



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 349/2017

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 11 de octubre de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 1 de septiembre de 2017, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Primera memoria de impacto normativo.- Como actuación inicial del procedimiento normativo que se describe, con fecha 15 de mayo de 2014 el Viceconsejero de Fomento suscribió una Memoria en la que se analiza el impacto normativo asociado a la tramitación de un proyecto de Decreto aprobatorio del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo.

En dicho documento se hace una breve exposición de los antecedentes por los que se estima conveniente acometer la elaboración y aprobación de un texto reglamentario atinente al ámbito normativo referido, que complete la regulación legal de la materia contenida en el título IV de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha, señalando también cuáles son los principales objetivos perseguidos por la disposición proyectada. La Memoria concluye con un análisis de las posibles repercusiones o impactos del texto reglamentario proyectado, en relación con la eventual exigencia de mayores medios de la Administración -que se dicen innecesarios-, el aumento de gastos presupuestarios -también inexistente-, su incidencia en materia de igualdad de género -ninguna- o en materia de simplificación administrativa -sin incidencias de ningún tipo-.

Segundo. Primer borrador del proyecto de norma.- Tras la Memoria antedicha obra en el expediente un primer borrador del proyecto de Decreto *“por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo”*, que consta de un preámbulo, 46 artículos, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Tercero. Informe jurídico.- A la vista del borrador de norma mencionado, se recabó informe del Servicio de Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento -emitido el 26 de mayo de 2015-, en el que se hace un amplio análisis del contenido del proyecto de Reglamento, así como numerosas sugerencias y recomendaciones para su mejora, abordando, finalmente, la tramitación que debe dispensarse al mismo.

Cuarto. Segunda Memoria de impacto normativo.- Varios meses después se integra en el expediente una nueva Memoria de impacto normativo, suscrita en esta ocasión por el Director General de Carreteras y Transportes de la Consejería de Fomento -el día 31 de marzo de 2016-, cuyo contenido guarda estrecha similitud con el de la ya descrita en el antecedente primero.

Quinto. Segundo borrador del proyecto de norma.- Tras la referida Memoria obra en el expediente un nuevo borrador del proyecto de Decreto,





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que consta ahora de preámbulo, un artículo aprobatorio del Reglamento subsiguiente, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Por su parte, el cuerpo del citado Reglamento se compone de 47 artículos y cuatro disposiciones adicionales.

Sexto. Orden de inicio.- A la vista del contenido de los documentos precedentes, la titular de la Consejería de Fomento, con fecha 7 de abril de 2016, autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de Decreto.

Séptimo. Toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno.- Consta en el expediente, seguidamente, certificación acreditativa de que el día 15 de noviembre de 2016 el texto reglamentario en tramitación fue puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades.

Octavo. Información pública y audiencia.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 21 de noviembre de 2016 se publicó una resolución de la Secretaría General de la Consejería de Fomento por la que se abría un trámite de información pública en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, informando a todos los interesados de su puesta a disposición en el tablón de anuncios electrónico de la Administración Regional. También figuran en el expediente numerosas comunicaciones de trámite de audiencia remitidas a diferentes órganos de la propia Administración y a varios organismos o entidades concernidas por la materia objeto de regulación.

En uso de los trámites aludidos se recibieron numerosos escritos de alegaciones cursados por parte de las entidades, organismos u órganos que se enumeran seguidamente:

- Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha.
- Asociación de Técnicos en Emergencias Sanitarias de Castilla-La Mancha (ANESCAM).
- Asociación Provincial de Autotaxi independiente de Guadalajara.

- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) en Castilla-La Mancha.
- Federación Nacional de Empresarios de Ambulancias (ANEA).
- Secretaría General de la Consejería de Sanidad.
- Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.
- Asociación Toledana Rural del Taxi.
- Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha (CECAM).



Asociación de Transportistas de Castilla-La Mancha (FENADISMER-TRADISCU).

Asociación Local de Autotaxis de Toledo.

Asociación Provincial de Transportes de Viajeros de Ciudad Real.

- Asociación Provincial de Taxistas de Cuenca (ACUTAX).

Noveno. Informe del Consejo Regional de Municipios.- En el expediente figura certificación demostrativa de que el Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha emitió informe sobre el texto reglamentario en tramitación, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2016, pronunciándose favorablemente respecto al contenido del mismo.

