

A.G.- 92/2023

S.G.C.- 162/2023

S.J.- 252/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con un **Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.**

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

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

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo emitida por el Director General de Transportes y Movilidad el 29 de marzo de 2023, así como sus versiones de fechas 20 de octubre de 2023 y 30 de noviembre de 2023, posteriores a los trámites de informes de las distintas consejerías, y de audiencia e información pública.

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

-Resolución del Director General de Transportes y Movilidad, de 30 de junio de 2022, acordando la apertura del trámite de consulta pública, así como escritos de alegaciones presentados durante este trámite.

-Resolución del Director General de Transportes y Movilidad, de 23 de octubre de 2023, acordando el trámite de audiencia e información públicas, así como escritos de alegaciones presentados durante este trámite.

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

.- Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 31 de marzo de 2023.

.- Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 12 de abril de 2023.

.- Consejería de Administración Local y Digitalización, de 12 de abril de 2023.

.- Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 11 de abril de 2023.

.- Consejería de Sanidad, de 11 de abril de 2023.

.- Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 13 de abril de 2023.

.- Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 3 de abril de 2023.

.- Escrito de observaciones de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 11 de abril de 2023.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 12 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 11 de mayo de 2023.

- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, emitido el 19 de abril de 2023.

- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 11 de abril de 2023.

- Escrito de alegaciones formulado por algunas de las asociaciones integrantes del Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC), de 12 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 24 de octubre de 2023.

- Informe de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 26 de octubre de 2023.

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 31 de marzo de 2023 por la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 3 de abril de 2023 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe 27/2023 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 10 de abril de 2023, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto

52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) y en el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras sobre el texto proyectado, de fecha 30 de noviembre de 2023.

SEGUNDO.- Con fecha 5 de diciembre de 2023 se da traslado, vía correo electrónico, de una nueva versión de la MAIN, firmada el mismo día 5.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - Objeto y estructura de la disposición proyectada.

El Proyecto normativo tiene por objeto acometer el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (Ley 20/1998), en materia de arrendamiento de vehículo con conductor.

Consta de una parte expositiva y una dispositiva integrada por once artículos en los que se regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma, los requisitos para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones, las condiciones que han de cumplir los conductores de este tipo de vehículos, así como los vehículos mismos, el visado y rehabilitación de las autorizaciones, las condiciones de la prestación de los servicios, los servicios contratados por plaza con pago individual, los derechos de las personas usuarias y el sometimiento a las Juntas Arbitrales del transporte.

Además, cuenta con cuatro Disposiciones transitorias en las que se contemplan la acreditación del cumplimiento de los requisitos, el plazo para superar las pruebas para la conducción de los vehículos de arrendamiento con conductor y convalidación de las situaciones por el ejercicio de la conducción de este tipo de vehículos, la clasificación ambiental de éstos y la comunicación de los servicios en tanto no se encuentre operativo el Registro de Comunicaciones de Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor de la Comunidad de Madrid.

Por último, tiene tres Disposiciones finales en las que se contiene la habilitación normativa a la consejería competente en materia de transportes, se fija el plazo para la creación del citado registro y se dispone la entrada en vigor de la norma.

SEGUNDA.- Competencia normativa.

El Proyecto sometido a análisis jurídico tiene por objeto, como indica su parte expositiva, acometer el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 20/1998 en materia de arrendamiento de vehículo con conductor.

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

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

Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma”.

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

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

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

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

estará sujeto a las normas del Estado, que conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, y a lo que dispongan los programas o planes generales o sectoriales del Estado”.

Como consecuencia de lo anterior, la Comunidad de Madrid no procedió a regular su propia autorización VTC para el ámbito madrileño hasta fechas recientes, funcionando los vehículos VTC con la autorización VTC del Estado, que habilitaba para desarrollar esta modalidad de transporte tanto en el ámbito urbano como interurbano en todo el territorio nacional.

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

“Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio. Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios”.

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

Poco tiempo después, el Estado promulga el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (RDL 13/2018, en adelante), que modifica nuevamente la LOTT en

materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En esta ocasión, se justificó la reforma del siguiente modo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

con conductor en el ámbito interurbano exclusivamente, sin perjuicio de las habilitaciones temporales incluidas en la Disposición transitoria única de dicho real decreto ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este precepto fue posteriormente modificado por Ley 11/2023, de 12 de abril, para introducir *in fine* en el párrafo primero del apartado 1 la siguiente previsión: “*No obstante, reglamentariamente se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga preciso evitar situaciones desmedidas para los usuarios, el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios calculado sin la existencia de aquellas*”.

También se introduce un último párrafo en este precepto, a cuyo tenor “*No obstante lo previsto en el párrafo anterior, el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones, a los efectos de preservar el desarrollo equilibrado de las*

distintas formas de transporte de viajeros en vehículo turismo, denegará el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, en atención al número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor otorgadas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, junto con las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos existentes, al número de autorizaciones para realizar transporte de viajeros en automóviles de turismo domiciliadas en la Comunidad de Madrid y al conjunto de la población cuyas necesidades de movilidad debe garantizar, constando esta motivación en el procedimiento”.

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

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

A tal fin, el proyecto sometido a Informe desarrolla la Ley 20/1998 con el objeto de regular dicha autorización prevista en su artículo 14.ter, así como otros aspectos referidos a la prestación de servicios urbanos que se consignan en el artículo 14 quater.

TERCERA.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

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

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

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

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

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de

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

Hechas estas precisiones conceptuales, se puede afirmar que el Decreto proyectado desarrolla la Ley 20/1998, cuyo artículo 14.ter.1, segundo párrafo, dispone que *“La realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid queda condicionada a que sus titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que reglamentariamente se establezcan”*, a lo que el artículo 14.querter añade que *“la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por los titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos que, en relación con los conductores, vehículos y demás condiciones para su realización, se establezcan reglamentariamente”*. Finalmente, la Disposición final tercera del mismo cuerpo legal *“habilita al Gobierno de Madrid para que, mediante Decreto, pueda dictar y, en su caso, modificar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUARTA. - Tramitación.

