

A.G.- 9/2025

S.G.C.- 22/2025

S.J.- 39/2025

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 ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS, POR LA QUE SE REGULA LA PRUEBA PARA EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE CONDUCTOR DE VEHÍCULOS DE ARRENDAMIENTO CON CONDUCTOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID”**.

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

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Ha tenido entrada en esta Abogacía General una solicitud de informe en relación con el proyecto de orden arriba referenciado.

A la citada petición, se acompaña la siguiente documentación:

- Resolución del Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad, de fecha 19 de abril de 2024, acordando la apertura del trámite de consulta pública del proyecto de orden referenciado.
- Memoria sometida al trámite de consulta pública, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 19 de abril de 2024.
- Observaciones presentadas durante el trámite de consulta pública por la Federación de Organizaciones de Transportistas de la Región de Madrid el 26 de mayo de 2024, así como comentarios al proyecto realizados a través del Portal de Transparencia en el período comprendido entre el 13 y el 30 de mayo de 2024.
- Memoria extendida del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del proyecto en una versión inicial, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 22 de noviembre de 2024.
- Proyecto de orden inicial.
- Informe de impacto por razón de género elaborado el 27 de noviembre de 2024 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 28 de noviembre de 2024 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Escrito de alegaciones formulado por algunas de las asociaciones integrantes del Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC), de 9 de diciembre de 2024.

- Informe 89/2024 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 4 de diciembre de 2024, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, en los artículos 4.2.c) y 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, y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe emitido por el Ilmo. Sr. Director General de Atención al Ciudadano y Transparencia el 23 de diciembre de 2024, en cumplimiento del artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, y del artículo 9 del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, adjuntando los formularios validados correspondientes a los distintos anexos que figuran en el expediente remitido.
- Proyecto de orden, tras la emisión de los informes citados, junto con la correspondiente Memoria extendida del análisis de impacto normativo del proyecto, en su versión tras la emisión de los citados informes, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 13 de enero de 2025.
- Resolución del Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad, de 15 de enero de 2025, acordando la apertura del trámite de audiencia e información públicas, así como escritos de alegaciones presentados durante este trámite.

- Proyecto de orden sometido a informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, junto con la correspondiente Memoria extendida del análisis de impacto normativo del proyecto, en su versión definitiva, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Transportes y Movilidad el 14 de febrero de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, sobre el texto proyectado, de fecha 20 de febrero de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN.

El artículo 3.1 del Decreto 5/2024, de 10 de enero, 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 arrendamientos de vehículos con conductor (Decreto 5/2024, en adelante), dispone:

“1. Para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor en la Comunidad de Madrid, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Contar con el permiso de conducir de la clase B, con al menos dos años de antigüedad.

b) Los conductores deberán figurar en la plantilla de la empresa en situación de alta en el régimen de la seguridad social que corresponda.

c) No padecer enfermedad infecto-contagiosa o impedimento físico o psíquico que imposibilite o dificulte el normal ejercicio de la profesión de conductor de vehículo de arrendamiento con conductor o ponga en peligro la salud de las personas usuarias, ni ser consumidor habitual de estupefacientes o de bebidas alcohólicas.

d) No haber sido condenado por delitos contra la libertad sexual.

e) No desempeñar simultáneamente otros trabajos que afecten a su capacidad física para la conducción o repercutan negativamente sobre la seguridad vial.

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” (el resaltado es nuestro).

Por su parte, la disposición final primera del mismo decreto establece que *“Se habilita al titular de la consejería competente en materia de Transportes para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de los artículos 3.f) y 8.4 y 5, la disposición transitoria cuarta y la disposición final segunda de este decreto”*.

A tal efecto, el proyecto normativo ahora analizado tiene por objeto dar cumplimiento a lo previsto en la mencionada disposición final primera, en lo que se refiere a regular la prueba para valorar los conocimientos de las personas interesadas en acceder a la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor (la alusión que la disposición final primera del Decreto 5/2004 contiene al artículo 3.f) debe entenderse hecha al artículo 3.1.f) del mismo).

Al tiempo, contiene una escueta reglamentación relativa al permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor, así como del Registro de conductores de este tipo de vehículos.

En cuanto atañe a su estructura, consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por quince artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

SEGUNDA.- ÁMBITO COMPETENCIAL.

El proyecto sometido a análisis jurídico tiene por objeto, como indica su parte expositiva, acometer el desarrollo reglamentario previsto en la disposición final primera del Decreto 5/2024.

El artículo 148.1.5ª de la Constitución Española (en adelante, 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, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, 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 de viajeros.

Posteriormente, la Comunidad de Madrid modificó la Ley 20/1998 mediante la 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, cuya redacción actual -tras su ulterior modificación por Ley 11/2023, de 12 de abril- es la siguiente:

“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. 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.

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.

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, constanding esta motivación en el procedimiento”.

Por su parte, el artículo 14 quater del mismo cuerpo legal, dispone: *“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”.*

Como adelantamos *ut supra*, el Decreto 5/2024 desarrolló 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 mismo artículo 14 quater, proyectándose ahora, en desarrollo del Decreto 5/2024 –ex habilitación conferida por su disposición final primera-, que por parte del titular de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras se regule la prueba a la que se alude en el artículo 3.1.f) del Decreto 5/2024.

Es dable, por tanto, afirmar la suficiencia de la competencia material de la Comunidad de Madrid para acometer el desarrollo reglamentario proyectado.

Ello no obstante, debe advertirse que el Decreto 5/2024 se encuentra actualmente recurrido en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mediante dos recursos que se están sustanciando ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en los siguientes autos:

- Procedimiento ordinario 185/2024, en el que se impugnan los artículos “1.1; 2 en su totalidad, y subsidiariamente sus apartados b y d; y artículos: 3 a), d), f); 4.2 y 3; 8.2 a) párrafo 2º; 8.4 y 5”.
- Procedimiento ordinario 248/2024, en el que se impugnan los artículos 3.1 f), 3.2, 8.2 a), 8.4 y 5, 9.1 y 9.3 a).

Como puede observarse, en ambos procedimientos se encuentra recurrido el artículo 3.1.f) del Decreto 5/2024, que es precisamente el que desarrolla el proyecto de orden que ahora se informa, por lo que una eventual estimación de los recursos interpuestos frente a aquel, anulándose la prueba regulada en su artículo 3.1.f), determinaría la desaparición de la cobertura normativa del proyecto de orden que nos ocupa y su eventual nulidad.