Décimo. Informe sobre las alegaciones.- A la vista de las numerosas alegaciones y propuestas recibidas, el personal del Servicio de Ordenación y Planificación del Transporte de la Consejería de Fomento y su Director General de Carreteras y Transportes suscribieron un informe conjunto -datado a 6 de junio de 2017-, en el que, de forma sistemática y pormenorizada, se hace una extensa valoración de las sugerencias y objeciones recibidas, explicando cuál ha sido su incidencia sobre el tenor del texto proyectado y los motivos concretos de su aceptación o rechazo, en cada caso.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Undécimo. Informe del Consejo Regional de Transportes.- Consta también en el expediente documentación acreditativa de que el día 12 de junio de 2017 el Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha examinó y debatió el proyecto de Decreto en tramitación, emitiendo informe favorable al contenido del mismo.

Duodécimo. Tercer borrador del proyecto de norma.- Posteriormente, obra en el expediente un nuevo borrador del proyecto de Decreto -el tercero-, que consta de preámbulo, un artículo aprobatorio del Reglamento subsiguiente, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Además, el cuerpo del citado Reglamento se compone ahora de 53 artículos y cuatro disposiciones adicionales.

Decimotercero. Informe del Gabinete Jurídico.- El 24 de julio posterior fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el proyecto reglamentario proyectado.

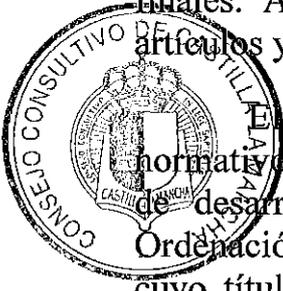
En dicho documento se formulan varias observaciones sobre el texto sometido a su consideración, que afectan a la tramitación dada al mismo y a su contenido, propugnado que se dé cumplimiento a las exigencias de comunicación impuestas por el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, y que se modifique el contenido de los artículos 14.1, 14.4 -relativos a la transmisión de licencias *mortis causa*- y 25.3, sobre el carácter vinculante del informe de la Consejería de Fomento establecido para los casos de posible aumento de las plazas de los vehículos.

Decimocuarto. Actuación satisfactiva de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.- En atención a lo expuesto por el Gabinete Jurídico, el 28 de julio posterior se integra en el expediente documentación demostrativa del cumplimiento de las previsiones del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, mediante el acceso a través de la correspondiente plataforma de cooperación normativa.

Decimoquinto. Informe de la Secretaría General.- Posteriormente, se incorporó un informe, emitido el día 1 de septiembre de 2017, por la Secretaría General de la Consejería Fomento, en el que se abordan diversos

aspectos competenciales, procedimentales y de contenido atinentes al texto reglamentario en proceso de aprobación, concluyendo de lo expuesto que el referido proyecto se adecua al ordenamiento jurídico vigente, siendo, por ello, informado favorablemente. Asimismo, en dicho informe se refleja la incidencia de las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, indicando que han sido objeto de completa aceptación.

Decimosexto. Proyecto de Decreto definitivo.- Finalmente, se integra en el expediente el texto reglamentario definitivo sometido a dictamen, titulado “*proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo*”, que consta de preámbulo, un artículo único, aprobatorio del Reglamento subsiguiente, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Asimismo, el cuerpo del citado Reglamento se compone de 53 artículos y cinco disposiciones adicionales.



El preámbulo del Decreto se centra en la descripción del marco normativo de aplicación, haciendo especial mención a la norma legal objeto de desarrollo, aprobada como Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha, cuyo título IV regula el transporte de personas en vehículos de turismo. Seguidamente, se pasa a la descripción del contenido del Reglamento y de las distintas partes en que se estructura su contenido, conformado por cinco títulos -algunos de ellos subdivididos en capítulos-, que se describirán seguidamente.

Antes del articulado del mencionado Reglamento existe un artículo único que se limita a determinar la aprobación del propio Reglamento. A este sigue la disposición derogatoria única, titulada “*derogación normativa*”, que predica tal consecuencia para cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Reglamento. En cuanto a las dos disposiciones finales subsiguientes, la primera acoge una habilitación de desarrollo normativo en favor del titular de la Consejería competente en materia de fomento; mientras que la segunda establece la entrada en vigor del Decreto a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Pasando a la descripción del articulado del propio Reglamento, este se halla estructurado en cinco títulos que muestran el siguiente contenido:

El título I, denominado "*Disposiciones Generales*", comprende cuatro artículos relativos al "*objeto*" del Reglamento, "*definiciones*", "*régimen jurídico*" y "*ordenanzas municipales*".

El título II se denomina "*títulos habilitantes*" e incluye cuatro capítulos que presentan el siguiente contenido:

- Capítulo I, "*clases y características de los títulos*" -artículos 5 al 9-, relativos a "*servicios de transporte urbano*", "*servicios de transporte interurbano*", "*coordinación de títulos*", "*procedimiento coordinado para el otorgamiento de licencias de autotaxi y autorizaciones interurbanas de taxi*" y "*excepciones al principio de coordinación de títulos*".