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

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

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

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

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

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

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

a) Consulta pública, en su caso.

b) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.

c) Solicitud simultánea de informes preceptivos y otras consultas que se estimen convenientes.

d) Trámite de audiencia e información públicas, en su caso.

e) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.

f) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su caso.

g) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en su caso.

h) Aprobación por el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros.

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

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

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

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando 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 ello, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

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

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

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.
3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.
4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:
 - a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
 - b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

El trámite de consulta pública, tal y como se desprende del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, se ha efectuado desde el 8 de julio de 2022 al 28 de julio de 2022, ambos inclusive. Sin embargo, en la MAIN se hace constar que dicho trámite tuvo lugar entre el 24 de octubre y el 14 de noviembre de 2023 (página 32), en una evidente confusión con el trámite de audiencia e información pública. Este extremo deberá ser corregido. Se han incorporado al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite.

Por otro lado, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución de la Dirección General de Transportes y Movilidad de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de 20 de octubre de 2023, permaneciendo, como se significa en la MAIN, el Proyecto publicado en el Portal de Transparencia en el periodo comprendido entre el 24 de octubre y el 14 de noviembre de 2023, ambos inclusive. Se han incorporado al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite.

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

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

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

En este sentido, en la página 39 de la MAIN, se hace alusión a que se ha recabado e incorporado al expediente el Informe de esta Abogacía General, lo cual, evidentemente es incorrecto, sin perjuicio de que, en cuanto se reciba este Dictamen, lo será, por lo que su corrección deviene innecesaria.

En la misma línea, cabe advertir que, mediante Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se modificó la denominación y estructura de las Consejerías del Gobierno de la Comunidad de Madrid, y si bien la gran mayoría de referencias a las mismas han sido actualizadas en la MAIN, indicando, en su caso, si la denominación empleada responde a la que ostentaban con anterioridad al cambio mencionado, no ocurre, así, por ejemplo, en la página 7, donde se alude a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Se sugiere, en relación con la MAIN, revisar todo el texto, en el que existen numerosas erratas e incorrecciones.

Así, por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, en la página 7, se afirma que *“en situaciones especiales de alta demanda, el precio de los servicios no podrá superar el 50 % sobre el precio base”*, mientras que el Proyecto que nos ocupa, en su artículo 8, apartado 4, fija un porcentaje diferente (75%). Este último porcentaje sí aparece correctamente reflejado en las páginas 13, 55 y 61 de la última MAIN actualizada.

En la página 20, segundo párrafo, se afirma que *“los vehículos no tienen fijado un tiempo máximo diario de actividad, como ocurre en el sector del taxi...”*. Dado que esta regla de límites diarios de actividad de los taxis está en vías de desaparecer mediante un Decreto en trámite de publicación, y en el momento de entrar en vigor este proyecto ya se habrá publicado, se sugiere su supresión.

En la página 29, primer párrafo, se afirma que *“el proyecto normativo, por su contenido y ámbito de aplicación, no tiene incidencia alguna en la unidad de mercado, puesto que viene a desarrollar reglamentariamente lo previsto en la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, en materia de arrendamiento, cumpliéndose lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), sin perjuicio de someter el ejercicio de la actividad a la obtención de una autorización”*. Se aconseja matizar esta afirmación -formulada en términos tan taxativos- pues resulta evidente que el proyecto sí tiene incidencia, aún derivada, en la unidad de mercado y la competencia.

En tal sentido, y en tanto la regulación proyectada incorpora los requisitos que han de concurrir para obtener las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, así como las condiciones que han de cumplir los conductores, las especificaciones que han de reunir los vehículos y demás aspectos referentes a la prestación de sus servicios, sería deseable que en la MAIN constara una argumentación más completa, que sopesa, en concreto, la necesidad y proporcionalidad de estas medidas y sus consecuencias en el mercado.

En la página 31, en cuanto a la calificación ambiental de los vehículos, se indica que *“podrán ser habilitados para realizar transporte urbano, aunque no cumplan*

dicha exigencia, hasta el 31 de diciembre de 2026, si cuentan con la etiqueta C (...), cuando la Disposición transitoria tercera del Proyecto sometido a informe prevé que *“podrán realizar transporte urbano, aunque no cumplan dicha exigencia, hasta el 31 de diciembre de 2027, si cuentan con la etiqueta C”*, anualidad (2027) que sí refleja adecuadamente la MAIN en sus páginas 10, 53 y 56.

En la página 39 de la MAIN, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, previsto en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021 aparece mencionado dos veces, en el primer y en el segundo párrafo.

Por último, en la página 50 debe reformularse el siguiente párrafo: *“Entienden que se debe eliminar la exigencia de contar con un número de conductores igual al de autorizaciones en alta, lo cual no puede ser aceptado ya que se entiende que las autorizaciones deben estar en alta para lo que se precisa, además de haber obtenido la autorización al cumplir los requisitos exigidos mantenerlos, y que los vehículos VTC estén dando servicio a los usuarios, lo que además evitará determinados comportamientos fraudulentos con las autorizaciones.”*, toda vez que el Decreto proyectado, en su artículo 2.1 d) exige *“Contar, al menos, con un número de conductores igual al 75 por ciento de las autorizaciones en alta (...)*”, porcentaje que sí recoge correctamente la última MAIN remitida en sus páginas 10, 54 y 60.

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

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

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo

dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

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

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social, conforme al artículo 22 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 Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Tributos, todas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; del Comité Madrileño de Transporte por Carretera; del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, y de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Asimismo, con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, consta en el expediente

el Informe favorable de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

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

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 30 de noviembre de 2023 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

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

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

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

Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

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

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

El Proyecto de Decreto, según se afirma en la MAIN, no estaba incluido en el Plan Normativo en el momento de iniciarse la tramitación, si bien se indica que *“posteriormente, se ha solicitado su inclusión en el Plan Normativo de la XIII Legislatura (2023-2027)”*.