Al mismo tiempo, no resultaría improbable que, de promulgarse la orden proyectada sin esperar a la resolución de los recursos interpuestos frente al Decreto 5/2024, se ampliase su objeto a

dicha orden, tal y como permite el artículo 36 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), o que la orden fuese impugnada en un recurso independiente, e incluso que, en el seno del mismo, se solicitase y llegase a acordarse su suspensión cautelar, de conformidad con los artículos 129 y siguientes de la LJCA.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que ambos procedimientos se encuentran actualmente pendientes de señalamiento para votación y fallo, al haber concluido su tramitación. Así se ha declarado mediante providencia de 22 de enero de 2025 en el procedimiento ordinario 185/2024 y mediante diligencia de ordenación de 8 de noviembre de 2024 en el procedimiento ordinario 248/2024. Sin embargo, las sentencias que se dicten en instancia podrían ser susceptibles de recurso de casación, al amparo de lo previsto en los artículos 86 y 88, apartados 2.g) y 3.c) de la LJCA.

A la vista de lo anterior, se somete a la debida consideración del órgano competente valorar la conveniencia de esperar a la resolución y firmeza de los recursos citados, conociendo el resultado de los mismos y la confirmación o anulación judicial de la prueba prevista en el artículo 3.1.f) del Decreto 5/2024, con carácter previo a la aprobación y publicación de la orden proyectada.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

La articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

Examinado su contenido, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia

del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que “(...) *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*”.

Así pues, por medio de la orden proyectada, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras estaría ejerciendo la potestad reglamentaria, lo que nos conduce al análisis del rango normativo.

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.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el artículo 22 EA reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al igual que lo hace el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983)-.

Determinado 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.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”*; pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Esta interpretación es avalada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2004, según la cual:

“(…) la exclusiva competencia del Gobierno como órgano colegiado para efectuar una regulación general (...) es consecuencia ineludible de lo prevenido en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de «los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado»”; (...) “la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a «las materias propias de su Departamento». Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento”.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, para la regulación de materias concretas y singulares.

Expuesto lo anterior, y examinada la normativa autonómica, se aprecia que la habilitación específica a favor del titular de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras se residencia, como vimos, en la disposición final primera del Decreto 5/2024, al indicar que “*Se habilita al titular de la consejería competente en materia de Transportes para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de los artículos 3.f) y 8.4 y 5, la disposición transitoria cuarta y la disposición final segunda de este decreto*”.

El artículo 3.1.f), como también hemos transcrito *ut supra*, presenta la siguiente redacción:

“1. Para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor en la Comunidad de Madrid, se deberán cumplir las siguientes condiciones: (...)

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”.

En consecuencia, no resulta discutible la habilitación expresa del Consejero para desarrollar el Decreto 5/2024, en el proyecto de orden analizado, en lo que respecta al desarrollo y aplicación de la prueba prevista en el artículo 3.1.f) del mismo decreto, todo ello, de acuerdo, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, y en el artículo 1 del Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

Debe apuntarse, igualmente, que el referido artículo 3 del Decreto 5/2024, en su apartado 2, contiene una habilitación adicional en favor de *“la Consejería competente en materia de Transportes”* al prever (el resaltado es propio): *“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, conforme a lo que al efecto se determine por la consejería competente en materia de Transportes”*, aspecto en el que ahondaremos en el curso del presente informe.

CUARTA.- TRAMITACIÓN.

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, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en adelante), 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.- Los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

El trámite de consulta pública, tal y como se desprende del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, se ha efectuado desde el 9 al 30 de mayo de 2024, ambos inclusive. Se han incorporado al expediente remitido a esta Abogacía General las alegaciones recibidas durante este trámite, aunque no todas ellas hayan sido tomadas en consideración, tal y como se deduce del apartado 8.1 de la MAIN.

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 15 de enero de 2025, permaneciendo, como se significa en la MAIN, el proyecto publicado en el Portal de Transparencia en el periodo comprendido entre el 17 de enero hasta el 6 de febrero de 2025, ambos inclusive. Se han incorporado al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite, habiéndose aceptado algunas de ellas, como se desprende del apartado 8.3 de la MAIN.

II.- Por otro lado, constan en el expediente tres versiones de la MAIN, elaboradas por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, cuya versión se define como extendida.

En relación con la MAIN, cabe hacer una serie de observaciones:

- En primer término, dentro del apartado “objetivos que se persiguen” de la ficha de resumen, se hace constar que *“Se pretende establecer los requisitos de acceso a la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor con el fin de crear un marco normativo que garantice que la profesión de conductor de vehículo de arrendamiento con conductor en la Comunidad de Madrid se desarrolle con las garantías de profesionalidad, seguridad para los usuarios y calidad necesarias”*, lo cual no responde a la realidad, pues la norma que, en verdad, establece tales requisitos es el Decreto 5/2024. Deberá revisarse este extremo, en relación con este apartado, y el resto de la MAIN, donde se hace constar esta circunstancia, especificando que no se establecen los requisitos de acceso a la profesión, sino que se regula la prueba para el ejercicio de dicha

profesión; así, por ejemplo, en el apartado 2.b), relativo a los principios de buena regulación, y en el apartado 3.a), referente al contenido.

- Dentro del apartado “estructura de la norma”, deberán redactarse los números en cifras o en letras, no en ambos (“Consta de una parte expositiva, 15 artículos, 2 disposiciones Transitorias y dos disposiciones finales”); de igual forma, deberá armonizarse el uso de las minúsculas. Esta observación se hace extensible al resto del texto de la MAIN.

- En el apartado 1 “Introducción”, se afirma que *“del proyecto normativo se derivan impactos económicos, presupuestarios y sobre las cargas administrativas”*; sin embargo, en el apartado relativo a los impactos, se afirma que *“El proyecto normativo no tiene un verdadero impacto en la economía ya que la prueba que regula está establecida en el Decreto 5/2024, de 10 de enero, y el proyecto de orden solo desarrolla este artículo definiendo el contenido, estructura y calificación de las pruebas”*. Deberá clarificarse, por tanto, tal extremo, procurando una adecuada coherencia en las explicaciones contenidas en la MAIN.

- El apartado 9, a propósito de la “evaluación ex post”, se limita a señalar que: *“La Dirección General proponente (Dirección General de Transportes y Movilidad) no considera que las previsiones incluidas el proyecto tengan ningún impacto ni efecto que determinen la obligación de efectuar evaluación ex post, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.3, 7.4 e) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, sin perjuicio de las observaciones que puedan realizarse en la tramitación administrativa del mismo.*

Ciertamente, en el caso de propuestas no incluidas en el pertinente plan normativo, como es el caso que nos ocupa, se exige que sea la MAIN la que indique 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”* ex artículo 3.3 del Decreto 52/2021. Ahora bien, la explicación consignada al respecto adolece del detalle que resultaría deseable, por lo que se sugiere ampliar su contenido en este punto.

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo. La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid viene señalando, en el mismo sentido, que *“evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro”* (así, en sus Dictámenes 677/2022, de 25 de octubre y 692/2023, de 28 de diciembre).