- Capítulo II, "*de las licencias de taxi*" -artículos 10 al 21-, que versan sobre "*titularidad*" de las licencias, "*ejercicio de la actividad por la persona titular*", "*determinación del número de licencias de taxi*", "*adjudicación de licencias*", "*transmisión de las licencias de autotaxi*", "*plazo de vigencia de las licencias*", "*visado de licencias*", "*comprobación de las condiciones de las licencias*", "*Registro de licencias*", "*suspensión de las licencias por enfermedad*", "*suspensión de las licencias por solicitud del titular*" y "*extinción y revocación de las licencias de autotaxi*".

- Capítulo III, "*de los vehículos*" -artículos 22 al 30-, concernientes a la "*adscripción de la licencia*", "*características de los vehículos*", "*modificación de las características de los vehículos*", "*número de plazas*", "*color y distintivos de los vehículos*", "*publicidad*", "*taxímetro y módulo exterior luminoso*", "*puesta en marcha del taxímetro*" y "*fomento de eliminación de contaminantes o medidas medioambientales*".

- Capítulo IV, "*de los conductores y conductoras*", que comprende un solo artículo -el 31-, relativo a los "*requisitos de los conductores y conductoras*".

El título III se denomina “*prestación de los servicios*” e incluye cuatro capítulos con el contenido referido seguidamente:

- Capítulo I, “*formas de prestación de los servicios*” -artículos 32 y 33-, relativos a “*prestación por la persona titular de la licencia*” y “*prestación del servicio por otros conductores y conductoras*”.

- Capítulo II, “*condiciones generales de prestación de los servicios*” -artículos 34 al 39-, correspondientes a la “*contratación global*” del vehículo, el “*inicio del servicio interurbano*”, “*servicios atendidos por taxis de distintos municipios*”, “*especialización de servicios*”, “*otros servicios*” y “*paradas, obligatoriedad de determinados servicios, descanso y emisoras*”.

- Capítulo III, “*derechos y deberes de los conductores y conductoras*” -artículos 40 al 44-, que tratan sobre “*derechos*”, “*deberes*”, “*documentación a bordo del vehículo*”, “*accidentes y averías*” y “*taxis adaptados*”.

- Capítulo IV, “*derechos y deberes de las personas usuarias*” -artículos 45 al 47-, que versan sobre “*derechos*”, “*deberes*” y “*reclamaciones*”.



El título IV se denomina “*interacción de los servicios*” e incluye cuatro artículos -del 48 al 51- relativos a las “*Áreas Territoriales de Prestación Conjunta*”, a su constitución “*a iniciativa de las entidades locales*” o “*a iniciativa de la Administración autonómica*” y a las “*autorizaciones habilitantes para prestar servicios en las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta*”.

Por último, el título V se denomina “*régimen tarifario*” y comprende dos artículos -el 52 y el 53- que tratan sobre las “*tarifas*” y la “*revisión de las tarifas*”.

Las cinco disposiciones adicionales que suceden al articulado del Reglamento tratan sobre la “*superación del límite máximo de licencias de taxi*” -primera-, el “*permiso de conductor profesional del taxi*” -segunda-, la “*antigüedad de los vehículos*” -tercera-, la “*adaptación de las Ordenanzas*”



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

municipales” -cuarta- y el “plazo para llevar a bordo la documentación en código QR, sistema braille y lectura fácil” -quinta-.

En tal estado de tramitación se procedió a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el día 7 de septiembre de 2017.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I



Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este órgano consultivo un proyecto de Decreto por el que se aprueba en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo, haciéndose alusión en la petición de dictamen a lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 dispone que este último órgano deberá ser consultado sobre *“los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Ciertamente, según se infiere de la documentación conformadora del expediente remitido por la Consejería consultante y de las determinaciones acogidas en el mencionado proyecto de Decreto, estas últimas constituyen un claro ejemplo de desarrollo reglamentario cuyo más directo engarce legal se encuentra en las previsiones del título IV de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera de Castilla-La Mancha, el cual versa sobre el *“Transporte de personas en vehículos de turismo”* -artículos 39 al 48 de dicha Ley-, de tal modo que no cabe duda alguna respecto al carácter ejecutivo del reglamento proyectado.

Por todo ello, debe conferirse carácter preceptivo al presente dictamen.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Prosiguiendo con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, procede señalar que en el ámbito de esta Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria está regulado en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el cual la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el citado artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejo competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. También se añade en el apartado 3 que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite [...]”*.

Pues bien, el examen de las actuaciones practicadas en el curso del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, descritas extensamente en los antecedentes, permite considerarlas acordes con las determinaciones del artículo 36 transcritas en el párrafo precedente, por lo que cabe hacer una validación de conjunto de la labor de instrucción desarrollada.