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

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

Para finalizar el análisis procedimental expuesto, debe significarse que se ha requerido la emisión del presente Informe con carácter urgente en el seno de un expediente iniciado en julio de 2022 que, sin embargo, no cuenta con declaración de urgencia, y en el que puede apreciarse que los trámites precedentes se han

desenvuelto con normalidad y con el sosiego que requiere la conformación definitiva de un contenido regulatorio.

A este respecto, tenemos que recordar el criterio del Consejo de Estado sobre la urgencia en la emisión de Informes, y así se expresó en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

“Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio).

A este respecto, cabe reiterar lo ya indicado por este Consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):

"Es importante elevar al Gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir -según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.
- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que han experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior; ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.
- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa".

Y en análogo sentido, los Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora 233/2015, de 6 de mayo, 387/2016, de 6 de septiembre, y 253/2017, de 19 de junio. En este último se expone además lo siguiente:

“En la tramitación del procedimiento se deberá tener la previsión necesaria para calcular los plazos que conllevan los distintos trámites previstos, de suerte que, si pretende aprobar una disposición reglamentaria para una determinada fecha, se inicie

su tramitación con la suficiente antelación para la aprobación de la disposición en la fecha prevista o, en caso de estimarse insuficiente, se acuerde su tramitación urgente, de manera que se acorten los plazos de todos los trámites”.

QUINTA. - Análisis del contenido.

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

Con carácter previo, es preciso dejar constancia de la premura con la que se nos solicita la emisión del presente Informe, como ya hemos apuntado, lo que indudablemente condiciona la profundidad del análisis jurídico del Proyecto.

El **Título** del Proyecto es citado correctamente, de acuerdo con lo indicado en las Directrices 6 y 7: Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

El Preámbulo o **parte expositiva** carece de título como indica la Directriz 11 y responde, en líneas generales, a la Directriz 12, pues cumple la función de describir su contenido, objeto y finalidad indicando sus antecedentes normativos. Sin embargo,

sería oportuno incluir referencias a las habilitaciones para el desarrollo reglamentario contenidas en la Ley 20/1998.

Se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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

En concreta referencia al principio de transparencia, se señala que “*en aplicación del mismo se ha dado publicidad al proyecto normativo con su publicación en el Portal de Transparencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid*”, sin alusión específica a los trámites de audiencia e Información pública. Dado que el artículo 16 de la Ley 10/2019 dispone que “*b) Los proyectos de reglamento cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública*”, y el artículo 9.1 del Decreto 52/2021 establece que “*durante la tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, se sustanciará el trámite de audiencia e información públicas contemplado en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril*”, sería

recomendable enlazar la publicidad del proyecto con la realización de los mencionados trámites de audiencia e información pública, para una mayor justificación del principio de transparencia, en cuya virtud *“las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas”* (artículo 129 de la Ley 39/2015).

Por otra parte, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación – trámite de audiencia e información pública, Informe del Comité Madrileño del Transporte por Carretera, informes de la Dirección General de Igualdad y de la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad, el informe de Coordinación y Calidad Normativa, del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, el Informe de la Abogacía General -, de acuerdo con la Directriz 13. Debe advertirse que no se localiza en el expediente el informe de la Federación de Municipios de Madrid que se cita en la página 42 de la MAIN.

En el párrafo 5º debiera sustituirse la expresión *“se pretende **realizar** el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 20/1998”* por *“se pretende **acometer** el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 20/1998”* o expresión equivalente. Idéntica observación resulta predicable del párrafo 8º en tanto señala *“con ella se **realiza** el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 20/1997”*, resultando más apropiado emplear el término “acomete” o expresión semejante. Todo ello, conforme a los criterios lingüísticos generales que sienta la Directriz 101.

En el párrafo 6º, se ha omitido la referencia al contenido del artículo 4 que versa sobre los requisitos de vehículos. Extremo que debería adicionarse.

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

La **parte dispositiva** del Proyecto normativo consta de once artículos, comprensivos del desarrollo reglamentario proyectado.

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

- El **artículo 1** define, como objeto del proyecto, la reglamentación, respecto de los transportes urbanos de viajeros realizados en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor que se desarrollen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, de los requisitos para la obtención y mantenimiento de la autorización madrileña prevista en el artículo 14.ter de la Ley 20/1998, así como los requisitos de la prestación de este servicio conforme al artículo 14 quater.

- El **artículo 2** regula los requisitos de la autorización, disponiendo su apartado 1 que “*para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor previstas en el artículo 14 ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, las empresas deberán cumplir los siguientes requisitos...*”. Dado que el titular de una autorización puede ser una persona física, parece más adecuado hablar de solicitante, o si se quiere, de empresario, para englobar a los individuales.

La letra c) de este artículo exige, entre los requisitos, “*disponer de los vehículos turismo, a los que han de referirse las autorizaciones, en propiedad, arrendamiento financiero, o arrendamiento a largo plazo o renting, que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de este reglamento*”. No se alcanza a comprender la equivalencia entre “arrendamiento a largo plazo” y renting. Se sugiere reformular este precepto o aclarar su contenido.

La letra f) prevé que el titular disponga de un “equipo informático”, sin más especificaciones. El principio de seguridad jurídica que ha de presidir la redacción de todo proyecto normativo *“para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”* (art. 2.4 del Decreto 52/2021), exigiría concretar más las especificaciones de ese equipo informático sin el cual no se podrá obtener la autorización.

Aún dentro del artículo 2, su letra i) presenta la siguiente redacción:

“i) Los vehículos que adscriban a sus autorizaciones las personas titulares de diez o más autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, a partir del día 1 de enero de 2025, deberán ser adaptados hasta que dispongan de un mínimo de un vehículo adaptado para que pueda entrar y salir, así como viajar una persona en su propia silla de ruedas, por cada diez que pongan a disposición del público”.

