



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 67/2018

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 21 de febrero de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 25 de enero de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado la consulta relativa a la modificación del artículo 25 del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo, ya dictaminado por este Consejo.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Emisión de dictamen previo.- La nueva consulta planteada por la titular de la Consejería de Fomento en relación con el proyecto de Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo tiene como premisa y punto de partida el contenido

del dictamen de este Consejo n.º 349/2017, de 11 de octubre, en virtud del cual se dictaminó el referido proyecto reglamentario.

Cabe hacer íntegra remisión, por consiguiente, a lo ya expuesto en dicho dictamen, tanto en sus antecedentes como en sus consideraciones, para ilustrar sobre las circunstancias en que se suscita esta segunda consulta, cuyo objeto se circunscribe a recabar la opinión del Consejo respecto del nuevo tenor que quiere darse, de forma sobrevenida, al artículo 25 de dicho proyecto normativo.

Segundo. Modo de formulación de la consulta.- La titular de la Consejería de Fomento hace la siguiente exposición sobre las razones y finalidad de la consulta formulada, inducida por la necesidad de introducir alteraciones puntuales en el texto reglamentario aún no aprobado, pero ya dictaminado por este Consejo: *“Con fecha 24 de enero de 2018 se ha publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha la «Ley 1/2018, de 11 de enero, de modificación de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha» Ley que se tramitó al amparo de una proposición de Ley en las Cortes Regionales. [] Tal y como manifiesta la exposición de motivos, dicha modificación se efectúa estando en tramitación el proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de los servicios de transporte público de personas en vehículos de turismo, «Reglamento del Taxi», sobre el cual se emitió dictamen 349/2017 por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha el pasado 11 de octubre de 2017. [] A la vista de la referida modificación legal, sin haberse procedido a la publicación de dicho proyecto, y con posterioridad al dictamen emitido por el Consejo Consultivo, se ha introducido una modificación en el artículo 25 del proyecto de Reglamento del Taxi que no ha sido objeto de valoración por el Consejo Consultivo, en concreto del artículo 25 del proyecto de Reglamento y sin perjuicio de la valoración y cambios en relación con las observaciones del citado dictamen. [] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, remito resto del expediente relativo al «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público de*





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

personas en vehículos de turismo», a fin de que se pronuncie sobre dicho texto”.

Tercero. Texto reformado sobre el que versa la consulta.- Como último elemento integrante del expediente remitido para consulta, obra un documento donde se plasma y compara el tenor literal de las dos versiones del artículo 25 del reglamento proyectado, titulado “*Número de plazas*” y perteneciente al capítulo III de su título II, adoptando la versión finalmente propuesta la siguiente redacción:

“Nueva redacción del artículo 25 tras la Ley 1/2018, de 11 de enero, de modificación de Ordenación del Transporte de Personas en Castilla-La Mancha. [] 1.- Con carácter general, y sin perjuicio de las excepciones previstas en este reglamento, los vehículos destinados al transporte público de personas en vehículos de turismo *“contarán con una capacidad como mínimo para cinco y como máximo para siete plazas, incluida la del conductor”*. [] 2.- Asimismo, en el caso de vehículos adaptados para el transporte de personas en silla de ruedas, *“se admitirá una capacidad de siete plazas más una”*, siempre que en el correspondiente certificado de características técnicas conste que una de las plazas corresponde a una persona usuaria de silla de ruedas. [] 3.- Con carácter excepcional, los municipios, previo informe de la Consejería competente en materia de transportes, o esta última cuando se trate de servicios zonales o interurbanos, podrán autorizar, el aumento de plazas de los vehículos hasta un máximo de nueve incluida la del conductor *“atendiendo a las características orográficas, demográficas, actividad económica o distribución de servicios de la zona donde haya de prestarse el servicio”*.

En tal estado de tramitación se procedió a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el día 30 de enero de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- La consulta motivadora del presente dictamen presenta la gran singularidad de versar sobre la modificación de un proyecto reglamentario ya dictaminado por este Consejo, pero que todavía no ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno, habiéndose planteado por la autoridad consultante con invocación del artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 5 de septiembre, lo que implica su calificación apriorística como consulta de carácter preceptiva, pues el artículo y apartado mencionados establecen que este Consejo 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”*.