El expediente recibido en este Consejo dispone de un índice documental descriptivo de su contenido, se encuentra correctamente ordenado siguiendo un criterio cronológico y se halla íntegramente foliado,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

circunstancias que han favorecido el examen y toma de conocimiento del mismo.

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco competencial y normativo.- De forma previa al análisis del texto reglamentario sometido a consulta, conviene hacer una breve exposición sobre el entorno normativo en el que habrá de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico, lo que impone, primeramente, clarificar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte.

Por un lado, los artículos 148 y 149 de la Constitución disocian este tipo de competencias en función del carácter intra o extracomunitario de la actividad sujeta a regulación, indicando el artículo 148.1.5ª que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias exclusivas en materia de *“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”*, y el artículo 149.1.21ª que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de *“Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”*.

Con base en esas reglas constitucionales de reparto de competencias, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha asumió, a través de su Estatuto de Autonomía -Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto-, la competencia exclusiva en materia de *“Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región y, en los mismos términos, los transportes terrestres, fluviales, por cable o tubería. Centros de contratación y terminales de carga de transporte terrestre en el*

ámbito de la Comunidad Autónoma” -artículo 31.1 4ª del mencionado texto estatutario-. Asimismo, el artículo 33.15 del mismo texto estatutario otorga a la Junta de Comunidades, atendiendo a las normas legales y reglamentarias del Estado, la función ejecutiva en materia de “transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado”.

Partiendo de estas premisas, para ilustrar la cuestión competencial analizada resulta muy conveniente acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la Sentencia 118/1996, de 27 de junio, plateada contra numerosos artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en la que se declaró la nulidad de todos aquellos preceptos que pretendían implantar una regulación estatal común sobre los denominados “transportes urbanos” -artículos 113 al 118 de dicha Ley-, argumentando para ello: *“Dos ideas deben tenerse en consideración para la resolución de la cuestión que tenemos planteada. De un lado conviene recordar ahora que el transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario, como hemos reiterado en nuestras SSTC 33/1981 y 179/1985, razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del art. 149.1.21 CE para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes territorios. De otro -y ésta es la segunda idea a la que aludíamos y que viene a enlazar con la última parte del pronunciamiento del Tribunal en su STC 179/1985, a la que nos acabamos de referir- es que una norma que se ampara exclusivamente en el título competencial de transportes no puede aplicarse a las Comunidades Autónomas que, como la de Cataluña, han asumido (porque así se lo permite el art. 149.1.21 CE) la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que discurren íntegramente por su territorio. Respecto de estos transportes, y por las razones que hemos expuesto en los fundamentos jurídicos 5º a 9º, se hace necesario concluir que los arts. 113 a 118 de la LOTT son inconstitucionales, y por ende nulos (SSTC 214/1989, fundamento jurídico 3º, y 198/1991, fundamento jurídico 9º), pues la regulación de las materias que en ellos se contienen no corresponde al Estado”.*





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Asimismo, dicha Sentencia 118/1996, de 27 de junio, contiene un interesante excursus respecto al sistema de distribución de competencias en el ámbito del transporte terrestre, significando: *“Sobre la distribución de competencias en materia de transporte por carretera que se contiene en los arts. 149.1.21 y 148.1.5 CE, y en los preceptos pertinentes de los Estatutos de Autonomía, el Tribunal ha declarado que el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (SSTC 86/1988, fundamento jurídico 3º, y 180/1992, fundamento jurídico 3º). Así, pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo, de modo que la competencia exclusiva a la que se refieren el art. 148.1.5 CE y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía que la han asumido «es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE)» (SSTC 53/1984, fundamento jurídico 7º y STC 180/1992, fundamento jurídico 3º, que reiteran la doctrina de las SSTC 37/1981, fundamento jurídico 1º y 97/1983, fundamento jurídico 4º). Si bien, se ha precisado, desde la STC 37/1981, en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, sobre Centros de Contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías, que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. [] De ello se desprende, como consecuencia inmediata, especialmente trascendente en el presente caso, que el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (v gr., SSTC 179/1985, fundamento jurídico 2º y 203/1992, fundamentos jurídicos 2º y 3º). [] Finalmente, el Tribunal ha subrayado la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución, entre las competencias*



normativas y las competencias de ejecución de la legislación estatal, en materia de transportes por carretera; ya que, ha dicho el Tribunal, si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez («desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, sin embargo, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga su origen y término en el territorio de ésta (STC 86/1988, fundamento jurídico 3º).

