



**A.G.- 66/2023**

**S.G.C.- 114/2023**

**S.J.- 171/2023**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en relación con un **Proyecto de Decreto por el que se establece una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2023 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:

- Orden de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de 27 de abril de 2023, por la que se declara la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Decreto.

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo emitida por el Director General de Transportes y Movilidad el 11 de mayo de 2023, sometida a audiencia e información pública, así como sus versiones posteriores de fechas 2 y 19 de junio de 2023.

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

-Resolución del Director General de Transportes y Movilidad, de 5 de junio de 2023, acordando el trámite de audiencia e informaciones públicas.

-Escrito de alegaciones formulado por una las asociaciones integrantes del Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC), de 22 de mayo de 2023.

-Escritos en que se indica que no formulan observaciones al Proyecto de Decreto, de las siguientes Consejerías:

- .- Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 16 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 17 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 18 de mayo de 2023, aportando observaciones al Proyecto de la Dirección General de Economía de 17 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Administración Local y Digitalización, de 18 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 18 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Sanidad, de 22 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 19 de mayo de 2023.
- .- Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 17 de mayo de 2023.

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 17 de mayo de 2023 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 17 de mayo de 2023 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).



- Informe 34/2023 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 18 de mayo de 2023, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) y en el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras sobre el texto proyectado, de fecha 20 de junio de 2023.

## 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, desde el día 1 de enero de 2023 hayan superado 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 2023. Asimismo, se permite que los vehículos adscritos a licencias de autotaxi, en la Comunidad de Madrid, cuyos titulares acrediten haber formalizado la adquisición del nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022, pero que no hayan podido disponer de los mismos a esa fecha, puedan seguir adscritos a las licencias de autotaxi hasta que se materialice dicha disposición o, en caso contrario, hasta el 31 de diciembre de 2023.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva conformada por un artículo seguida de una parte final integrada por tres disposiciones finales.

El artículo único establece la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2023 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 u órganos supramunicipales de cumplir lo dispuesto por el artículo único, la Disposición Final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de transporte para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto, y la Disposición Final tercera se refiere a su entrada en vigor.

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

El Proyecto sometido a análisis jurídico tiene por objeto, como indica su parte expositiva, 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, aquellos vehículos que, desde el día 1 de enero de 2023, hayan superado la antigüedad máxima de diez años prevista en el mencionado precepto, hasta el plazo máximo de 31 de diciembre de 2023.

Del mismo modo, a consecuencia de los problemas surgidos en el abastecimiento de determinados componentes en el sector de la automoción, con motivo de la crisis energética, la situación de conflicto en algunas zonas de Europa y el contexto de la economía mundial en general, la producción de vehículos ha venido

teniendo serias dificultades y retrasos importantes en el suministro de los vehículos demandados, de forma que los tiempos de entrega de los vehículos nuevos se han alargado tanto que se hace aconsejable adoptar una nueva moratoria dirigida a amparar también a aquellos titulares de licencias que hicieron los pedidos de sus nuevos vehículos en el mismo plazo en el que lo hubiera hecho antes de la pandemia, e incluso superior, y por circunstancias que no les son imputables, no han podido disponer de ellos en plazo, para que puedan seguir trabajando con sus vehículos, hasta la entrega del nuevo, o hasta el día 31 de diciembre de 2023 en todo caso.

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 2023, 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, cuyo artículo 9.3 dispone que *“el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano de viajeros en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a sus normas específicas, las cuales deberán seguir las reglas establecidas por la Comunidad de Madrid, previo informe del correspondiente órgano de participación y consulta”*. A su vez, la Disposición Final tercera del mismo cuerpo legal *“habilita al Gobierno de Madrid para que, mediante Decreto, pueda dictar y, en su caso, modificar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”*.

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

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



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

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

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

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

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

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir

abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de “sus normas reglamentarias” [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

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

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

Asimismo, se respeta lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, según el cual *“adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno”*.

#### **CUARTA.- Tramitación.**

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración*

*propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento,*

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

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

- “1. La redacción de las normas estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de las mismas.
2. Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid se estructura en los siguientes trámites necesarios, que se realizarán por el siguiente orden:
- a) Consulta pública, en su caso.
  - b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.
  - c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.
  - d) Trámite de audiencia e información públicas, en su caso.
  - e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.
  - f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.
  - g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.
  - h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros.
3. En el caso de las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, una vez elaborado el proyecto normativo y su correspondiente MAIN, se comunicará a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura. El plazo para emitir dichas observaciones, en su caso, será el

general de ocho días hábiles establecido con carácter general para los informes en el artículo 8.2”.

