



**A.G.- 9/2021**

**S.G.C.- 14/2021**

**S.J.- 7/2021**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transporte, Movilidad e Infraestructuras, en relación con un **Proyecto de Decreto por el que se establece una moratoria en la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid.**

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:

- Certificado del Secretario General del Consejo de Gobierno, de 29 de diciembre de 2020, por el que se certifica que el Consejo de Gobierno, en su sesión de



la misma fecha, declaró la tramitación urgente del Proyecto de Decreto sometido a Informe.

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo emitida por el Director General de Transportes y Movilidad el 30 de diciembre de 2020, sometida a audiencia e información pública.

- Proyecto de Decreto sometido a audiencia e información pública.

- Resolución del Director General de Transportes y Movilidad, de 5 de enero de 2021, acordando el trámite de audiencia e información pública.

- Escrito de alegaciones formulado por las Asociaciones integrantes del Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC), de 14 de enero de 2021.

- Escritos de observaciones formuladas por las siguientes Consejerías:

.- Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 11 de enero de 2021.

.- Consejería de Presidencia, de 12 de enero de 2021.

.- Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, de 13 de enero de 2021.

.- Consejería de Hacienda y Función Pública, de 18 de enero de 2021.

.- Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 7 de enero de 2021.

.- Consejería de Vivienda y Administración Local, de 13 de enero de 2021.

.- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 15 de enero de 2021.

.- Consejería de Sanidad, de 7 de enero de 2021.

- Escritos en que no formulan observaciones las siguientes Consejerías:

.- Consejería de Educación y Juventud, de 7 de enero de 2021.

.- Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 8 de enero de 2021.



- Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación, de 7 de enero de 2021.
- Consejería de Cultura y Turismo, de 7 de enero de 2021.

- Informe de la Dirección General de Igualdad sobre impacto por razón de género, emitido el 11 de enero de 2021 en cumplimiento del artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en relación con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad sobre impacto en la familia, infancia y adolescencia, dictado en cumplimiento del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, emitido el 11 de enero de 2021 por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 21.2 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 con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación.

- Informe 1/2021 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia el 12 de enero de 2021, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

- Proyecto definitivo de Decreto sometido a informe del Servicio Jurídico.





- Memoria del Análisis de Impacto Normativo emitida por el Director General de Transportes y Movilidad, de fecha 25 de enero de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras sobre el texto proyectado, de fecha 25 de enero de 2021.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Proyecto normativo tiene por objeto introducir una moratoria en la aplicación del artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio, a fin de permitir que todos aquellos vehículos que, entre enero de 2021 y diciembre de 2022, superen la antigüedad máxima de diez años prevista en el mencionado precepto, puedan continuar adscritos a las licencias de autotaxi hasta el 31 de diciembre de 2022.

Consta de una parte expositiva y otra articulada, en la que se distingue un artículo único, y dos disposiciones finales.

El artículo único establece la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2022 en la aplicación del artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

A continuación, la Disposición Final primera prevé la obligatoriedad por parte de los municipios de cumplir lo dispuesto por el artículo único, y la Disposición final segunda se refiere a su entrada en vigor.



## SEGUNDA.- Competencia normativa.

El Proyecto sometido a análisis jurídico tiene por objeto, como indica su parte expositiva, suspender temporalmente en su aplicación el límite máximo de antigüedad que el artículo 10.1.e) del Decreto 74/2005, de 28 de julio, impone a los vehículos adscritos a licencias de autotaxi, que, por mandato de este precepto, no pueden continuar dedicados a la actividad de taxi a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años, contados desde su primera matriculación.

Con esta moratoria se permitirá a los titulares de licencias de autotaxi mantener adscritos a las mismas, hasta el día 31 de diciembre de 2022, los vehículos que, a partir del 1 de enero de 2021, inclusive, hayan superado esa antigüedad máxima de diez años, todo ello con el fin de minimizar el perjuicio que la crisis económica derivada de la pandemia mundial ocasionada por el Covid-19 está provocando al sector del autotaxi.

De acuerdo con el artículo 148.1.5ª 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 discorra 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 (Decreto 74/2005, en adelante), 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 previstas en el artículo 10 del Decreto 74/2005, con la finalidad de coadyuvar al mantenimiento de dicha actividad, 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”.

No obstante, en el presente caso, la vocación de permanencia no es indefinida, sino que se encuentra temporalmente limitada, hasta el 31 de diciembre de 2022, fecha a partir de la cual, según indica el Proyecto analizado, entrará en vigor nuevamente la limitación de diez años máximos de antigüedad de los vehículos adscritos a las licencias de autotaxi.