Así, en el ámbito del transporte de personas en vehículos de turismo, las consecuencias de esta Sentencia, dictada nueve años después de la aprobación de la LOTT, suscitan aspectos de incertidumbre que alcanzan a los preceptos dictados para el desarrollo reglamentario de los artículos anulados de aquella Ley -113 al 118-, dentro de los cuales cabe encuadrar los contemplados en los artículos 123 a 127 del Reglamento de la LOTT, -aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, sobre normas aplicables al transporte público en automóviles de turismo; falta de seguridad que viene dada por la circunstancia de que dichos artículos reglamentarios tienen un contenido claramente asociable, a su vez, al de varios de los artículos incorporados al proyecto de Decreto sometido a dictamen. No obstante, no habiendo pronunciamientos judiciales contrarios a la aplicabilidad de dichos artículos reglamentarios en las distintas Comunidades Autónomas, cabe suponer que su acomodación al orden constitucional de distribución de competencias podría haberse procurado o logrado mediante su reformulación operada mediante el Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre, que, de hecho, es posterior a la regulación autonómica acogida en la citada Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte por Carretera de Castilla-La Mancha. Además, conviene también señalar que los transportes interurbanos realizados en taxi o autotaxi pueden llegar a generar desplazamientos que parcialmente discurran por el territorio de otra Comunidad Autónoma, con lo que, en puridad, no se cumpliría el requisito definitorio del ámbito de aplicación del proyecto de Reglamento -artículo 1-, ni el de la citada Ley 14/2005, de 29 de diciembre -artículo 2-, consistente en





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que el acto de transporte en cuestión se desarrolle “*íntegramente*” en el territorio de la Comunidad Autónoma.

A pesar de la situación de incertidumbre expuesta previamente, tampoco puede pasarse por alto el contenido de la disposición final segunda de la LOTT, expresiva de la vocación expansiva del referido cuerpo legal, pues en la misma se dispensa a la totalidad del articulado de la Ley la consideración de normativa legal dictada al amparo de varias competencias exclusivas del Estado, haciendo mención a ocho títulos competenciales diferentes como elementos sustentadores de esa legislación estatal. Por lo tanto, con la excepción de los preceptos declarados inconstitucionales por la citada Sentencia 118/1996, de 27 de junio, hay que entender que el contenido de dicha LOTT debe ser respetado en los desarrollos legales o reglamentarios efectuados por la Comunidad Autónoma en las materias de transporte de su incumbencia, cualquiera que sea el título competencial ejercido -bien el artículo 31.1.4ª o bien el 33.15 del Estatuto de Autonomía-.

Hechas las anteriores precisiones y matizaciones, para dejar expuestos los principales elementos definitorios del panorama normativo en que se inserta el proyecto de Decreto, procede concluir haciendo una descripción resumida del contenido del título IV de la citada Ley 14/2005, de 29 de diciembre, como norma legal autonómica de referencia, indicando que dicho título se divide en tres capítulos que versan, respectivamente, sobre la llamada “*licencia de autotaxi*” (I), que acoge varios artículos concernientes al “*concepto de autotaxi*”, “*régimen jurídico de las licencias de autotaxi*” y el “*otorgamiento de licencias de autotaxi*”; los “*vehículos afectos a las licencias*” (II), que contiene dos artículos atinentes a las “*características de los vehículos*” y la “*conducción de vehículos autotaxi*”; así como las “*condiciones de prestación del servicio*” (III), que incluye cinco artículos relativos a la “*prestación de servicios de autotaxi*”, la “*capacidad y modalidad de contratación*” de tales servicios, el lugar de “*inicio de los transportes interurbanos*”, los “*supuestos especiales de demanda*” del servicio y las llamadas “*Áreas Territoriales de Prestación Conjunta*”.

IV

Observación de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, primeramente, la siguiente observación de carácter esencial:

Artículo 49. “Áreas Territoriales de Prestación Conjunta a iniciativa de las entidades locales”.-

El apartado 3 de este artículo incluye una determinación sobre el grado de respaldo municipal exigible para la eventual constitución de un Área Territorial de Prestación Conjunta (ATPC) que no guarda adecuada correspondencia con el artículo 48.2 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre.



Dicho artículo y apartado de la citada Ley dispone que *“El establecimiento de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta podrá realizarse por la Consejería competente en materia de transportes o por los órganos supramunicipales creados conforme a los procedimientos previstos en la legislación vigente, siendo, en todo caso, necesario para su establecimiento la conformidad de ésta y el informe favorable de, al menos, las dos terceras partes de los municipios que se proponga incluir en las mismas, y que representen como mínimo el 75% del total de la población del Área”*. Sin embargo, en el artículo 49.3 del Decreto proyectado se contempla para el tipo de iniciativa municipal mencionado que *“la consejería competente en materia de transportes autorizará la creación del Área Territorial de Prestación Conjunta cuando la propuesta sea refrendada por la totalidad de los municipios, o entidades que los agrupen, incluidos en el ámbito propuesto [...]”*.