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

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

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

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

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

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

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad



de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

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



Al respecto se ha de tener también en cuenta lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 52/2021, referente a la tramitación urgente de iniciativas normativas, según el cual:

“1. El Consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias en los siguientes supuestos:

a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

2. La que acompañe al proyecto deberá mencionar la decisión de la tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

3. La tramitación por la vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad.

b) En cuanto al trámite de consulta pública previa, se estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

4. El acuerdo de tramitación urgente, que revestirá la forma de Orden, deberá adoptarse con anterioridad a la elaboración de la MAIN, salvo que concurren circunstancias sobrevenidas que justifiquen la urgencia una vez iniciado el procedimiento”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para

determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) en los siguientes términos:

“(…) Teniendo en cuenta la concurrencia de circunstancias extraordinarias, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica a los afectados por la normativa vigente 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, de 24 de marzo, mediante la Orden de 27 de abril de 2023 de la Consejería de transportes e Infraestructuras se ha declarado la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto”.

En este caso, la urgencia se justifica en la Orden de 27 de abril de 2023, en los siguientes términos:

“(…) Esta propuesta viene justificada por el interés público de atender a la situación de inseguridad económica que afecta al sector del taxi como consecuencia de los problemas surgidos en la producción de los vehículos con la consiguiente demora en el suministro de los mismos, ofreciendo certeza a los titulares de las licencias de autotaxi para que sus vehículos puedan seguir prestando el servicio, aun cuando hayan superado la antigüedad prevista en el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, hasta la disposición del nuevo vehículo.

Las razones que justifican la tramitación por urgencia vienen determinadas, además de por las consecuencias derivadas de la pandemia, por otra serie de nuevas circunstancias concurrentes como son la crisis energética, la invasión rusa en Ucrania, así como la crisis de los microchips, que han alterado enormemente la economía mundial, de forma que la escasez de semiconductores para automoción ha terminado por incidir en la producción de los fabricantes en todo el mundo, afectando directamente a los usuarios finales.

Siendo esto así, los titulares de las licencias que hayan formalizado el pedido de un vehículo nuevo con tiempo suficiente, no tienen sin embargo la certeza de que la entrega se vaya a producir en plazo, por lo que, de no aprobarse la moratoria que se proyecta, no podrían seguir trabajando con sus vehículos antiguos, con lo que ello conlleva para ellos y para sus familias, al igual que para los usuarios finales, ya que esta situación afecta negativamente a la prestación del servicio público del taxi.

A la vista de todo lo expuesto, considerando que concurren circunstancias extraordinarias que no ha sido posible prever con anterioridad, dados los numerosos trámites que requiere la aprobación de una disposición normativa de este tipo, y con el objeto de evitar los perjuicios negativos que esta situación del mercado puede generar en los taxistas, sus familias y los usuarios finales, así como de salvaguardar la seguridad jurídica para todos los afectados”.

Como se justifica en la MAIN, de acuerdo con lo señalado por el artículo 11 del Decreto 52/2021 -que en relación a la consulta pública, remite a lo dispuesto en el artículo 27.2. b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno-, por Orden de 27 de abril de 2023, del Consejero de Transportes e Infraestructuras, se declaró la tramitación urgente del Proyecto, posibilitando prescindir del trámite de consulta pública.

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 265/2023, de 18 de mayo de 2023 señala:

“No obstante, cabe señalar que la Ley del Gobierno no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiéndose a estar a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien 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. Por ello, la razón de la ausencia de consulta pública estaría amparada en esos motivos previstos en la citada





ley autonómica, en tanto que la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo, a la legislación estatal, que excluye la consulta pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos”.

Así pues, la declaración de tramitación urgente del presente procedimiento, justificada debidamente en razones de interés público, como se expresa en la MAIN, justifica el poder prescindirse de la consulta previa, si bien sería conveniente en la MAIN final completar la justificación en referencia a las demás causas previstas en el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, tal y como se desprende de la propia MAIN -no tener la norma proyectada un impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes para el destinatario, y regular aspectos parciales de la materia-

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

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

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

En otro orden de cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro

directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

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

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de 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.

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

Además, el Proyecto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de cada consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021).

Mediante Resolución del Director General de Transportes y Movilidad, de 6 de mayo de 2023, se acordó el trámite de audiencia e información públicas, habiendo estado publicado el Proyecto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 7 hasta el 15 de junio de 2023, señalando la MAIN que presentaron alegaciones ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI MADRID y la ASOCIACIÓN PLATAFORMA DE AFECTADOS DIÉSEL EURO 5 TAXI, cuyos escritos no se han incorporado al expediente. Así pues, se hace necesario completar el expediente con dichas alegaciones.

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 20 de junio de 2023 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

“1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta

para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa".

El Proyecto de Decreto no está incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura (2021-2023), aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, quedando dicho extremo, debidamente justificado en la MAIN.

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



## 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), tal como ha reconocido la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”*.

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. Asimismo, se refiere a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, citando el artículo 148.1.5ª de la Constitución y 26.1.6 del Estatuto de Autonomía, al igual que la Ley 20/1998.

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 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *“(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica,*

*transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

No obstante, en relación al principio de transparencia, el párrafo 10º señala que se ha realizado el *“el trámite de audiencia e información públicas, siendo objeto de publicación tanto en su Boletín Oficial como en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”*. Al respecto cabe formular las siguientes observaciones: el término públicas, debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021, al referirse a esos dos únicos trámites como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en Dictamen 258/2023, de 18 de mayo de 2023. En el mismo sentido se expresa el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre y Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, siendo lo correcto referirse a que se han realizado *“los trámites de audiencia e información pública”*, extremo que debería corregirse.