La redacción conferida al mismo resulta muy confusa, sin perjuicio de que es una previsión que viene impuesta por el artículo 8 bis. 4 del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad -introducido, a su vez, mediante el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público-. Se sugiere, por tanto, su revisión.

Recordamos, a tal efecto, que el precitado artículo 8 bis 4 en concreto preceptúa:

“A partir del 1 de enero de 2025, los nuevos vehículos que adquieran los titulares de diez o más autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán ser adaptados hasta que dispongan de un mínimo de un vehículo adaptado por cada diez que pongan a disposición del público”.

Por su parte, la letra k) presenta una errata al imponer *“realizar el visado **al periódico bienal** de las autorizaciones de ámbito nacional”*, errata que se repite en otras partes del texto. Deberá ser corregida.

En el apartado 2 de este artículo 2, la mención a la necesaria realización del visado bienal a fin de acreditar la concurrencia de las condiciones exigidas por el artículo 43 de la LOTT, cuando previamente se incluye una remisión al necesario cumplimiento y acreditación de los requisitos previstos en el apartado anterior, entre los que se incluye la realización de tal visado, induce a confusión, por lo que se aconseja revisar la redacción empleada.

Finalmente, dentro del apartado 3 de este artículo 2, se recomienda sustituir la frase *“previsto en la disposición final segunda”*, por la de *“que se cree al amparo de lo previsto en la disposición final segunda”*.

- El **artículo 3** regula las condiciones que han de cumplir los conductores.

Por lo que respecta a la letra c), existe una errata (*“en peligro a salud”*) que debe ser corregida.

La letra f) impone, como requisito, el de *“f) Superar la prueba para valorar los conocimientos, que al efecto se establezca por la consejería competente en materia de transportes, en relación con el manejo de dispositivos digitales con mapa de navegación, uso del castellano, primeros auxilios, contenido de este reglamento y de las normas reguladoras de los servicios de transporte público en vehículos de arrendamiento con conductor, lugares, oficinas públicas, hoteles y centros de ocio más importantes de la Comunidad de Madrid, así como aquellos otros que se puedan determinar por la citada consejería”*. A continuación, el apartado 2 añade que *“tras la superación de la prueba a la que se hace referencia en el apartado anterior, se expedirá el correspondiente permiso de conductor conforme a lo que al efecto se determine por la consejería competente en materia de transportes”*.

El Proyecto sujeto a informe, en lo que atañe a esta prueba, remite, por tanto, a una futura reglamentación que debe ser abordada por el titular de la Consejería competente en la materia, estableciéndose, no obstante, un contenido mínimo regulatorio en lo que respecta a la misma.

A fin de valorar la viabilidad jurídica de tal previsión, estimamos procedente traer a colación el criterio sentado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 163/2021, de 13 de abril, en el que se analiza un supuesto análogo al que nos ocupa:

“En relación con las mencionadas habilitaciones, cabe recordar que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, lo que no significa que sea exclusiva y que por tanto no pueda ser conferida válidamente a otros órganos diferentes (así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero “(...) 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, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)” y en consecuencia que se pueda habilitar al consejero para su desarrollo y aplicación. Ahora bien, dicha habilitación no puede implicar un abandono de competencias propias, lo que obliga a indagar si el desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno ha sido suficiente al alcanzar un mínimo razonable de regulación.

Así pues, por lo que se refiere a los extremos de verificación en el ejercicio de la función fiscalizadora, puede considerarse que la lista de extremos que debe ser objeto de comprobación es lo suficientemente prolija para que la determinación de otros extremos adicionales por el consejero competente pueda considerarse un complemento a la regulación reglamentaria al presentar un carácter más coyuntural en función de las particularidades que puedan presentar determinados tipos de expedientes.

(:::) Por lo que se refiere al control posterior previsto en el artículo 4 de la norma, se observa que el precepto es una copia literal de lo establecido en el artículo 85.4 de la LRHCM que reserva al Consejo de Gobierno la determinación del control posterior a ejercer por la Intervención General, precisando que necesariamente consistirá en un control financiero permanente o bien en una fiscalización plena y detallando el modo en

que se ejercerá una y otra, de manera idéntica a como lo hace el artículo 4 del proyecto, de modo que este artículo no aporta ninguna novedad respecto a la regulación legal salvo la habilitación al consejero competente. Entendemos por tanto que, por lo que se refiere a esta cuestión, el desarrollo reglamentario reservado al Consejo de Gobierno por la LRHCM exige un mayor esfuerzo de concreción, al menos de los elementos fundamentales que pueden determinar la elección de una u otra forma de control posterior, de modo que la habilitación al consejero que se contempla en el precepto que analizamos se configure como un complemento de dicha regulación, que como hemos dicho es el ámbito en el que se mueve la potestad reglamentaria de los consejeros, y no como un desarrollo completo de las previsiones que la ley ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno” (el subrayado es nuestro).

Este criterio es reiterado en posteriores Dictámenes (Dictamen CJA 26/23, de 19 de enero de 2023 y Dictamen CJA 258/2023, de 18 de mayo de 2023).

A la luz de los parámetros previamente expuestos, no consideramos objetable la habilitación consignada en este precepto, toda vez que el desarrollo reglamentario que acomete el Consejo de Gobierno mediante el Decreto proyectado, en lo referente a la meritada prueba, se estima suficiente al alcanzar un mínimo razonable de regulación que, a posteriori, puede ser completada.

Cabe advertir, no obstante, que el apartado 2 del artículo que analizamos señala que *“Tras la superación de la prueba a la que se hace referencia en el apartado anterior, se expedirá el correspondiente permiso de conductor conforme a lo que al efecto se determine por la consejería competente en materia de transportes”*.

De tal redacción pudiera inferirse que las demás condiciones recogidas en el apartado 1 se habrían de acreditar en un momento anterior a la superación de la prueba. Tal aspecto, en aras de la necesaria seguridad jurídica, deberá ser debidamente aclarado.