Ya en el dictamen 349/2017, de 11 de octubre, se asumió que el proyecto de Decreto encaminado a la aprobación del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo en Castilla-La Mancha constituía un claro ejemplo de desarrollo reglamentario con engarce legal directo 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, que versa sobre el *“Transporte de personas en vehículos de turismo”*, sin suscitarse duda alguna respecto al carácter ejecutivo del reglamento entonces proyectado. Por las mismas razones, como es obvio, las previsiones del artículo 25 de dicho proyecto reglamentario, relativas al número de plazas de los vehículos concernidos, merecen igual conceptualización que el conjunto del cuerpo reglamentario, debiendo atribuirse al mismo la condición ejecutiva a la que se asocia la intervención preceptiva de este órgano consultivo.

Sin embargo, la particularidad inicialmente destacada y concurrente en el asunto sometido a consulta introduce un elemento de incertidumbre, que viene dado por la incógnita de si tal obligatoriedad es predicable respecto de cualquier tipo de modificación del texto de un proyecto reglamentario ya



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

dictaminado por el órgano consultivo competente, pero todavía pendiente de aprobación. Esta materia ha desencadenado algunos casos de litigiosidad llegados a conocimiento del Tribunal Supremo -fundados en la imputación de vicios formales a procedimientos de elaboración de disposiciones generales-, dando lugar a la producción de una doctrina jurisprudencial específica que es preciso traer a colación para pronunciarse sobre la naturaleza del presente dictamen.

Dos son las Sentencias del Tribunal Supremo que conviene citar, a juicio de este Consejo, para ofrecer de una visión descriptiva y sintética de la postura mantenida al respecto por el Alto Tribunal.

Así, en la dictada el 27 de mayo de 1993 (Ar. RJ 1993,10204), se establecieron los siguientes criterios: “[...] *Resulta, sin embargo, obligado compatibilizar el carácter último del dictamen [del órgano consultivo] con la discrecionalidad con que ejerce su potestad reglamentaria el Gobierno (art. 97 CE) y con la facultad de propuesta que ostentan los miembros del Gobierno en el Consejo de Ministros. Aspectos que han llevado a afirmar (Sentencia de la Sala Especial de Revisión, de 6 octubre 1989 que el titular de la potestad reglamentaria tiene indudablemente la potestad de introducir en el texto dictaminado por el Consejo de Estado los retoques y modificaciones que entienda adecuados y que al elevarse el dictamen del Consejo de Estado a deliberación del Consejo de Ministros se pueden formular, en la fase de preparación de la deliberación de éste, las observaciones y notas previas que sean necesarias para la adopción del acuerdo final (Sentencia de 11 diciembre 1991). El límite de las modificaciones de un proyecto de Reglamento ejecutivo de la Ley respecto del texto sometido a consulta del Consejo de Estado resulta, no obstante, del propio art. 22.3 de la LOCE, que exige el dictamen preceptivo del órgano consultivo tanto respecto de los Reglamentos o disposiciones de carácter general que de dicten en ejecución de las Leyes, como de sus modificaciones. Este trámite tiene por finalidad esencial la, consustancial al Estado de Derecho, de garantizar el principio de legalidad y la no desviación de las normas procedentes del poder ejecutivo de la Ley que desarrollan. En atención a la trascendencia de tal finalidad es claro que cuando en un*



*recurso directo se demuestre razonablemente por el recurrente que las innovaciones introducidas tras el dictamen del Consejo de Estado **no han sido sugeridas por éste, son ajenas a los términos de la consulta y, además, ostentan una relevancia sustancial**, debemos concluir que dichas innovaciones incurren en nulidad de pleno Derecho por falta real de cumplimiento, respecto de ellas, del trámite de dictamen preceptivo establecido en el referido art. 22.3 de la LOCE, en el caso de que no se haya recabado un nuevo **dictamen complementario** de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre las mismas”.*

Posteriormente, en la Sentencia de 31 de enero de 2001 (Ar. RJ 2001,1083) también se advirtió la vulneración formal alegada respecto de algunos preceptos reglamentarios cuestionados, argumentado el Alto Tribunal: “[...] *se alega la modificación sobrevenida de la disposición durante la tramitación del procedimiento para su elaboración y concretamente se aduce que los preceptos definitivamente aprobados contienen modificaciones sustanciales del texto introducidas con posterioridad al dictamen del Consejo de Estado y no sugeridas por éste ni por los demás organismos consultados. [...] En cuanto a los demás preceptos, [...] no contienen innovaciones sustanciales ajenas a los términos de las respectivas consultas, por lo que esas modificaciones no requerían nuevo dictamen del Consejo de Estado, según se deduce de la doctrina recogida en la Sentencia de esta Sala de 27 de mayo de 1993, citada en la demanda, ya que es necesario compatibilizar el carácter final de dicho dictamen, como juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad, con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículos 97 de la Constitución y 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre), de la que resultaría desapoderado éste si hubiese de ajustarse literalmente en la redacción definitiva del texto reglamentario a dicho dictamen, pues sólo si se **regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado**, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe, ya que el titular de la potestad reglamentaria ostenta la facultad de introducir en el texto remitido al Consejo de Estado las reformas que*





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

considere adecuadas para la redacción final sin otro límite que el expresado (Sentencias de 6 de octubre de 1989 y 11 de diciembre de 1991)”.