Por otro lado, en relación a la expresión *“siendo objeto de publicación en su Boletín Oficial, como en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”*, cabe decir que dichas publicaciones, no tienen encaje en el artículo 2 del Decreto 52/2021, del que se desprende que la justificación de la adecuación a los principios de buena regulación se ha de referir a los trámites efectuados. Así se evidencia al señalar el artículo 2 que en la disposición normativa *“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En aplicación del principio de transparencia conforme establece el artículo 2.6 del Decreto 52/2021, se posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (ex art. 14 del Decreto 52/2021).

Por otro lado, cabe decir que la expresión referida a la *“publicación en su Boletín Oficial”*, en relación con la justificación de principio de transparencia, resulta

confusa, al no quedar claro si se refiere al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, o a “otro Boletín Oficial”, sin que la MAIN ofrezca luz al respecto, extremo que deberá quedar clarificado.

No obstante, de referirse a la publicación del Decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, cabe traer a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

Por tanto, debe eliminarse el inciso señalado, a fin de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 52/2021, referido a la justificación de los principios de buena regulación.

En el párrafo 11º se justifica el hecho de haberse prescindido del trámite de consulta pública. No obstante, teniendo en cuenta lo expuesto al hilo del análisis de la tramitación del Proyecto, sería conveniente su reformulación. Al respecto se señala, a juicio de este servicio jurídico, que no sería necesaria mención alguna, al ser dicho contenido propio de la MAIN, en el que se especifica el procedimiento tramitado.



Se advierte del error consignado en el párrafo 7º, en relación al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, al referirse a que la “orden”, responde al interés general (...), cuando se tratar de un decreto, extremo que deberá corregirse.

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 Fomento de la Natalidad, el informe de Coordinación y Calidad Normativa, de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, el Informe de la Abogacía General y el 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”*.

Por último, se sugiere reformular los párrafos 3º a 5º, pues los términos en que se expresa son más propios de la MAIN -al contenido “Justificación del acierto, contenido y análisis jurídico de la propuesta” en el apartado 1) dedicado a los fines-, no resultando adecuada la expresión *“se hace necesario adoptar una nueva moratoria”*, párrafo 5º. Por otro lado, se sugiere aligerar el contenido de la parte expositiva y en concreto del párrafo 3º dedicado a la justificación de la moratoria prevista en el Decreto 42/2021.

Advertimos también, que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva – párrafo 10º- la expresión “*proyecto normativo*”, más propio de la MAIN, debiéndose sustituir por el término “Decreto”, expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.

En último término, desde una perspectiva formal, se ha detectado erratas en los párrafos cuarto (os vehículos) y quinto (de forma coherente y **claro**) de la página 2.

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, busca permitir que, hasta el 31 de diciembre de 2023, los titulares de vehículos con licencia autotaxi que hayan superado la antigüedad indicada, o que acreditan haber realizado un pedido del nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022, puedan seguir manteniéndolos adscritos a la respectiva licencia, sin necesidad de proceder a su sustitución.

Ello no obstante, se aprecia cierta confusión en la forma de redactar este **artículo único**, proponiéndose la siguiente redacción:

“A los efectos de lo dispuesto en el artículo 10.1.e) del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005,

de 28 de julio, los vehículos que, desde el día 1 de enero de 2023, hayan superado la antigüedad máxima de diez años, contada desde su primera matriculación, podrán continuar adscritos a las licencias de autotaxi vigentes a la entrada en vigor de este decreto, hasta el día 31 de diciembre de 2023.

Asimismo, los vehículos adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid, cuyos titulares acrediten haber formalizado la adquisición del nuevo vehículo antes del 31 de diciembre de 2022, podrán seguir adscritos a las licencias de autotaxi hasta que se materialice dicha disposición o, en caso contrario, hasta el 31 de diciembre de 2023. La adquisición del vehículo se acreditará con la presentación de la factura de compra”.

Dado que la aplicación de la moratoria no se condiciona a que el retraso obedezca a la crisis de suministros del sector de la automoción –con independencia de que sea la razón de ser de esta moratoria- se sugiere suprimir la referencia a esa circunstancia, cuya concurrencia no figurará en la factura de compra.

La **Disposición final primera** impone a los municipios u órganos supramunicipales, 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”*.

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

Determinado ut supra que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los

límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que “(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.

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

Finalmente, la **Disposición final tercera** fija la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Dado que la moratoria se aplica a aquellas licencias adscritas a vehículos que alcancen la antigüedad máxima desde el 1 de enero de 2023, 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 aquella, 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 pues, lo que el artículo 9.3 de la Constitución garantiza es la irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.





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, 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 VIVIENDA, TRANSPORTES, E INFRAESTRUCTURAS**