En cualquier caso, parecería más adecuado indicar en el mencionado apartado 2 que, tras la superación de la prueba y acreditado el cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado 1, se expedirá el correspondiente permiso de conductor.

- El **artículo 6** presenta la siguiente redacción:

“1. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor expedidas al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, se otorgarán sin plazo de duración prefijado, si bien su validez quedará condicionada al visado periódico bienal de las autorizaciones de ámbito nacional por las personas titulares, debiendo realizarse ambos visados en el mismo acto.

2. Transcurrido el plazo de visado sin haber acreditado los requisitos exigidos o habiéndose detectado el incumplimiento de alguno de ellos, el órgano competente requerirá al titular de la autorización para que, en el plazo de diez días, acredite su efectivo cumplimiento y, en caso de no hacerlo, la autorización perderá automáticamente su validez, sin necesidad de declaración expresa por parte de la Administración, si bien se notificará a su titular. Cuando sólo hubiera dejado de acreditar los requisitos respecto de uno de los vehículos, solo afectará a este.

3. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrán ser rehabilitadas, si así se solicita dentro del plazo de un año contado a partir de la pérdida de validez prevista en el apartado anterior cuando resulte acreditado el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para su obtención y mantenimiento”.

La redacción de los apartados de este precepto adolece de cierta confusión, por lo que conviene poner de manifiesto las siguientes observaciones:

Respecto del apartado 1, comienza refiriéndose a la autorización otorgada al amparo del artículo 14.ter de la Ley 20/1998, es decir, la autorización autonómica de ámbito urbano; sin embargo, a continuación, su validez se condiciona al visado bienal de las autorizaciones nacionales de ámbito interurbano que, como se sabe, se otorgan por la Comunidad de Madrid por delegación del Estado. El último inciso habla de “ambos visados”, si bien el visado de la autorización autonómica no aparece regulado en todo el Proyecto.

En relación con el apartado 2, la incomprensión deriva de que, según lo acabado de exponer, estaríamos hablando del visado de la autorización nacional interurbana, en cuyo caso, será la legislación del Estado la que regule las condiciones de su pérdida (en concreto, el artículo 51 de la LOTT, el artículo 42 del ROTT y el artículo 16 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, se refieren al visado de las autorizaciones).

El hecho de que la regulación pretendida parece querer establecer un sistema de doble visado puede, finalmente, colegirse de lo indicado en la parte expositiva de la norma proyectada en tanto señala: *“Finalmente, se atiende al principio de eficiencia, toda vez que, aunque el procedimiento inicial que se establece para que, las personas titulares de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, acrediten los requisitos necesarios para poder realizar transporte urbano no se hace coincidir con el visado de sus autorizaciones de ámbito nacional, el visado bienal sucesivo sí se hará concordar con aquél, para que no suponga una carga adicional a las empresas”*.

A la vista de lo anterior, y con el fin de garantizar el debido respeto al principio de seguridad jurídica que ha de inspirar todo texto normativo, la redacción de este precepto debe ser objeto de reformulación, de modo que se clarifique el alcance del “doble visado” a que se refiere el apartado 1 y su debida repercusión en la reglamentación contenida en los apartados 2 y 3.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de lo prevenido en la Disposición transitoria primera del Proyecto, debiera también clarificarse el alcance de ese doble visado en lo que respecta a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid habilitadas para realizar transporte urbano al amparo de la Disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998 que, como bien dispone

esta última, *“deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente”*. Recordamos, en este sentido, que el artículo 2, apartado 2, del Decreto proyectado prevé que las mismas cumplan los requisitos establecidos en el apartado 1 de este mismo precepto.

- El **artículo 8** regula las condiciones de la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor.

El apartado 2, letra a), tercer párrafo dispone que *“se entenderá que se está propiciando la captación de personas viajeras cuando, sin estar previamente contratados, los vehículos se encuentren estacionados en el aeropuerto, las estaciones de ferrocarril y de autobuses”*.

Sería recomendable, en aras de la seguridad jurídica, identificar cuándo un vehículo se encuentra estacionado en un aeropuerto o en una estación.

Al tiempo, se observa que la previsión del siguiente tenor: *“Se entenderá que en un lugar existe afluencia masiva de personas cuando así se determine, conforme a lo dispuesto en la correspondiente normativa del municipio donde se celebre el evento de que se trate”*, supone introducir un elemento de indeterminación que también puede comprometer la deseable seguridad jurídica.

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

Asimismo, advertimos que el contenido del apartado 3 resulta sustancialmente coincidente con el previsto en el artículo 1 del Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (artículo que recoge los datos que han de comunicarse, vía electrónica, a la Administración, antes de la prestación de cada servicio).

La letra f) del siguiente tenor: *“En el caso de que el servicio haya de iniciarse y finalizar en el mismo lugar, deberá indicarse el punto del recorrido más alejado de este”*, es claramente reproducción de lo dispuesto en la letra f) del precitado artículo 1 del Real Decreto 785/2021, que dispone:

“f) En el caso de que el servicio haya de iniciarse y finalizar en el mismo lugar, deberá indicarse el punto del recorrido más alejado de dicho lugar, **a los solos efectos de la disposición transitoria primera.2”**.

El último inciso que resaltamos en negrita remite a la Disposición transitoria primera.2, según la cual:

“Lo dispuesto en el artículo 1.f) únicamente será exigible mientras esté en vigor el plazo previsto en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor” (el subrayado es nuestro).

En concreto, y a tenor de la meritada Disposición transitoria, se trataría del plazo de cuatro años que, con carácter general, se fijó como máximo para permitir a los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor prestar servicios de ámbito urbano.

La razón de tal previsión se explica en la parte expositiva del Real Decreto 785/2021 en los siguientes términos: *“En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, se ha incluido entre los datos que deberán notificarse electrónicamente el del lugar más alejado del origen y destino del servicio cuando estos estén situados en el mismo lugar. La*

comunicación de este dato la exige la citada disposición transitoria a efectos de comprobar la habitualidad de la prestación del servicio en la comunidad autónoma en que esté domiciliado y deberá realizarse electrónicamente hasta que termine el plazo establecido en la referida disposición transitoria, momento a partir del cual la exigencia de la habitualidad quedará sustituida por la de que el origen del servicio esté situado en la correspondiente comunidad autónoma”.