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 y Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, 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 en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, 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, al artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid 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 Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) y conforme a lo preceptuado en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

También figura el informe del Comité Madrileño de Transporte por Carretera de acuerdo con lo prevenido en el artículo 2. f) del Decreto 2/2005, de 20 de enero, por el que se crea el meritado Comité y se regula el Registro de Asociaciones Profesionales de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte con implantación en la Comunidad de Madrid.

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 20 de febrero de 2025 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

QUINTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”) que “*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*”.

Como se ha comentado antes, el proyecto examinado consta de un título, una parte expositiva, seguida de una parte dispositiva, integrada por quince artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El **título** se identifica como “*Proyecto de Orden*”, de conformidad con la directriz 6ª.

Al mismo tiempo, cumple los requisitos de la directriz 7ª, al ser claro y conciso y reflejar con exactitud y precisión la materia reglada, permitiendo hacerse una idea de su contenido; no obstante, y como seguidamente tendremos oportunidad de examinar, aun cuando el objeto principal de la orden proyectada sea la regulación de la prueba referida en el artículo 3.1 f) del Decreto 5/2024, también se incorporan ciertos aspectos relativos a la expedición del permiso de conductor, lo que se advierte a los efectos de su toma en consideración en este punto.

El **preámbulo o parte expositiva** responde, en líneas generales, a la directriz 12ª, pues cumple la función de describir su contenido, indicando sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, si bien, en atención a la regulación que también

incorpora atinente a la expedición del permiso de conductor, convendría incorporar alguna referencia a este aspecto, así como una mención al artículo 3.2 del Decreto 5/2024.

Advertimos, por otra parte, que lo que se describe en el segundo párrafo no guarda relación directa con el contenido de la orden proyectada; parece más bien referirse al Decreto 5/2024 al hacer mención, en general, a *“la regulación del acceso a la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor”* y no específicamente a la prueba, que es lo que primariamente se regula en el proyecto. De hecho, el tercer párrafo, que comienza diciendo *“esta prueba”*, parece enlazar directamente con el primer párrafo. Se aconseja, en consecuencia, su revisión, en orden a dotar al proyecto de mayor claridad.

En lo que se refiere a la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y artículo 2 del Decreto 52/2021, observamos que la justificación del principio de necesidad y eficacia también debería matizarse, pues, como se ha indicado anteriormente, esta norma no establece los requisitos, en general, para acceder a la profesión de conductor de un vehículo de arrendamiento con conductor. Esta observación es igualmente predicable de la justificación del principio de eficiencia.

En particular referencia a la adecuación del proyecto al principio de transparencia, se indica que se han realizado los *“trámites de audiencia e información públicas”*, cuando lo correcto sería referirse a *“los trámites de audiencia e información pública”*, pues si bien se trata de trámites independientes, el calificativo de *“pública”* solo se predica respecto del segundo trámite. Así lo advierte la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 405/2023, de 27 de julio: *“(…) en la parte expositiva, no resulta correcto hablar de “trámites de audiencia e información públicas”, ya que el calificativo de “pública” solo se predica respecto del segundo trámite, a pesar de que el Decreto 52/2021 recoge este extremo de manera errónea”*.

Se aprecia, de otro lado, una denominación errónea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local en el párrafo que comienza diciendo “*De acuerdo con lo previsto en el artículo 8...*”, pues se alude a la “*Consejería de Presidencia, Justicia e Interior*”, no siendo esta su actual denominación. De igual modo, se aprecia una errata al referirse al “*decreto 52/2021*” en minúscula. Tales extremos deberán ser, en consecuencia, oportunamente subsanados.

En último término, se destacan los aspectos más relevantes en la tramitación de la norma, con mención de los distintos informes que han sido solicitados, de conformidad con lo previsto en el Decreto 52/2021.

Se advierte, no obstante, que el preceptivo informe de coordinación y calidad normativa que ha sido recabado se cita, tanto en el antepenúltimo, como en el penúltimo párrafo, de esta parte expositiva, lo que constituye una reiteración innecesaria, por lo que se sugiere su reformulación, unificando en un único párrafo los principales informes recabados.

Finalmente, en referencia a los informes preceptivos que en concreto se relacionan, advertimos, que deberá revisarse el empleo de mayúsculas en la cita de la Dirección General de Atención al C(c)iudadano y Transparencia, mientras que la Abogacía General deberá ser citada por su nombre completo: Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

En lo que respecta a la **parte dispositiva**, analizaremos el texto desde una perspectiva tanto material como formal.

De modo previo a su concreto examen, urge formular una consideración previa a propósito del alcance de la regulación concernida. Así, como se ha indicado en el presente informe, el proyecto debe tener por objeto la regulación de la prueba necesaria para poder ejercer la profesión de conductor de un vehículo destinado al arrendamiento con conductor, excediendo todo aquello que no esté relacionado con esta cuestión de la necesaria y previa habilitación normativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria por el titular de la Consejería. Ello

implica que aquello que no esté vinculado con dicha materia no podrá ser incluido en el proyecto, excepción hecha de la regulación atinente al permiso de conductor en los términos que abordaremos en el presente informe.

Esto sentado, acometeremos a continuación el examen del articulado del proyecto sometido a consulta.

El **artículo 1** define el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

Hemos de recordar, en esta sede, que si bien el objeto primario de la orden proyectada es la regulación de la prueba que permite el acceso a la profesión de conductor, también es cierto que la misma contiene ciertas previsiones atinentes a la expedición del permiso de conductor, por lo que se sugiere incorporar en este precepto alguna alusión al respecto.

El **artículo 2**, bajo la rúbrica de “*Requisitos para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor*”, presenta la siguiente redacción:

1. De acuerdo con el artículo 3.1 del Decreto 5/2024, de 10 de enero, para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor en la Comunidad de Madrid, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) Contar con el permiso de conducir de la clase B, con al menos dos años de antigüedad.*
- b) Los conductores deberán figurar en la plantilla de la empresa en situación de alta en el régimen de la seguridad social que corresponda.*
- c) No padecer enfermedad infectocontagiosa o impedimento físico o psíquico que imposibilite o dificulte el normal ejercicio de la profesión de conductor de vehículo de arrendamiento con conductor o ponga en peligro la salud de las personas usuarias, ni ser consumidor habitual de estupefacientes o de bebidas alcohólicas.*
- d) No haber sido condenado por delitos contra la libertad sexual.*
- e) No desempeñar simultáneamente otros trabajos que afecten a su capacidad física para la conducción o repercutan negativamente sobre la seguridad vial.*

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.

2. En el supuesto de que se dejen de cumplir los requisitos mencionados en los apartados a), c), d) y e) del apartado anterior, el titular del permiso, deberá comunicar dicha situación a la dirección general competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid, así como a la empresa en el caso de que el titular del permiso figurase en plantilla desarrollando la actividad de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor.