La lectura de ambas manifestaciones doctrinales revela cierto grado de divergencia respecto al carácter alternativo o acumulativo de las circunstancias manejadas como determinantes del deber de recabar el dictamen complementario aludido en la primera de las dos sentencias, coincidiendo ambas, eso sí -en los términos expresados en cada una de ellas-, en que, en cualquier caso, la alteración sobrevenida del texto que imponga la necesidad de obtener un dictamen complementario debe tener consecuencias **sustanciales** sobre la materia objeto de regulación.

También cabe remitirse, por último, al precedente analizado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 10 de febrero de 2012 (Ar. RJCA 2012,87), relativa a alteraciones introducidas en un anteproyecto de Ley ya dictaminado por este Consejo, y en la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo concluyó declarando la nulidad del acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se remitió a las Cortes Generales un texto legal proyectado y afectado del mismo vicio procedimental ponderado, al entender que el texto dictaminado había sido objeto de capitales alteraciones ulteriores, hurtadas al conocimiento de este Consejo y sustraídas al ejercicio de la función consultiva encomendada al mismo estatutariamente.

A la vista del conjunto de antecedentes mencionado, estima el Consejo que la modificación del precepto concernido tiene una incidencia muy relevante sobre el sector del transporte público de personas por carretera, al propiciar una elevación generalizada del potencial número de pasajeros de los vehículos de turismo hasta 7 plazas, incluido el conductor. Por ello, tal alteración cuantitativa debe calificarse como una reforma de carácter sustancial respecto de la regulación prevista inicialmente. Sentado lo anterior, considerando el margen interpretativo que deja abierto la lectura y puesta en común de los precedentes doctrinales aludidos, razones de mera prudencia hacen muy aconsejable recabar un nuevo dictamen complementario de este Consejo sobre la rectificación del artículo 25 del

referido proyecto reglamentario, evitando así cualquier riesgo asociado a los juicios de valor que pudieran suscitar la sustancialidad de la modificación planteada, su ajenidad con la materia regulada, los motivos de la misma o el grado de acierto mostrado en su modo de verificación.

En virtud de todo lo anterior, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo y circunscrito a la nueva redacción prevista para el artículo 25 del proyecto de *“Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo”* de Castilla-La Mancha.

II



Examen del procedimiento tramitado.- Prosiguiendo con el estudio de las cuestiones procedimentales suscitadas por la consulta, cabe remitirse a lo expuesto en el citado dictamen 349/2017, de 11 de octubre, reiterando que los trámites arbitrados en el procedimiento de elaboración del proyecto de Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo ya se estimaron acordes con la normativa de aplicación, plasmada resumidamente en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Podría plantearse, no obstante, si la trascendencia de la reforma atinente al incremento general de la capacidad portable de los vehículos, contenida en el artículo 25, haría necesario reiterar los trámites de audiencia e información pública previstos en dicho artículo 36 -y, actualmente, también en el 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre-, pero en ese aspecto concreto del procedimiento normativo desarrollado se aprecia que el contenido primitivo del proyecto reglamentario impulsado ya suscitó la formulación de varias propuestas y observaciones respecto al tenor de dicho artículo por parte de la Asociación Toledana Rural del Taxi, la Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha (CECAM), la Asociación de Transportistas de Castilla-La Mancha (FENADISMER-TRADISCU), y la Asociación Provincial de Transportes de Viajeros de Ciudad Real, abogando, mayoritariamente, las entidades alegantes por la introducción de medidas



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

tendientes a la ampliación de la capacidad de los vehículos. Así, por ejemplo, FENADISMER-TRADISCU propuso, precisamente, *“un aumento del número de plazas destinadas a la realización de transporte de viajeros, pasando de las 5 indicadas en el borrador del proyecto, a las siete plazas, considerando éstas las más adecuadas para el transporte en determinadas situaciones, tales como los servicios de asistencia en carretera [...]”*.

De tal modo, no puede afirmarse que la materia afectada por el cambio normativo concreto que se somete a dictamen haya quedado al margen del proceso de participación social y consulta ciudadana desarrollado durante el procedimiento de elaboración de la norma, de modo que no se considera imprescindible reiterar los trámites contemplados en los artículos anteriormente referidos.

