaciones si el desarrollo reglamentario llegara a demorarse en el tiempo.

Por lo tanto, se sugiere revisar la redacción, aclarando estos extremos, en aras del principio de seguridad jurídica. Recordamos, en este punto, que el artículo 2.4 del Decreto 52/2021 señala: *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, 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”*.

Convendría, de igual modo, que el Anteproyecto fijase un plazo máximo para abordar la regulación de “los requisitos y condiciones” a que se hace referencia.

- En último término, el **apartado Siete** modifica la Disposición final primera de la Ley 20/1998, que queda redactada en los siguientes términos:





“En lo no previsto en la presente ley o en las demás normas de la comunidad autónoma que les afecten, será de aplicación supletoria a los transportes urbanos, realizados en el territorio de la Comunidad de Madrid, el régimen jurídico establecido en las normas estatales para los transportes interurbanos.

Quedan exceptuadas de dicha aplicación supletoria las disposiciones sancionadoras introducidas en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes Terrestres por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de infracciones relativas al arrendamiento con conductor y para luchar contra la morosidad en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, así como otras normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras”.

Así, el primer párrafo remite a la aplicación supletoria de la LOTT, -en una reproducción literal de lo prevenido actualmente en la Disposición final primera de la Ley 20/1998-.

El segundo párrafo, que se incluye como novedad, opta por exceptuar de dicha supletoriedad, en materia sancionadora, las disposiciones introducidas en la LOTT por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de infracciones relativas al arrendamiento con conductor y para luchar contra la morosidad en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, así como otras normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras.

Con tal redacción se configura, en esencia, una remisión a una norma del Estado en ciertos supuestos, de tal forma que, en virtud de esta opción legislativa, en materia sancionadora de VTC, se aplica la LOTT, con excepción de las nuevas disposiciones sancionadoras introducidas por la Ley 13/2021.

Ciertamente, debemos reiterar que la regulación de las VTC dentro de su ámbito territorial por parte de la Comunidad de Madrid es plena desde el punto de vista legislativo, pudiendo configurarla como tenga por conveniente dentro de los





límites que marca el ordenamiento jurídico. Sin embargo, no es menos cierto que la remisión proyectada podría dificultar la comprensión de los exactos términos en que el régimen sancionador de la LOTT debe ser aplicado en la Comunidad de Madrid en materia de vehículos de arrendamiento con conductor.

Sobre este particular, podemos traer a colación el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 671/2011, de 30 de junio, donde se afirma que *“en varios dictámenes se ha señalado que las remisiones normativas, tanto internas como externas a la ley, si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la ley. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones hasta lo estrictamente indispensable”*.

En base a lo expuesto, sería deseable, por razones de técnica legislativa y de seguridad jurídica, proceder a regular el régimen sancionador aplicable a la actividad de arrendamiento con conductor en el ámbito urbano madrileño, como la Comunidad de Madrid tenga por conveniente, en el ejercicio de sus competencias en la materia.

No obstante ello, y de mantenerse la redacción en los términos previstos, hemos de reparar en el hecho de que el artículo 16 de la Ley 20/1998 ya contiene, en su primer apartado, una remisión a la LOTT en lo que atañe al régimen sancionador: *“En relación con el incumplimiento de las normas reguladoras de los transportes urbanos será de aplicación lo dispuesto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y sus normas de desarrollo, en materia de régimen sancionador y de control de los transportes por carretera en todo lo que no se oponga o contradiga a lo que se establece en la presente Ley”*.

Por ello, en orden a una mejor sistemática y comprensión de la norma, se sugiere reconsiderar la ubicación de la previsión analizada en este precepto, reformulando su redacción.





Finalmente, se recomienda la incorporación al texto de una Disposición final relativa a la entrada en vigor de la norma proyectada.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma
**La Letrada-Jefe en la Consejería de
Transportes e Infraestructuras**

Cristina Recarte LLOrens

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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