3. En el caso de que el titular del permiso no realice la comunicación a la que se refiere el apartado anterior, la responsabilidad será exclusivamente del titular del permiso.

4. La dirección general competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid podrá realizar cuantas inspecciones considere oportunas en el ámbito del cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado primero.

5. En el caso de dejar de cumplir los requisitos una vez obtenido el permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor, este perderá su validez y el titular no podrá ejercer la actividad hasta que vuelva a cumplir con todos los requisitos necesarios para su obtención.

6. El cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados a), c), d) y e) del apartado primero se acreditará electrónicamente por parte del interesado deberá presentar a través del Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo regulado en el artículo 6 del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre.

7. Para la presentación de la solicitud por medios electrónicos, es necesario disponer de uno de los Certificados Electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica, que sean operativos en la Comunidad de Madrid y expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” o cualquier otro sistema de firma electrónica que la Comunidad de Madrid considere válido en los términos y condiciones que se establezcan específicamente para cada tipo de firma.

De conformidad con el artículo 68, apartado 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la convocatoria, el órgano competente requerirá al

interesado para que la subsane en el plazo máximo de diez días hábiles, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le entenderá por desistido de su petición.”

Resulta desconcertante que, después de anunciar en el artículo 1 de la orden proyectada, que su objeto se circunscribe a regular la prueba necesaria para ser conductor -lo que, a su vez, se cohonestaba con el propio título de la norma y con la habilitación contenida en la disposición final primera del Decreto 5/2024-, el artículo 2 no guarde específica relación con dicha prueba, sino que presente un contenido más amplio.

Ahondando en el examen de este precepto, se observa que el apartado 1 no constituye sino una reiteración de lo estipulado en el artículo 3.1 del Decreto 5/2024, por lo que su inclusión en el texto normativo sometido a consulta se revela innecesario, además de incoherente con el objeto de la norma proyectada de acuerdo con lo previamente apuntado. Buena muestra de dicha incoherencia es la redacción de la letra f), que reproduce textualmente la del Decreto 5/2024, aludiendo a la prueba *“que al efecto se establezca por la consejería competente en materia de transportes”*, cuando precisamente es ese el objeto de la orden proyectada.

A mayor abundamiento, y en lo que respecta a la reproducción en las normas de desarrollo de preceptos de las normas desarrolladas, se incumple lo dispuesto en la directriz 4ª, que considera que *“No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*.

Por otra parte, debemos poner de manifiesto, de conformidad con lo expuesto *ut supra*, que los apartados 2 a 6 de este precepto exceden de la habilitación reglamentaria conferida al Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por cuanto se refieren a la regulación de la totalidad de los requisitos necesarios para poder ejercer la profesión de conductor de un vehículo

destinado al arrendamiento con conductor, no a la regulación de la prueba a que hace mención el artículo 3 del Decreto 5/2024, en su apartado 1, letra f).

Por lo tanto, este precepto debería suprimirse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se advierte, en cualquier caso, que el apartado 6 presenta una redacción inacabada (“*se acreditará electrónicamente por parte del interesado deberá presentar*”), y que la cita del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, no se realiza de forma completa (directriz 80).

Mención aparte merece el apartado 7, cuya redacción adolece de suma imprecisión, sin que por ello pueda determinarse su concreta finalidad. Resultaría oportuno, en consecuencia, clarificar y delimitar su alcance de forma adecuada.

En concreto, se observa que los dos párrafos que integran este apartado aluden a una solicitud que no se ha mencionado anteriormente, así como a una convocatoria tampoco identificada; conforme a los artículos 4.2, 8 y 12 del proyecto, la solicitud de realización de la prueba convocada se revela como una cuestión diferente a la solicitud de expedición del permiso de conductor, una vez superada aquella, lo que se advierte a los efectos oportunos. Formalmente, se observa que las comillas ubicadas al final del segundo párrafo resultarían prescindibles.

Asimismo, y una vez clarificado su alcance, debiera valorarse la incorporación del contenido de este apartado en otros preceptos de la norma proyectada o bien configurarlo como un artículo independiente.

El **artículo 3** regula el contenido y estructura de la prueba.

Comenzando por su apartado 1, sería conveniente, para mayor claridad, que se precisara en mayor medida el alcance de la expresión resaltada, del siguiente tenor: *“Cada prueba será generada por los sistemas de información que la dirección general competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid determine para ello”*.

Tal previsión se revela insuficiente en orden a conocer con exactitud el modo y lugar en que se realizará la meritada prueba. Pudiera colegirse que se prevé su realización de forma telemática, pero la ausencia de reglamentación clara al respecto impide conocer este dato, por lo que se insta a clarificarlo en el texto sometido a consulta.

A propósito de este aspecto, la MAIN se hace eco de alguna de las alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia en las que se vierte una crítica en tal sentido: *“La norma es especialmente opaca respecto al lugar donde se celebrarán las pruebas para obtener el permiso de conductor de VTC dando a entender en la MAIN que se realizarán telemáticamente. Mientras que la D.T. Segunda habla en términos crípticos de un autoexamen”* (página 43). A lo que se da respuesta en los siguientes términos:

“El precepto relativo a la realización de las pruebas establece que “Los aspirantes de la prueba deberán realizar la misma en la plataforma informática de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor de la consejería competente en Transportes y Movilidad de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que se disponga otro tipo de formato para la realización de la prueba.”, lo que supone que, en todo caso, las pruebas se realizaran bajo la supervisión de la consejería competente en materia de transportes. Respecto de la modalidad de autoexamen cabe destacar que se trataría de la misma prueba que regula la propia orden si bien en una modalidad distinta de realización”.

Pues bien, la última versión del texto normativo sometido a informe no incorpora tal contenido, no aludiendo en ningún momento a la señalada «plataforma informática de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor», por lo que, además de revisarse la MAIN en este

punto por evidentes razones de coherencia, se insta, como hemos anticipado previamente, a clarificar en el proyecto las circunstancias (modo y lugar) en que han de realizarse las pruebas.

Se recuerda, a tal efecto, como señalara el Dictamen del Consejo de Estado 955/2017, de 30 de noviembre, que, *“entre los “principios de buena regulación”, establecidos con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, está el principio de seguridad jurídica -por otra parte garantizado en el artículo 9 de la CE- que exige “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” (artículo 129.4). Lejos de ser esta una declaración retórica, ha de informar toda la elaboración de las disposiciones de carácter general, como la que se examina”* (el subrayado es nuestro), pronunciándose en términos análogos el artículo 2.4 del Decreto 52/2021.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional (entre otras, en Sentencia de 28 de mayo de 2015), a propósito del principio de seguridad jurídica, insiste en señalar que: *“El legislador debe procurar que los operadores jurídicos y ciudadanos sepan a qué atenerse, 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 (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 3, por su parte, relaciona el contenido de los distintos módulos que conforman la realización del ejercicio en que consiste la prueba, si bien se adiciona la posibilidad de añadir *“otros conocimientos si se consideran necesarios”*.