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas con la consulta.



III

Marco normativo aplicable y viabilidad de la reforma planteada.- Por último, debe pasar a analizarse la modificación reglamentaria proyectada, examinando el contenido concreto del artículo 25 del texto que finalmente propone la Consejería promotora de la norma y su adecuación al marco normativo de aplicación.

Para la descripción del mismo basta también hacer una mera remisión a lo expuesto en la consideración III del tan citado dictamen 349/2017, de 11 de octubre, destacando la importancia de las previsiones de la legislación autonómica de referencia, acogida en el Título IV de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera de Castilla-La Mancha. Como ya se dijo en dicho dictamen, el título aludido, denominado *“Transporte de personas en vehículos de turismo”*, se divide en tres capítulos que versan, respectivamente, sobre la llamada *“licencia de autotaxi”* (I), los *“vehículos afectos a las licencias”* (II) y las *“condiciones*

de prestación del servicio” (III). Este último incluye cinco artículos relativos a la “prestación de servicios de autotaxi”, la “capacidad y modalidad de contratación” de tales servicios -artículo 45-, el lugar de “inicio de los transportes interurbanos”, los “supuestos especiales de demanda” del servicio y las llamadas “Áreas Territoriales de Prestación Conjunta”.

El referido artículo 45, tras la modificación operada por medio de la reciente Ley 1/2018, de 11 de enero, con entrada en vigor el 25 de enero posterior, presenta el siguiente tenor: *“Artículo 45. Capacidad y modalidad de contratación. [] 1. Los servicios de transporte en vehículos de turismo se autorizarán como norma general como mínimo para cinco y como máximo para siete plazas, incluida la persona que conduce, y tendrán carácter discrecional, debiéndose realizar, con la salvedad prevista en el párrafo siguiente, mediante la contratación global por la persona transportista de la capacidad total del vehículo. [] 2. No obstante lo previsto en el epígrafe anterior, en zonas de baja densidad poblacional, difícil accesibilidad y débil tráfico que no se hallen debidamente atendidas por los servicios regulares de transporte de personas, los municipios, previo informe favorable de la consejería competente en la materia, o esta última cuando se trate de servicios zonales o interurbanos, podrán autorizar la contratación por plaza con pago individual. [] 3. Los municipios, previo informe favorable de la consejería competente en materia de transportes, o esta última cuando se trate de servicios zonales o interurbanos, podrán autorizar con carácter excepcional, el aumento de plazas por encima de siete, sin superar en ningún caso las nueve plazas incluida la persona que conduce, previa justificación de la necesidad de dicha medida en función de las características orográficas, demográficas, actividad económica o distribución de servicios de la zona”.*

Por su parte, el artículo 25 ahora proyectado, relativo al número de plazas de los vehículos, señala en su última versión sometida al presente dictamen: *“1.- Con carácter general, y sin perjuicio de las excepciones previstas en este reglamento, los vehículos destinados al transporte público de personas en vehículos de turismo contarán con una capacidad como mínimo para cinco y como máximo para siete plazas, incluida la del*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

conductor. [] 2.- Asimismo, en el caso de vehículos adaptados para el transporte de personas en silla de ruedas, se admitirá una capacidad de siete plazas más una, siempre que en el correspondiente certificado de características técnicas conste que una de las plazas corresponde a una persona usuaria de silla de ruedas. [] 3.- Con carácter excepcional, los municipios, previo informe de la Consejería competente en materia de transportes, o esta última cuando se trate de servicios zonales o interurbanos, podrán autorizar, el aumento de plazas de los vehículos hasta un máximo de nueve incluida la del conductor atendiendo a las características orográficas, demográficas, actividad económica o distribución de servicios de la zona donde haya de prestarse el servicio”.



La comparación de ambos preceptos revela con nitidez que el precepto reglamentario analizado procura adecuadamente su acomodación a los cambios introducidos en el artículo 45 de la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, tanto en lo relativo al número de plazas fijado como capacidad de uso de carácter general -que afecta a los apartados 1 y 2 del artículo 25-, como respecto a la especificación de las circunstancias posibilitadoras del supuesto excepcional previsto en el apartado 3 del artículo 45, que han sido trasladadas con mayor fidelidad a su apartado homólogo del artículo 25 del texto reglamentario.

Únicamente, cabe sugerir la supresión de la coma insertada tras el infinitivo “*autorizar*”, en el apartado 3 del referido artículo, dado que su empleo resulta inapropiado.

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, de carácter complementario a las ya enunciadas en el anterior dictamen n.º 349/2017, de 11 de octubre, 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, 21 de febrero de 2018



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE FOMENTO