Sobre este particular, el dictamen 298/2019, de 3 de octubre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, afirma:

“Existen disposiciones normativas que tienen limitada temporalmente su vigencia, porque contienen normas temporales.

(…)

Por lo tanto, son normas que pierden su vigencia por decadencia, no por derogación. A diferencia de la derogación, la decadencia es el efecto extintivo de la vigencia de las normas temporales derivada de la producción del hecho o del vencimiento del plazo señalado por esta. Así, la decadencia solo es aplicable a las normas temporales. La decadencia es un efecto automático, cuya producción no requiere ni de una disposición normativa posterior (cómo ocurre con la derogación) ni una declaración jurisdiccional (cómo ocurre con la anulación).

(…)

Las normas temporales son aquellas cuya vigencia expira automáticamente cuando se produce un hecho futuro pero cierto o por el transcurso de un determinado plazo, sin



necesidad de ningún acto contrario expreso, porque tienen acotada su vigencia por imperio de la disposición que la prescribe o de otra de previa y de rango superior”.

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, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, 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.**

En lo que atañe a la tramitación del Proyecto hasta el momento, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), normativa que resulta de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid a tenor del artículo 33 del Estatuto de Autonomía y de la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, así como en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante).

Asimismo, cabe recordar que la Ley 50/1997 ha sido desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que regula el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica, y del informe sobre el impacto por razón de género; las disposiciones de este Real Decreto deberán ser tenidas en cuenta en el análisis del expediente.

Del mismo modo, habrá que estar a lo previsto en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno (en adelante, Instrucciones), así como al Decreto 210/2003, de 16 de octubre (en lo sucesivo, Decreto 210/2003, de 16 de octubre), por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60 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”.

El examen de la documentación remitida permitirá comprobar el cumplimiento de los trámites preceptivos para la aprobación del Decreto proyectado.

En efecto, consta en el expediente la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, elaborada por el Centro Directivo promotor del Proyecto, cuya estructura se acomoda a lo exigido por el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

Se han recabado los preceptivos informes de las Direcciones Generales de Infancia, Familias y Natalidad, y de Igualdad, sobre el impacto del Proyecto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y en materia de género y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género. Igualmente, se ha emitido Informe de coordinación y calidad normativa por la Consejería de Presidencia.

Se ha distribuido el texto del Proyecto entre las distintas Consejerías, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, habiendo presentado informe de observaciones las Secretarías Generales Técnicas de algunas Consejerías.





Se ha cumplido también el trámite preceptivo del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras.

Por otro lado, consta acreditada la cumplimentación del trámite de audiencia e información pública, impuesto por los artículos 26.6 de la Ley 50/1997 y 133 de la Ley 39/2015, permaneciendo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el plazo de 10 días hábiles, y habiéndose dado audiencia al Comité Madrileño del Transporte por Carretera. Asimismo, se hace constar en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que concurren circunstancias extraordinarias sobrevenidas derivadas de la crisis ocasionada por el Covid-19, que exigen la aprobación urgente de la norma, por lo que, de conformidad con lo regulado en el apartado 20 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2020, se declaró la tramitación urgente del Proyecto, lo que conlleva prescindir del trámite de consulta pública, conforme a los preceptos anteriormente citados.

Finalmente, a efectos de lo dispuesto en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, objeto de prórroga automática en virtud de lo señalado en el artículo 51 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid -rigiéndose su aplicación por lo dispuesto en el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2021-, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo hace constar que la aprobación del Decreto proyectado no comporta ningún impacto en los gastos e ingresos públicos de la Comunidad de Madrid, por lo que no se ha recabado el preceptivo informe.



## 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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (artículo 33 EACM), de conformidad con el apartado 4 de las Instrucciones.

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. No obstante sería conveniente referirse a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Así debería citarse el artículo 148.1.5ª de la Constitución y 26.1.6 del Estatuto de Autonomía, al igual que la Ley 20/1998.

Se sugiere eliminar referencias temporales inconcretas como “*el pasado 11 de marzo*” que, por razón de la fecha de aprobación de la norma, podrían resultar confusas. Se recomienda, igualmente, hacer referencia a las razones por las que se ha prescindido del trámite de consulta pública y no reiterar, en la descripción de la tramitación, que se ha llevado a cabo el trámite de audiencia e información pública, que aparecer reflejado en dos párrafos distintos.

Al hilo de lo anterior sería conveniente reformular el párrafo octavo al no ser correcto señalar que “*por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 29 de diciembre de 2020, se ha prescindido del trámite de consulta pública*”. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2020, “se declaró la tramitación urgente del Proyecto”, posibilitando poder prescindir del trámite de consulta pública, de ahí que sea conveniente clarificar dicho extremo. Se señala la errata existente en su denominación al referirse a “Acuerdo de Consejo de Gobierno”.