Se conmina a suprimir tal previsión al quebrar dicha expresión la seguridad jurídica que debe presidir la redacción de toda disposición normativa. A mayor abundamiento, el artículo 3.1 f) del Decreto 5/2024, tras enunciar, a modo de mínimo regulatorio, los concretos contenidos que ha de tener la prueba, claramente estatuye la necesidad de su predeterminación normativa (*“así como aquellos otros que se puedan determinar por la citada consejería”*); en definitiva, es en la

disposición proyectada donde habrían de quedar fijados los posibles contenidos de la meritada prueba, sin que quepa relegar su determinación a un momento ulterior. Finalmente, dicha previsión es incongruente con el restante tenor de los apartados 2 y 3 de este precepto, en los que se establece que la prueba constará de un máximo de 60 preguntas, divididas en cuatro módulos, relativos a los conocimientos que se predeterminan para cada uno de ellos.

Esta consideración tiene carácter esencial

Se observa, de otra parte, que el calificado como módulo 2, descrito en el apartado 3, b) del artículo 3 que venimos examinado, contiene una genérica mención a *“los conocimientos de sistemas de navegación, itinerarios y destinos de interés o de mayor concurrencia en el territorio de la Comunidad de Madrid”*, sin contemplar la específica referencia que contiene el Decreto 5/2024 al *“manejo de dispositivos digitales con mapa de navegación”*. Tampoco se hace mención a los *“lugares, oficinas públicas, hoteles y centros de ocio más importantes de la Comunidad de Madrid”*.

Se hace indeclinable, en consecuencia, la reformulación del precepto cuyo examen nos ocupa a fin de incorporar tales previsiones, de modo que se garantice el pleno respeto a la norma que se desarrolla, no solo en orden a evitar posteriores conflictos interpretativos, sino por así exigirlo el propio principio de jerarquía normativa.

Esta consideración tiene carácter esencial

Dentro de la letra d), la cita de las normas resulta un tanto farragosa. Atendiendo a la vocación de generalidad y permanencia que deben satisfacer las disposiciones generales, cabría eludir la cita de normas concretas, relegando su acotamiento a las bases reguladoras de cada una de las convocatorias, ya que la relación que se contiene en este apartado podría quedar desfasada en un futuro, cuando fuesen derogadas o sustituidas por otras. De optar por mantenerla, se recomienda enumerar los ítems de forma independiente o, si se prefiere, mediante el empleo de punto y coma entre uno y otro, sin puntos seguidos. De igual modo, se sugiere adicionar,

respecto a la normativa que se enuncia, la expresión “*o normativa que la sustituya*”. En relación con la exigencia de conocimiento sobre “*otras normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras*”, sería recomendable su concreción, por razones de seguridad jurídica.

Desde una perspectiva formal, observamos la procedencia de unificar el empleo de los signos gramaticales, usando los dos puntos o el punto y coma con el mismo criterio.

El **artículo 4** regula la evaluación de la prueba. En orden a garantizar una mayor corrección sintáctica, la redacción de la siguiente frase del apartado 1 deberá ser revisada “*En caso de no obtener el número mínimo de respuestas correctas exigibles en cada módulo supondrá la no superación de la prueba*”.

Los **artículos 5 a 8** se refieren a los criterios de superación de la prueba, su periodicidad, convocatoria y solicitud de realización de la prueba.

En realidad, el **artículo 5** resultaría prescindible, ya que bastaría con que en el artículo 4.1 se indicase que “*Para considerar superada la prueba, se ha de obtener un resultado suficiente en cada uno de los módulos del artículo 3, debiendo el porcentaje de aciertos ser igual o superior al 50% de las preguntas en todos ellos*”, simplificando de este modo el contenido y extensión de la norma.

El **artículo 7** prevé que la convocatoria de la prueba sea publicada en la página web de la Comunidad de Madrid, desconociéndose de este modo lo previsto en el artículo 45 de la Ley 39/2015 –disposición de carácter básico–, cuyo apartado 1 requiere la publicación de los actos de convocatoria de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva de cualquier tipo, así como aquellos que tengan por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas, estableciendo su apartado 3 que “*La publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar*”.

Al mismo tiempo, resulta ilógico que el artículo 9 del proyecto de orden exija que el tribunal calificador se publique “*en el correspondiente Boletín Oficial*”, mientras que la convocatoria de dichas pruebas no sea objeto de publicación oficial, sino en una página web.

En consecuencia, la convocatoria de las pruebas debe publicarse necesariamente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, debiendo modificarse el precepto informado en este sentido.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 8** exige, para concurrir a la prueba de acceso, que el interesado presente la solicitud a través del registro electrónico.

A estos efectos, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, cuyo apartado 1 consagra el derecho de las personas físicas a elegir si se relacionan con las Administraciones Públicas por medios electrónicos o no, salvo que exista una obligación de relacionarse por dichos medios. Y, en este sentido, el apartado 3 del mismo precepto dispone que “*Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*”.

En el trámite de audiencia se ha formulado alguna sugerencia del siguiente tipo: “*Los aspirantes que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos no tengan acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, podrán presentar su solicitud físicamente a través del Registro General de la dirección general competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid.*”

A lo que se contesta: *“No se acepta la alegación formulada, exigiéndose en todo caso que la presentación sea electrónica a través del Electrónico General de la Comunidad de Madrid según se establece en la redacción actual del artículo 8”* (página 51 de la MAIN).

La Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, a propósito de este aspecto, también indicó en su informe: *“De acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el proyecto de Orden sometido a informe debe acreditar en el artículo 6.3, que el colectivo de personas físicas a la que la orden va dirigida tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para la tramitación electrónica que se impone como obligatoria”*.

A lo que se responde en la MAIN (página 44) de la siguiente forma:

“Respecto de esta observación, cabe destacar que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres que establece que “ Las comunicaciones entre los órganos administrativos competentes para el otorgamiento de las distintas autorizaciones y habilitaciones contempladas en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo y los titulares o solicitantes de las mismas se llevarán a cabo utilizando únicamente medios electrónicos”, por aplicación supletoria en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid al establecer que “En lo no previsto en la presente Ley, o en las demás normas de la Comunidad Autónoma que les afecten, será de aplicación supletoria a los transportes urbanos, realizados en el territorio de la Comunidad de Madrid, el régimen jurídico establecido en las normas estatales para los transportes interurbanos”.