Consiguientemente, se aprecia una falta de coincidencia significativa entre los presupuestos generales posibilitadores de la creación de un ATPC previstos legalmente y los proyectados en el texto reglamentario analizado, ya que en este último se exige un grado de respaldo para el tipo de iniciativa mencionado que excede del fijado indiscriminadamente en las previsiones legales instauradas al efecto.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Por otro lado, debe hacerse notar que el precepto legal reproducido anteriormente -el artículo 48.2 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre- prevé la posibilidad de que un ATPC pueda ser establecida por los “*órganos supramunicipales creados*” legalmente al efecto, cuando en el texto reglamentario analizado dicha posibilidad no se recoge en ninguno de los dos artículos -49 y 50- que regulan las dos únicas modalidades de constitución contempladas reglamentariamente.

V

Observaciones de carácter no esencial.- Prosiguiendo con el examen pormenorizado del texto sometido a dictamen, procede efectuar las siguientes observaciones, desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la calidad técnica del Decreto:



Título II. “TÍTULOS HABILITANTES”.-

La denominación de este título II no guarda una idónea correspondencia con su contenido, toda vez que el mismo incluye cuatro capítulos -dos de los cuales tratan de las características de los vehículos (III) y de los requisitos de los conductores (IV)-, pero solo el contenido de los dos primeros resulta realmente subsumible dentro de la expresión introductoria empleada para identificar resumidamente su contenido. Por ello, a juicio de este Consejo, sería más conveniente ampliar el texto identificativo del título, agregando al mismo una alusión a los requisitos de los vehículos y los conductores.

De otro lado, conviene significar que en todo el articulado del Reglamento, pero sobre todo en el de este título II, se usan indistintamente las expresiones “*licencia de taxi*” o “*licencia de autotaxi*” para referirse al mismo tipo de licencia municipal. Por el contrario, en el título IV de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, se emplea al mismo efecto una sola y uniforme denominación: “*licencia de autotaxi*”, estableciendo su artículo 40.2: “*las*

licencias municipales para la prestación de servicios de transporte urbano en vehículos de turismo corresponderán a una categoría única, denominándose licencias de autotaxi". Por ello, se sugiere efectuar un repaso del texto reglamentario proyectado a fin de uniformizar todas las referencias a la mencionada clase de licencia, empleando siempre la terminología homologada sancionada por el texto de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre.

Artículo 12. "Determinación del número de licencias de taxi".-

En el apartado 4 de este artículo se incluye una remisión al "apartado anterior" que resulta errónea, toda vez que en ella se está haciendo alusión al baremo general de número de licencias por municipio contemplado en el apartado 2, que no es el anterior.



Artículo 21. "Extinción y revocación de las licencias de taxi".-

El apartado 1 de este artículo relaciona en cuatro epígrafes -a), b), c) y d)- las diferentes causas de extinción de las licencias municipales de autotaxi, una de las cuales -identificada con la letra c)-, comprende, a su vez, cinco supuestos de revocación de las licencias. La particular estructura dada al artículo lleva a plantearse si resulta correcto configurar el caso de "transmisión de la licencia en contra de lo establecido en el artículo 14" -acogido en el epígrafe d)-, como un supuesto de "extinción" de la licencia, cuando tal vulneración del ordenamiento parece mejor encuadrable como un supuesto de "revocación", que estaría amparado por las previsiones de los artículos 40, 55.3 y 63 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre.

Por ello, se sugiere reconsiderar la estructura dada al citado artículo 21.1, al estimar más conveniente que la causa de extinción contemplada en el epígrafe d) sea reconvertida en un motivo de revocación integrado como punto 6º del epígrafe c). En caso de atenderse a esta indicación, convendría también agregar un apartado al artículo 14 para explicitar en él que la transmisión de las licencias de autotaxi incumpliendo las condiciones y requisitos impuestos en el mismo será causa de revocación de la licencia.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 29. “Puesta en marcha del taxímetro”.-

En sus apartados 2 y 3, relativos al momento de puesta en marcha de dicho dispositivo en los casos de concertación telefónica, radiofónica o telemática del servicio y a la cantidad máxima a percibir por la recogida del usuario en esos supuestos, hay una remisión a lo dispuesto en las ordenanzas municipales aprobadas o a lo establecido en las normas reguladoras de las tarifas municipales, “*si existiese*” previsión al respecto.

A juicio de este Consejo, el artículo podría ser objeto de mejora si en él se clarificase, en ambos casos, qué alternativa habría de seguirse en defecto de disposiciones municipales resolutivas de las dos cuestiones mencionadas, evitando así lagunas normativas generadoras de conflictos interpretativos.