Se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a 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 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”.*

Asimismo, 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 Natalidad, el informe de la Oficina de Calidad Normativa, de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, el Informe de la Abogacía General y Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13.

En relación al 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, conforme a la Directriz 9, *“en las disposiciones de carácter temporal, se hará constar en el nombre su período de vigencia”*.

La parte dispositiva del Proyecto normativo consta de un único artículo, cuyo contenido tiene por objeto establecer una moratoria o suspensión temporal de la limitación de antigüedad máxima de los vehículos adscritos a licencias de autotaxi.

En efecto, el Decreto 74/2005, establece en su artículo 10.1, dentro de los requisitos para la obtención de licencias municipales de autotaxi, el de *“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”* (el subrayado es nuestro).

La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias en materia de transportes y conforme a lo expuesto ut supra, pretende paliar los perjuicios económicos que las medidas derivadas de la crisis sanitaria puedan producir en este sector del autotaxi.

Así, con el Decreto proyectado se busca permitir que, hasta el 31 de diciembre de 2022, los titulares de vehículos con licencia autotaxi que hayan superado la antigüedad indicada puedan seguir manteniéndolos adscritos a la respectiva licencia, sin necesidad de proceder a su sustitución.

Consecuencia de lo anterior, la Disposición Final primera impone a los municipios la observancia de dicha moratoria 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”*.

Se señala que la Disposición Final primera se refiere en su título a los ayuntamientos, y en su contenido a los municipios. Debe advertirse de que los vocablos “municipio” y “ayuntamiento” no son enteramente equivalentes, siendo el ayuntamiento el órgano de gobierno del municipio (art. 19 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Ello unido a que, según el artículo 1.2 del Decreto 74/2005, se impone la observancia de sus reglas por el correspondiente *“municipio u órgano supramunicipal”*, hace necesario revisar la terminología empleada

Por lo demás, la Disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Dado que la moratoria se aplica a aquellas licencias adscritas a vehículos que alcancen la antigüedad máxima desde el 1 de enero de 2021, se dota de cierto grado de retroactividad al Decreto proyectado.

A tal efecto, conviene destacar que el artículo 9, apartado 3, de la Constitución Española consagra el principio general de *“irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

Por su parte el artículo 2, apartado 3, del Código Civil declara que *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*.

El alcance del principio de irretroactividad de las normas ha sido analizado de forma reiterada por la jurisprudencia, siendo clarificadora a dicho efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de mayo de 2018:



“4. La primera de las dudas constitucionales que plantea el órgano judicial se refiere a la pretendida vulneración del principio de irretroactividad de disposición restrictiva de un derecho ya consolidado (art. 9.3 CE).

En la STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4, sintetizamos así nuestra doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:

"a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE 'no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)' (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que resulta inadmisibile—ello, obviamente, sin perjuicio del debido respeto a otros principios consagrados en el art. 9.3 CE— (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 17; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6).

b) La expresión 'restricción de derechos individuales' del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10).

c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es 'la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad' (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal 'la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio



del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre 'relaciones consagradas' y afecta a 'situaciones agotadas' [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)]." (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17)" (el énfasis es añadido).

En particular, la posibilidad de que los efectos de una nueva norma se extiendan a situaciones jurídicas no consolidadas, es admitida por la jurisprudencia, que viene a señalar que en tal supuesto se da una retroactividad impropia o de grado mínimo. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2017, dispone:

"Procede añadir que en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2012, hemos sostenido que:

«[...] Sin necesidad de hacer en este momento un resumen o compendio de la doctrina jurisprudencial recaída en interpretación de los preceptos antes citados, ni ceder a la tentación de transcribir innumerables fragmentos de sentencias al uso, baste decir que, conforme a aquélla, no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado (no obligan a revisar ni remueven los hechos pretéritos, no alteran la realidad ya consumada en el tiempo, no anulan los efectos jurídicos agotados), despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso.»" (el énfasis es añadido).

En definitiva "*la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro*", o sobre "*situaciones o relaciones jurídicas actuales aun no concluidas*", o la afectación a derechos "*pendientes, futuros, condicionados y expectativas*", no activan las prohibiciones o límites constitucionales a la retroactividad (Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2015, de 5 de marzo). Así, lo que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza es la irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.





**Comunidad  
de Madrid**

ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID  
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA

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, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el mismo.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe en la Consejería  
de Vivienda y Administración Local**

Cristina Recarte LLOrens

CONFORME,

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

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/csv](http://www.madrid.org/csv)  
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1222327378007660485837**