Por tanto, en virtud de los preceptos anteriores, las personas físicas a la que la orden va dirigida, están obligadas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, de ahí que se establezca esta obligación a la hora de presentar la solicitud correspondiente”.

En todo caso, se hace conveniente que en la MAIN se justifique la pertinencia de relacionarse por medios electrónicos atendiendo a los criterios generales del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, acreditando que, por las razones que en dicho precepto se contemplan, se considera que el

colectivo de personas físicas destinatarias de la norma tienen acceso y disponibilidad a los medios electrónicos.

Asimismo, debería suprimirse la referencia al artículo 6 del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, que se incluye al final del precepto, pues dicho artículo no impone la obligación de los interesados de presentar electrónicamente la solicitud a través del Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, sino que únicamente lo crea y regula sus características principales.

Análoga observación resulta predicable de los artículos 2.6, 10.3, 12, 14.2, 15.1 y disposición transitoria primera del proyecto, sin perjuicio de las específicas consideraciones formuladas en relación con cada uno de ellos.

El **artículo 9**, primer párrafo, deberá revisarse en lo que se refiere al empleo de mayúsculas, indebidamente empleadas en las palabras “resolución” y “tribunal”. Se recuerda, en tal sentido, que el apartado V a) de las directrices prescribe que *“el uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”*. Asimismo, el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid deberá ser citado de forma completa, eludiendo la confusa expresión *“procediendo, asimismo, a su publicación en el correspondiente Boletín Oficial”*.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere numerar cada uno de los dos párrafos que conforman el artículo en dos apartados, siguiendo la directriz 31^a.

El **artículo 10**, rubricado “convalidaciones”, permite, en síntesis, dar por superada la prueba, si se ha realizado una similar en otra comunidad autónoma *“con requisitos equivalentes”* (apartado 1). Asimismo, se prevé que *“los conductores que ostenten un permiso municipal de conductor de autotaxi con requisitos equivalentes en cuanto a la superación de una prueba de conocimientos, podrán convalidarlo por un permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor”* (apartado 2).

Estos apartados presentan una redacción incompleta, pues la plena eficacia en la Comunidad de Madrid que se postula, precisa de una previa “convalidación”, sin que se acometa una regulación de tal aspecto.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el artículo 9.1.a) de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto, reconoce plena eficacia, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid a “*Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad*”, con las excepciones que se contemplan en su artículo 10 –entre ellas, cuando el número de operadores sea limitado (apartado 2) o cuando concurren razones de orden público, seguridad pública o protección civil, debidamente motivadas en una disposición legal o reglamentaria –apartado 3-, por lo que deberá justificarse este extremo.

En adición, el carácter genérico con el que están redactados impide su aplicación inmediata, pues se desconoce a qué se refiere la expresión “*requisitos equivalentes*”, ni qué órgano debe apreciar esta circunstancia, ni el procedimiento que ha de seguirse para acordar tal convalidación, extremos que, por evidentes razones de seguridad jurídica, deberían quedar determinados en este proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En este punto, es importante advertir que, de los términos del artículo 3.2 del Decreto 5/2024, se desprende que el permiso se obtiene previa concurrencia de todos los requisitos del apartado 1 del mismo precepto, no solamente con la superación de la prueba, lo que deberá tenerse en cuenta en este precepto. Resultaría más adecuado prever que el interesado podrá formular su solicitud de expedición del permiso madrileño, previa convalidación de la superación de esa prueba equivalente, y acreditación de la concurrencia del resto de requisitos exigidos por el artículo 3.1 del Decreto 5/2024. Esta observación se hace extensible al apartado 2 de este artículo 10.

El **artículo 11** prevé la creación de un Registro de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor de la Comunidad de Madrid, registro que es distinto del Registro de Empresas y Comunicaciones de Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor de la Comunidad de Madrid, a cuya creación compete la disposición final segunda del Decreto 5/2024.

La naturaleza del referido registro no queda enteramente clara en la MAIN, pues en la misma se afirma, por un lado, que *“el registro se articula en términos organizativos para registrar los aspirantes y que se les pueda expedir el correspondiente permiso”*, pero que *“no se configura como un registro de carácter público, por lo que no es posible otorgar acceso al mismo a los titulares de autorización de arrendamiento de vehículo con conductor”*, mientras que, por otro lado, se indica que *“se crea el Registro de Conductores de vehículos de arrendamiento con conductor de la Comunidad de Madrid, dependiente de la dirección general competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid, en el que se inscribirán de oficio los titulares del permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor una vez expedido el permiso definitivo, siendo esta inscripción requisito indispensable para poder ejercer la profesión”*. Lo anterior parece una contradicción, puesto que, si se configura como un requisito para el ejercicio de la profesión, la inscripción de carácter constitutivo no debería realizarla de oficio la Consejería, ya que, en tal caso, el ejercicio efectivo de la profesión dependería de esta última; a lo que cabe añadir que ello supone *de facto*, imponer un nuevo requisito para el ejercicio de la profesión que no está previsto en el Decreto 5/2024, lo que excedería del objeto de desarrollo de esta orden.

En consecuencia, si se quiere crear un registro, a efectos organizativos y de conocimiento para la Administración, con una eficacia meramente *ad intra*, deberá eliminarse, en todo caso, el condicionamiento de la inscripción para el ejercicio de la profesión que se efectúa en el inciso final del apartado 1, de manera que dicha inscripción pasaría a tener carácter meramente declarativo, respetándose así los requisitos del artículo 3 del Decreto 5/2024.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esto sentado, advertimos que el apartado 1 de este artículo 11 contiene la expresión “*una vez expedido el permiso definitivo*”, cuyo alcance debe ser aclarado, ya que el texto proyectado no contiene alusión alguna a la expedición de un previo permiso provisional.

Por otra parte, observamos que la exigencia de hacer constar en tal registro “*otras incidencias relacionadas con las autorizaciones administrativas para conducir*” (apartado 2.c), no parece guardar relación con el que habría de ser su objeto y finalidad en los términos antes expuestos, por lo que se sugiere revisar tal extremo. Y, de mantenerse, deberían concretarse cuáles son esas “*Otras incidencias*” a las que se refiere la norma.

Finalmente, no podemos sino cuestionar, desde un punto de vista sistemático, la ubicación de este precepto, pues parece más adecuado situarlo tras la regulación que del permiso de conductor se contiene en los subsiguientes artículos.

Llegado este punto, es menester advertir que los **artículos 12 a 14** de la orden proyectada contienen una somera reglamentación relativa al permiso de conductor, regulación que encontraría amparo en la habilitación recogida en el artículo 3.2 del Decreto 5/2024 que, recordamos, prevé: “*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, conforme a lo que al efecto se determine por la consejería competente en materia de Transportes*” (el resaltado es nuestro).