Artículo 37. “Especialización de servicios”.-

Este artículo se halla visiblemente inspirado en el contenido de los artículos 15 a 18 del Decreto 277/2015, de 11 de septiembre, regulador en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura de los servicios de transporte público interurbano en automóviles de turismo. Posiblemente por esa razón el artículo analizado presenta en varios de sus epígrafes especificaciones en siglas alusivas a la tipología de los vehículos mencionados -VT (turismo) o VD (autobús)-, que no guardan coherencia alguna con el resto de la norma reglamentaria proyectada, donde dicha nomenclatura no es utilizada en ninguna otra parte de su contenido -salvo en el artículo 42 a)-, ni tampoco en el texto de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, a la que pretende darse desarrollo.

Por ello, se recomienda la supresión de tales indicadores de tipología de vehículos, en la medida en que no guardan correspondencia con el resto del articulado del proyecto de Decreto, ni con el de la Ley a la que quiere darse desarrollo, empleando en su lugar, cuando sea necesario para la comprensión del precepto, una referencia textual alusiva al tipo de vehículo concernido.

Artículo 38. “Otros servicios”.-

Señala el artículo mencionado que *“los servicios de traslado de personas enfermas, lesionadas o de edad avanzada a centros sanitarios, asistenciales o residenciales podrán efectuarse a través de vehículos que presten el servicio de taxi, siempre que dichas personas no requirieran de cuidados especiales que haya de prestar personal cualificado o de la necesidad de utilizar un vehículo dotado de equipamiento específico”*. El precepto mencionado ha sido objeto de especial polémica durante la tramitación del expediente, encontrándose con la abierta oposición del sector de las empresas y colectivos dedicados al transporte sanitario y la postura favorable de varias unidades del SESCAM o de la Consejería de Sanidad.



Pues bien, a juicio del Consejo, la discordancia de pareceres exteriorizada en el citado debate ha de resolverse en forma más cercana a la segunda de las opiniones expresadas, en el entendimiento de que el tipo de transporte tratado en dicho artículo, cuando alude al traslado de personas enfermas a centros sanitarios, no tiene por qué ser conceptualizado necesariamente como *“transporte sanitario”*, atendiendo a los criterios definitorios establecidos en la normativa de transporte, toda vez que para poderse aplicar tal denominación es preciso que el traslado se realice, precisamente, en un *“vehículo especialmente acondicionado al efecto”* -artículo 133.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, o 37.b) de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre-, lo que queda meridianamente descartado en el inciso final del controvertido precepto.

Ahora bien, cuestión distinta es que desde la perspectiva de su inserción en el listado de prestaciones y derechos conformadores de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, el concepto de *“transporte sanitario”* pueda tener otra dimensión diferente, como suscita el apartado introductorio del anexo VIII del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre. En dicho anexo se señala sobre los rasgos definitorios de esa prestación o derecho: *“El transporte sanitario, que deberá ser accesible a las personas con discapacidad, consiste en el desplazamiento de enfermos por causas exclusivamente clínicas, cuya situación les impida desplazarse en los medios ordinarios de transporte. [] Esta prestación se facilitará de acuerdo*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

con las normas que reglamentariamente se establezcan por las administraciones sanitarias competentes”. Seguidamente, el apartado 1 del citado anexo VIII dispone sobre el acceso a la prestación de transporte sanitario: “Tienen derecho a la financiación de esta prestación las personas enfermas o accidentadas cuando reciban asistencia sanitaria del Sistema Nacional de Salud, en centros propios o concertados, y que, por imposibilidad física u otras causas exclusivamente clínicas, no puedan utilizar transporte ordinario para desplazarse a un centro sanitario o a su domicilio tras recibir la atención sanitaria correspondiente, en caso de que persistan las causas que justifiquen su necesidad”.

A la vista de dicha regulación estatal básica plasmada en los preceptos aludidos, parece claro que para que la dispensación o el cobro de la citada prestación de transporte sea viable al amparo de la referida Cartera de Servicios es preciso que el paciente tenga una imposibilidad física que le impida realizar el desplazamiento en transporte ordinario, debiendo emplearse para su traslado, por tanto, un medio de transporte sanitario asistido o no asistido-, a juicio del facultativo responsable de su atención médica.