Transcurrido a día de hoy tal plazo general, debieran justificarse los motivos por los que se incorpora el contenido de la citada letra f) en el Decreto proyectado.

- Dentro del **artículo 9**, deberá corregirse la siguiente errata: “*las personas viajeros*”.

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

- En el **artículo 10**, existe igualmente una errata, al haber introducido un signo de puntuación de dos puntos en medio de la primera frase.

Por otro lado, debemos detenernos en su letra b), que presenta el siguiente tenor:

“b) Tras la contratación del servicio, cuando la empresa cancele unilateralmente el contrato, de forma que el vehículo no llegue a recoger al usuario, aquella deberá abonar a éste, en un plazo de 5 días, idéntica penalización que la prevista para el supuesto en que no se presente el usuario.

Igualmente, la empresa deberá abonar la misma penalización cuando, transcurridos diez minutos desde la comunicación al usuario del vehículo asignado o su sustituto, éste no hubiera llegado a recoger al usuario. En este caso, el usuario podrá cancelar el servicio, o solicitar uno nuevo sin que le puedan ser asignados aquéllos vehículos.

En ambos casos la empresa prestadora del servicio podrá repercutir al conductor del vehículo la penalización cuando quede acreditado que la cancelación ha sido a voluntad propia sin mediar el consentimiento de aquella”.

La regulación previamente transcrita incide en la figura de la penalización, identificándose con la denominada “cláusula penal” que puede hacerse constar en los contratos de carácter mercantil.

En este sentido, el Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio dispone en su artículo 56: *“En el contrato mercantil en que se fijare pena de indemnización contra el que no lo cumpliera, la parte perjudicada podrá exigir el cumplimiento del contrato por los medios de derecho o la pena prescrita; pero utilizando una de estas dos acciones quedará extinguida la otra, a no mediar pacto en contrario”*.

Como es sabido, la Constitución Española reserva al Estado, en su artículo 149.1. 6º, la competencia exclusiva en materia de *“Legislación mercantil”*.

En consecuencia, la regulación proyectada en este precepto puede considerarse extramuros de la competencia autonómica.

En sintonía con lo anterior, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 381/2018, de 6 de septiembre, reproduciendo el tenor de la STC 118/1996, de 27 de junio, indica:

“Y con respecto al arrendamiento de vehículos para el ejercicio de la actividad:

“Las normas que disciplinan los contratos de arrendamiento de vehículos, con carácter general y abstracto, no forman parte de la materia competencial relativa al transporte, sino de la legislación mercantil (art. 149.1.6 C.E.), que incluye «la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales» (STC 37/1981, fundamento jurídico 3.º). De modo que al Estado corresponde establecer las condiciones para la celebración de dichos contratos, pudiendo, como

hace en el núm. 1 del art. 131, condicionar el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos a determinadas prescripciones” (el resaltado es nuestro).

Deberá, por ello, reconsiderarse el contenido del precepto analizado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, dentro de la letra c), únicamente señalar, desde una perspectiva formal, que la expresión “*existen hojas de reclamaciones a disposición del consumidor*, deberá cerrarse con otro símbolo de comillas angulares (>>).

- El **artículo 11** presenta la siguiente redacción:

“Las controversias de carácter mercantil surgidas en relación con el cumplimiento de los contratos de transporte de viajeros realizados mediante la modalidad de arrendamiento de vehículo con conductor se resolverán por las Juntas Arbitrales del Transporte, de acuerdo con lo que se prevé en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en su reglamento de aplicación”.

Pues bien, aun cuando en la MAIN se indica que el sometimiento a las Juntas Arbitrales será de común acuerdo, lo cierto es que el texto del proyecto identificado como definitivo (documento 29) no contiene el carácter voluntario del sometimiento a las Juntas Arbitrales, contraviniendo lo que, al respecto, señalan, tanto el artículo 38.1 de la LOTT, como el artículo 9.1 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

Salvo por el dato apuntado, la redacción conferida a este artículo coincide, en esencia, con lo preceptuado en el artículo 38.1 de la LOTT.

Puede advertirse, no obstante, que la regulación que de las Juntas Arbitrales de Transporte contiene la LOTT (art. 37 y 38) se fundamenta, según previene su Disposición final segunda, en la competencia exclusiva que la Constitución Española (artículo 149.1.6) atribuye al Estado sobre “*legislación procesal*”.

Como se viene señalando por esta Abogacía General, el TC se ha pronunciado, de forma reiterada, sobre la deficiente y peligrosa técnica legislativa que entraña la reproducción de normas estatales en leyes autonómicas, en tanto técnica abierta, incluso, a potenciales supuestos de inconstitucionalidad; así, las STC 181/2014, de 6 de noviembre, y 159/2016, de 22 de septiembre; en concreto, esta última indica:

“(…) Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9], como es el caso” (el subrayado es nuestro).

En términos análogos, la STC 341/2005, de 21 de diciembre, a propósito del riesgo que la citada técnica implica, precisa:

“Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, «porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia» (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las TC SS 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas» (el subrayado es nuestro).

Sin perjuicio de la advertencia previamente expuesta, observamos que la dicción empleada en el artículo 11 del Proyecto no se limita a reproducir el precepto estatal, sino que también contiene una remisión a la norma reguladora de las Juntas Arbitrales de Transporte (*“de acuerdo con lo que se prevé en la Ley 16/1987, de 30*

de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en su reglamento de aplicación”).

A propósito de este concreto aspecto, conviene traer a colación la STC 51/2019, de 11 de abril:

“(…) Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. **Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa**” (el resaltado es nuestro).

A la vista de tal pronunciamiento, solo desde la perspectiva de contener una remisión a la normativa estatal -sin reproducir el tenor de la norma- pudieran entenderse salvados este tipo de supuestos.