Así, el **artículo 12** dispone que “*tras la superación de la prueba se expedirá de forma electrónica el permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor previa presentación electrónicamente, por parte del interesado, de la solicitud correspondiente a través del Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo regulado en el artículo 6 del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre*”. Una vez más, se advierte que el permiso se obtiene tras la superación de la prueba y la acreditación del cumplimiento del resto de requisitos del artículo 3.1 del Decreto 5/2024, extremo que convendría precisar.

El **artículo 13**, por su parte, prevé la necesidad de que todos los vehículos de arrendamiento con conductor deberán ir conducidos por conductores que se encuentren en posesión del permiso en vigor, añadiendo el **artículo 14** que la vigencia de dicho permiso será de cinco años, transcurridos los cuales, deberá ser renovado. En este punto, se sugiere indicar qué hace falta para su renovación (superación de una prueba, acreditación de requisitos...), y que la solicitud a la que se alude es una “solicitud de renovación”.

Se sugiere, asimismo, que, en vez de consignar la expresión “*transcurrido el periodo de vigencia*”, se prevea la posible presentación de la solicitud de renovación en un plazo próximo a agotar el plazo de vigencia, a fin de favorecer una continuidad y evitar periodos en los que no se disponga del correspondiente permiso en vigor.

El **artículo 15** regula la pérdida y recuperación del permiso de conductor y dispone:

“1. En caso de pérdida del permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor, la recuperación del mismo solo se producirá cuando vuelvan a concurrir los requisitos establecidos en esta orden, tras presentación electrónicamente, por parte del interesado, de la solicitud correspondiente a través del Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo regulado en el artículo 6 del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre.

2. Se producirá la pérdida definitiva del permiso, desde el momento en el que el conductor haya sido condenado por delitos contra la libertad sexual”.

Se aprecia, una vez más, un exceso de regulación en lo que a la habilitación del Decreto 5/2024 se refiere (disposición final primera en conexión con el artículo 3.1.f), toda vez que estas previsiones no están relacionadas con la realización de la prueba, uno de los requisitos –pero no el único- para ejercer la profesión de conductor de un vehículo destinado al arrendamiento con conductor. Desde un punto de vista estricto, tampoco tendría cabida en la habilitación contenida en el artículo 3.2 del Decreto 5/2024 previamente referenciado, en tanto esta solo se

refiere a la “expedición” del permiso de conductor y no a otras circunstancias relativas al mismo, como pudiera ser su pérdida o recuperación.

De este modo, salvo que se realice una interpretación amplia del término “expedición”, en la que se entienda que esta comprende todas las condiciones de los permisos que se expidan (y, por ende, su vigencia, mantenimiento o renovación y pérdida), podría cuestionarse la existencia de habilitación suficiente para regular esta cuestión.

Al mismo tiempo, la regulación sustantiva que se contiene en el precepto es confusa e incompleta. Así, en el apartado 1 se alude a la pérdida del permiso, pero no se regulan sus causas (que, como hemos dicho, podría entenderse que exceden de la habilitación contenida en el Decreto 5/2024). En cambio, en el apartado 2 sí que se regula una sola causa de pérdida, que se califica de definitiva, pero sin que se sepa si existen otras causas de pérdida que no sean definitivas ni, en tal caso, cómo o en qué plazo puede procederse a la recuperación del permiso.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, la **parte final** del proyecto se compone, como vimos, de dos disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales.

La **disposición transitoria primera** señala lo siguiente:

“En relación al periodo transitorio para la obtención del permiso de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor, se establece un periodo transitorio de dieciocho meses según lo establecido en el Decreto 5/2024, de 10 de enero, 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. Además, se establecen los siguientes supuestos:

1. Los conductores que vinieran ejerciendo la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor, durante al menos un año de forma ininterrumpida, o dos en el

período de los cuatro años anteriores a la entrada en vigor del Decreto 5/2024 estarán exentos de superar la prueba. Para ello, deberán presentar electrónicamente la solicitud correspondiente a través del Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo regulado en el artículo 6 del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, y 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 2

2. Los conductores que a la entrada en vigor de esta orden vinieran ejerciendo la actividad de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor, pero no tuvieran la antigüedad mencionada en el apartado primero, tendrán un plazo de dieciocho meses para superar la prueba convocada al efecto por el órgano. Durante este plazo, dichos conductores podrán continuar con su actividad de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor y ser contratados para ese puesto hasta que puedan realizar la prueba descrita en esta orden.

3. Aquellos conductores de vehículos de arrendamiento con conductor que se incorporen por vez primera al ejercicio de la profesión al estar la presente orden en vigor, pero dentro del plazo de 18 meses señalado anteriormente, podrán ejercer sus funciones de conducción sin haber superado la prueba. No obstante, antes de la finalización del plazo de dieciocho meses, deberán haber superado la prueba.

4. Transcurrido el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor de la presente orden, todos los vehículos de transporte con conductor deberán ir conducidos por conductores que se encuentren en posesión del permiso previsto en el artículo 12 de esta orden”.

Un adecuado análisis de esta disposición exige confrontarla con la disposición transitoria segunda del Decreto 5/2024, de la que trae causa. Su tenor literal es el siguiente:

“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 período 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 pues, al confrontar ambos textos, se puede comprobar que el contenido de la disposición transitoria primera proyectada es más amplio que el de la disposición transitoria segunda del Decreto 5/2024, a la que desarrolla.

En efecto, el Decreto 5/2024 se refiere a dos grupos de personas:

- Los conductores que, a la entrada en vigor del Decreto 5/2024, vinieran ejerciendo la actividad de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor; estos conductores preexistentes deberán superar la necesaria prueba, en el plazo de 18 meses desde “*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 ese plazo.

- Los conductores que, a la entrada en vigor del mismo, vinieran ejerciendo la conducción de vehículos de arrendamiento con conductor durante al menos un año de forma ininterrumpida, o dos en el período de los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de este decreto; estos conductores estarán exentos de superar dichas pruebas, previa acreditación de estar dados de alta en el régimen de seguridad social que les corresponda y del resto de requisitos exigidos por el artículo 3 del Decreto 5/2024.

Fuera de estos dos supuestos, a la luz de dicho precepto, debe entenderse que todo conductor que desee acceder a esta profesión deberá superar la prueba y acreditar el resto de requisitos previstos.

Sin embargo, el apartado 2 de la disposición transitoria primera del proyecto de orden analizado amplía estos supuestos transitorios, por las razones que pasamos a exponer:

- En primer lugar, porque su apartado 2 prevé un periodo de 18 meses para que los conductores que *“a la entrada en vigor de esta orden vinieran ejerciendo la actividad de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor”* puedan superar la prueba, lo que supone ampliar el ámbito temporal –y, por ende, el grupo de personas- a las que va referida la disposición transitoria segunda del Decreto 5/2024, que tan solo prevé esta posibilidad para quienes vinieran ejerciendo dicha actividad a la entrada en vigor del mismo, lo que tuvo lugar el 12 de enero de 2024.