Por consiguiente, sí conviene concluir que, si el propósito del precepto analizado en el ámbito estrictamente sanitario, fuera propiciar el uso de vehículos de turismo -taxis- para el traslado de pacientes con derecho a recibir la prestación de transporte sanitario, tal medida se encontraría en contradicción con la normativa reguladora de la citada Cartera de Servicios -anexo VIII-, en la medida en que estarían excluidos de dicha prestación los pacientes que pudieran trasladarse en medios de transporte ordinario. Desde esa perspectiva, el contenido del precepto parece incluso prescindible, ya que no aporta sino lo que parece una obviedad: que las personas pueden trasladarse en taxi a los centros sanitarios, asistenciales o residenciales, si su situación clínica y personal lo permite, y optan por emplear dicho medio de transporte ordinario.

Disposiciones adicionales primera y segunda.-

Ambas disposiciones, relativas al tratamiento singular de las situaciones de superación de los límites cuantitativos de licencias previstos en el artículo 12 del Reglamento -primera- y a la concesión de oficio del permiso de conductor profesional del taxi a las personas físicas que fueran titulares de licencias de taxi a la entrada en vigor del Decreto -segunda-, contienen, en realidad, previsiones que encajan más adecuadamente en aquellas medidas que deben ser objeto de regulación mediante el empleo de disposiciones transitorias, dada su visible correspondencia con los presupuestos definitorios de las mismas plasmados en los epígrafes a) y b) de la Regla 40 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, según los cuales corresponde dar tal condición a los *preceptos que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida en las normas nueva y antigua para regular situaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición*” y *“los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la - nueva disposición”*.



Disposiciones adicionales tercera, cuarta y quinta.-

Estas otras tres disposiciones, relativas a la posposición temporal de las nuevas exigencias reglamentarias en materia de antigüedad de vehículos -tercera- o de tenencia de cierta documentación en los mismos -quinta-, así como a la formulación de un mandato de adaptación de las ordenanzas municipales preexistentes reguladoras de la materia -cuarta-, presentan un contenido que tendría mejor cabida en el seno de disposiciones calificadas como finales, toda vez que dichos contenidos tienen una tangible correspondencia con los presupuestos configuradores de las disposiciones finales acogidos en los epígrafes e) y f) de la Regla 42 de las citadas Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005.

Extremos de redacción:



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas carencias e incorrecciones gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

a) Una lectura detenida del texto reglamentario sometido a dictamen denota que se ha hecho un uso cambiante de las reglas de acentuación de los demostrativos que hacen función pronominal -este, ese y aquel, con sus femeninos y plurales-. Valga como ejemplo la redacción dada al artículo 8.3, segundo párrafo, donde se ha puesto tilde diacrítica a “*éste*” pero no a “*aquel*”, pese a desempeñar ambos esa misma función pronominal. Posteriormente, en la disposición adicional primera, apartado 2, se escribe “*aquellas*” con dicha tilde.



Para clarificar esta cuestión conviene remitirse a las instrucciones reflejadas en el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española de la Lengua, donde se propone al efecto adoptar un criterio muy restrictivo, indicando: “*Los demostrativos este, ese y aquel, con sus femeninos y plurales, pueden ser pronombres (cuando ejercen funciones propias del sustantivo). [...] Sea cual sea la función que desempeñen, los demostrativos siempre son tónicos y pertenecen, por su forma, al grupo de palabras que deben escribirse sin tilde según las reglas de acentuación: [...] Por lo tanto, solo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal*”.

b) En el título del artículo 28 se ha omitido la tilde en la palabra “*módulo*”.

c) En el artículo 39.4, segundo párrafo, tercera línea, falta el artículo “*la*” antes del sustantivo “*Ordenanza*”.

d) En el artículo 42.1.i) hay una discordancia de número entre los vocablos “*esté*” y “*disponibles*”, debiendo pasarse el primero de ellos al plural.

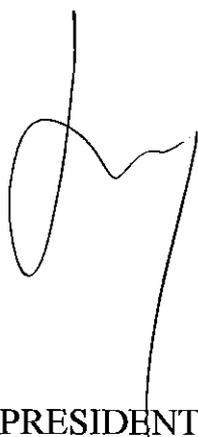
e) En el artículo 46.a) hay un error de acentuación que afecta al vocablo “*esté*”, que, al margen de lo antes expuesto sobre el uso abusivo de la tilde diacrítica, en ningún caso podría llevar acento ortográfico, dado el sentido de la frase.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

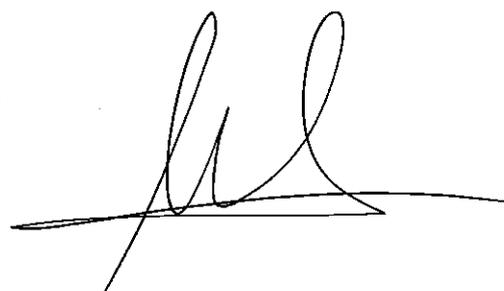
Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, señalándose como esencial la enunciada en la consideración IV, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 11 de octubre de 2017



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE FOMENTO