Por todo ello, se conmina a reformular el precepto examinado a fin de acomodar plenamente su redacción a los parámetros *ut supra* expuestos.

Dentro de la **parte final**, existen, como vimos, cuatro Disposiciones transitorias, y tres Disposiciones finales.

- Un adecuado análisis de la **Disposición transitoria primera** exige ponerla en relación con la **Disposición transitoria segunda**.

La Disposición transitoria primera señala:

“Las personas titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid habilitadas para realizar transporte urbano, deberán acreditar durante el año 2025, los requisitos previstos en el artículo 2, a excepción de lo previsto en la disposición transitoria segunda, conforme al calendario que se establezca al efecto mediante resolución de la dirección general competente en materia de transportes”.

La Disposición transitoria segunda, por su parte, indica:

“Los conductores que a la entrada en vigor de este decreto vinieran ejerciendo la actividad de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor tendrán un plazo de dieciocho meses para superar las pruebas convocadas al efecto por el órgano competente, contado a partir de la entrada en vigor de la disposición por la que se regulen las citadas pruebas, pudiendo seguir conduciendo este tipo de vehículos hasta la finalización de este plazo.

No obstante, lo previsto en el párrafo anterior, los conductores que a la entrada en vigor de este decreto vinieran ejerciendo la conducción de vehículos de arrendamiento con conductor, durante al menos un año de forma ininterrumpida, o dos en el periodo de los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de este decreto, estarán exentos de superar dichas pruebas. Para ello deberán acreditar, ante el órgano competente para la expedición de las autorizaciones, figurar de alta en el régimen de la Seguridad Social que corresponda. Tras su comprobación, se expedirá el correspondiente permiso de conductor, siempre que se cumplan el resto de requisitos previstos en el artículo 3.

Transcurrido el plazo previsto en el primer párrafo, todos los vehículos de arrendamiento con conductor deberán ir conducidos por conductores que se encuentren en posesión del permiso previsto en el artículo 3.2”.

Así, los titulares de autorizaciones habilitadas para seguir prestando servicios de arrendamiento de vehículos con conductor al amparo de la Disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, deberán acreditar durante 2025 el cumplimiento de los requisitos establecidos para la nueva autorización urbana autonómica, a excepción de lo previsto en la Disposición transitoria segunda, que no se refiere a los requisitos de la autorización, sino a la prueba que, por regla general, debe superar todo conductor.

La Disposición transitoria primera habla, por tanto, de los requisitos para obtener la autorización, es decir, de los titulares, mientras que la excepción que establece se refiere a un requisito exigible para ser conductor.

A propósito de la fijación de la anualidad de 2025 como fecha en la que los titulares de estas autorizaciones han de comenzar a acreditar el cumplimiento de los requisitos relacionados en el artículo 2 del Proyecto, solo encontramos en la MAIN la siguiente justificación: *“si bien inicialmente se establecía que las empresas titulares de las autorizaciones deberían acreditar en el primer visado de sus autorizaciones de ámbito nacional, realizado con posterioridad al año 2022, es decir en 2024, dado el tiempo transcurrido en la tramitación del proyecto se ha modificado el contenido de la disposición adicional primera para determinar que los mismos deberán ser acreditados en el año 2025, conforme al calendario que se establezca por la dirección general competente en la materia”*.

Se recomienda un mayor esfuerzo justificativo respecto a las razones que determinan la necesidad de posponer la fecha inicialmente apuntada.

Asimismo, interesa explicar los motivos por los que se prevé una suerte de implantación progresiva de tal exigencia. Así se desprende del inciso *“conforme al calendario que se establezca al efecto mediante resolución de la dirección general competente en materia de transportes”*.

Por otro lado, y habida cuenta de que la resolución que ulteriormente se dicte detendrá la naturaleza jurídica de acto administrativo -pues en la Administración de la Comunidad de Madrid las competencias normativas se agotan en los Consejeros, según doctrina que viene siendo reiterada por esta Abogacía General- se insta a determinar en el Proyecto, aún de forma mínima, los criterios conforme a los cuales se establecerán los distintos momentos temporales de cumplimiento de tales requisitos durante la anualidad de 2025.

En adición, observamos que, en la Disposición transitoria segunda, se exceptúa de la necesidad de superar la prueba a aquellos conductores que, a la

entrada en vigor de este decreto, vinieran ejerciendo la conducción de vehículos de arrendamiento con conductor, durante al menos un año de forma ininterrumpida, o dos en el periodo de los cuatro años anteriores.

Si bien tal previsión parece haberse introducido en el Proyecto a la vista de ciertas alegaciones formuladas durante su tramitación según se desprende de la MAIN, debiera incorporarse en la misma una motivación más concreta sobre las razones que conducen a establecer tal excepción. Advertimos, a tal fin, que, *a priori*, no es perceptible la motivación que justifica que los conductores adscritos a un vehículo que opere en virtud de la habilitación de la Disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, o que lleven tiempo conduciendo un vehículo VTC, no deban superar esas pruebas y los demás sí, habida cuenta de que, para obtener la autorización nacional de carácter interurbano, no hay que acreditar que los conductores hayan superado ninguna prueba. Por lo tanto, no parece que pueda afirmarse, de forma incontestable, que el ostentar esa autorización nacional previa acredita la concurrencia de los conocimientos que se exigirían con la norma proyectada a los conductores (manejo de dispositivos digitales con mapa de navegación, uso del castellano, primeros auxilios, contenido del reglamento madrileño y de las normas reguladoras de los servicios de transporte público en vehículos de arrendamiento con conductor, lugares, oficinas públicas, hoteles y centros de ocio más importantes de la Comunidad de Madrid, así como aquellos otros que se puedan determinar por la respectiva consejería).

- La **Disposición transitoria tercera** presenta una errata, debiendo sustituir la frase *“que hayan sido habilitadas”* del segundo párrafo por la de *“que hayan sido habilitados”*.