- En adición, porque la disposición transitoria primera del proyecto de orden prevé que, durante ese plazo de 18 meses, dichos conductores puedan continuar con su actividad de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor *“y ser contratados para ese puesto”*, sin que alcance a comprenderse esta acotación final.

- En tercer término, la ampliación del ámbito de aplicación de la regla transitoria del Decreto 5/2024 viene dada porque el proyecto de orden, en el apartado 3 de la disposición transitoria objeto de examen, dispone que *“Aquellos conductores de vehículos de arrendamiento con conductor que se incorporen por vez primera al ejercicio de la profesión al estar la presente orden en vigor, pero dentro del plazo de 18 meses señalado anteriormente, podrán ejercer sus funciones de conducción sin haber superado la prueba”*, que deberán superar en ese plazo de 18 meses. Esto supone permitir ejercer la profesión a cualquier persona, con tal de que supere la prueba en el plazo de 18 meses desde la entrada en vigor de la orden, lo que excede de las previsiones de la disposición transitoria segunda del Decreto 5/2024.

Por lo tanto, esta disposición transitoria deberá ser reformulada a fin de acomodarse a las previsiones que incorpora la disposición transitoria segunda del Decreto 5/2024, en los términos expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición transitoria segunda** dispone que *“la digitalización del registro de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor de la Comunidad de Madrid al que se refiere el artículo 11 se deberá realizar en el plazo de veinticuatro meses a partir de la entrada en vigor de la presente orden”*, regla que, en atención a lo prevenido en la MAIN (el registro sería de carácter organizativo y sin acceso del público), no produce efecto para los ciudadanos. En todo caso, se desconocen las razones por las que, tratándose de un registro de nueva creación, no ha de encontrarse digitalizado desde el inicio de su funcionamiento.

La **disposición final primera** presenta la siguiente redacción:

“Se habilita a la dirección general competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid para desarrollar la misma prueba regulada por esta orden en la modalidad de autoexamen, así como para el establecimiento de sistemas de inteligencia artificial o aquellos que garanticen la seguridad de la prueba.

El sistema de gestión de autoexamen deberá garantizar la identificación del aspirante y la realización personal de la prueba sin asistencia alguna.

También se habilita a la dirección general competente en materia de transportes a realizar modificaciones sobre el contenido del examen al que se refiere el artículo 3, sobre convalidaciones, y condiciones de las mismas, reguladas en el artículo 10 y sobre el registro de conductores de vehículos de arrendamiento con conductor de la Comunidad de Madrid que regula el artículo 11”.

Por razones de claridad, se aconseja precisar el alcance del término “*autoexamen*”; de igual forma, sería deseable determinar con mayor precisión la expresión “*establecimiento de sistemas de inteligencia artificial o aquellos que garanticen la seguridad de la prueba*”. Se advierte, a tal efecto, que la MAIN tampoco arroja luz sobre el alcance de tales previsiones, lo que no se compadece con la necesaria seguridad jurídica.

Sin perjuicio de que la Dirección General competente pueda implantar un sistema informático de autoexamen, siempre que ello no suponga acometer regulación alguna con efectos *ad extra* -circunstancia que debería quedar oportunamente clarificada-, no resulta jurídicamente viable contener una habilitación en su favor para modificar el contenido de esta orden, tal y como proyecta hacer el párrafo tercero transcrito, puesto que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, y conforme al artículo 47 de la Ley 1/1983, las Direcciones Generales son órganos de gestión, y en ningún supuesto, pueden ejercer la potestad reglamentaria.

Sobre el alcance de las competencias de estos se ha venido pronunciando, de forma reiterada, esta Abogacía General (entre otros, en informes de 27 de agosto de 2012, 22 de abril de 2013, de 3 de abril de 2014, 8 de abril de 2015, ó 16 de diciembre de 2019) advirtiendo que “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiéndose por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna*”.

Así pues, las resoluciones o instrucciones que pudieran dictarse por la meritada dirección general en ningún caso podrán inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero:

“(…) La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria” (el subrayado es nuestro).

En consecuencia, no resulta procedente contener una habilitación en los términos que contempla la disposición que examinamos, pues claramente excede de las facultades que corresponden a los directores generales, habida cuenta del carácter normativo, con evidente afección externa, que entrañaría la regulación pretendida. Circunstancia que, en el caso que nos ocupa, se vería agravada por el hecho de contemplar la posibilidad de “modificar” las previsiones contenidas en una orden aprobada por el Consejero, cuando las normas solo pueden modificarse por otras posteriores de igual o superior rango.

A mayor abundamiento, observamos que la disposición final primera del Decreto 5/2024 determina, con meridiana claridad, que es el titular de la consejería competente en materia de Transportes quien resulta habilitado para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del artículo 3.1.f) –relativo a la prueba que ha de superarse para ser conductor de vehículos de arrendamiento con conductor-.

En consecuencia, la dirección general competente podrá, a lo sumo, dictar un acto administrativo general, como es la resolución de convocatoria de la prueba, en la que se concreten las características de cada convocatoria, en plena observancia a las previsiones legal y reglamentariamente establecidas, que no puede excepcionar o modificar. Y el dictado de dicho acto administrativo no requiere de la habilitación que se contiene en la disposición examinada.

Por todo ello, se conmina a reformular o suprimir la disposición final primera del proyecto en los términos que acabamos de precisar.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición final segunda** regula la entrada en vigor de la orden, si bien la redacción correcta debe ser *“La presente orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*, conforme a lo previsto en la directriz 43 y apéndice V.a).2º).

Cabe realizar un último apunte en relación con los **anexos** que, a modo de formularios, constan en el expediente remitido. Se observa que los mismos no figuran incorporados a la orden proyectada según prevé la directriz 44ª, tras haber acogido una observación al respecto formulada en el trámite de audiencia (página 53 de la MAIN). Resultará necesario, no obstante, clarificar de qué modo podrá accederse a los mismos.

Para concluir, las diversas citas que se contienen a lo largo del proyecto de orden al Decreto 5/2024 deben acomodarse a la directriz 80ª, de modo que *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El proyecto de orden sometido a informe merece el parecer favorable de esta Abogacía General, una vez atendidas las consideraciones esenciales, y sin perjuicio de las demás observaciones

efectuadas en el presente informe. Todo ello, sin perjuicio de la advertencia formulada en la consideración jurídica segunda a propósito de la impugnación del Decreto 5/2024.

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

Fernando Muñoz Ezquerro

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