- La **Disposición transitoria cuarta** indica:

“A los efectos de dar cumplimiento a la comunicación de servicios prevista en el artículo 8.3 de este decreto, las empresas titulares de las autorizaciones VTC deberán comunicar los servicios de carácter urbano al registro dispuesto en el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Tras la creación del Registro de Empresas y Comunicaciones de Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor de la Comunidad de Madrid, el titular de la consejería con competencia en materia de transportes determinará la fecha a partir de la cual los servicios deberán ser comunicados a este registro”.

La lectura de la Disposición transcrita genera una serie de dudas que conviene poner de manifiesto.

Debe señalarse, *prima facie*, que la mención que se contiene al artículo 8.3 “de este decreto” parece errónea, pues la comunicación de datos se exige por el artículo 8.2 b) del Proyecto, según el cual: *“Los servicios deberán haber sido comunicados con carácter previo a su inicio al registro, al que, de acuerdo con la normativa en vigor, exista la obligación de comunicar”*.

El apartado 3 del precitado artículo 8 contiene una relación de datos esenciales que ha de incorporar la hoja de ruta, documento que debe llevarse a bordo del vehículo en caso de que no pueda llevarse a efecto la anterior comunicación (cuyo contenido coincide, eso sí, con el previsto en el artículo 1 del Real Decreto 785/2021, que relaciona los datos que han de comunicarse a la Administración a efectos registrales, tal y como hemos tenido oportunidad de analizar previamente en este informe).

Se desconoce, asimismo, si es voluntad del prenormador sentar en este momento que los datos reflejados en el artículo 8.3 del Proyecto serán también los que deben ser objeto de comunicación al Registro autonómico.

Por ello, y en orden a dotar al texto de la debida claridad, se recomienda clarificar su redacción, de manera que sus previsiones no generen confusiones innecesarias. Ya hemos advertido, en este sentido, que el TC ha puesto de relieve que *“la exigencia del artículo 9.3 CE relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente*

confusas” (así, entre otras, STC 46/1990, de 15 de marzo, 37/2012, de 19 de marzo, o STC 103/2015, de 28 de mayo).

Por otro lado, advertimos que, de la dicción empleada en esta Disposición transitoria, no puede inferirse con claridad si se pretende establecer un sistema dual de comunicación registral de servicios (estatal y autonómico).

A propósito de lo anterior, es menester señalar que el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, dispone, en su artículo 2, que *“los titulares de las autorizaciones de arrendamiento con conductor deberán dirigir sus comunicaciones al registro habilitado al efecto por la Dirección General de Transporte Terrestre”*.

A su vez, el artículo 1 relaciona, como hemos visto, los datos que, antes del inicio de cada servicio concreto, deben ser comunicados a la Administración por vía electrónica.

Por Resolución de 26 de octubre de 2021, de la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se anuncia la entrada en funcionamiento del Registro de Comunicaciones de los Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor y sus condiciones de uso, disponiendo que *“en ejecución de lo que se establece en la disposición transitoria primera del Real Decreto 785/2021, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, se anuncia que el sistema informático de gestión del Registro de Comunicaciones de los Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor (en adelante RVTC), se encontrará operativo desde el 1 de febrero de 2022. En cumplimiento de lo que en dicha disposición se determina, los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán comunicar al RVTC los datos relativos a cualquier servicio que vaya a iniciarse a partir de ese momento”*.

Esto sentado, cabe significar que la Disposición adicional tercera, apartado 2, del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, prevé:

“Para garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, la Dirección General de Transporte Terrestre habilitará el acceso de los órganos competentes en materia de transporte de las comunidades autónomas, y de aquellas entidades locales que así lo soliciten, al registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor regulado en el artículo 2 del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.”

Siendo esta Disposición adicional invocada por el Consejo de Estado como fundamento que presta cobertura legal a la reglamentación contenida en el vigente Real Decreto 785/2021 -que vino a sustituir al anterior Real Decreto 1076/2017-. De este modo, en su Dictamen 238/2021, de 10 de junio, señala:

“La iniciativa consultada mantiene en sus grandes líneas el modelo de medidas de control por vía electrónica previsto en el Real Decreto 1076/2017.4.- (...)

Artículo 2

El anulado artículo 2 del Real Decreto 1076/2017 preveía a través de su párrafo segundo que, con el fin de control de los titulares de autorizaciones de arrendamiento de VTC, la Dirección General de Transporte Terrestre habilitaría un Registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, al que tales titulares deberían dirigir sus comunicaciones.

Tal registro cuenta en la actualidad con el reconocimiento y cobertura a nivel legal de la disposición adicional tercera, apartado 2, del Real Decreto-ley 13/2018, que constituye la base del artículo 2 del proyecto. En el párrafo segundo de este se prevé que, mediante resolución de la Dirección General de Transporte Terrestre (en todo caso sería de la persona titular de dicho centro directivo), publicada en el Boletín Oficial del Estado, "se concretará la forma en que deberán realizarse dichas comunicaciones, así como las personas que podrán acceder al registro a estos efectos y los procedimientos para realizarlo" (...) (el resaltado es nuestro).

Pareciendo factible, conforme a lo expuesto, que las Comunidades Autónomas puedan tener acceso a los datos que consten en el Registro estatal, no se alcanza a comprender el motivo que determina la perentoriedad de crear un registro propio a tales efectos, extremo que debiera ser objeto del oportuno análisis en la MAIN.

Es preciso recordar, en este momento, que el artículo 7 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, contempla el principio de simplificación de cargas, realizando el siguiente llamamiento: *“La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”*.

Por consiguiente, toda medida que finalmente se adopte en relación con la necesaria comunicación de datos debe garantizar la observancia de tal principio a fin de evitar un perjuicio a los operadores económicos.

- La **Disposición final primera** señala que *“se habilita al titular de la consejería competente en materia de transportes para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de este decreto”*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSION

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

Madrid, a fecha de firma

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

Cristina Recarte LLorens

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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