

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial del Estado, núm. 185, 3 de agosto de 2022)

ANTECEDENTES

ÚNICO. Un interesado, en calidad de presidente de una federación profesional de taxi de Madrid, solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 139 correspondiente al día 13 de junio de 2022. Esta solicitud se realiza mediante escrito con registro de entrada de 27 de junio de 2022, al que se asignó el número de referencia (...), de acuerdo con la legitimación activa para la interposición de dicho recurso que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

La solicitud se dirige contra la ley en su conjunto, considerando que vulnera competencias estatales en la materia (se cita en concreto el artículo 148.5 de la Constitución); además, se vulneran el principio de igualdad (artículo 14 del texto constitucional), la libertad de empresa (artículo 38 del mismo texto) y la autonomía local consagrada en el artículo 140 del texto constitucional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Antes que nada, es necesario hacer una descripción del texto controvertido. Así, la ley consta de un preámbulo, un artículo único dividido en siete apartados y dos disposiciones finales.

El apartado uno modifica el nombre del Capítulo III que pasa a denominarse «Transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor».

El apartado dos incorpora una nueva Sección 1.^a al Capítulo III, que incluirá los artículos 9 a 14 Bis y tendrá la siguiente rúbrica: «Sección 1.^a Transporte de viajeros en automóviles de turismo».

El apartado tres incorpora una nueva Sección 2.^a al Capítulo III, que incluirá los artículos 14 ter y 14 quater, con la siguiente rúbrica y contenido: «Sección 2.^a Transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor».

El apartado cuatro añade un artículo 14 ter, que regula el arrendamiento de vehículos con conductor.

El apartado cinco añade un artículo 14 quater, que regula la prestación de servicios mediante arrendamiento de vehículos con conductor.

El apartado seis modifica el artículo 16.1 en su primer párrafo, estableciendo una excepción al régimen de infracciones y sanciones dispuesto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT) y sus normas de desarrollo, respecto de las disposiciones sancionadoras en materia de arrendamiento de vehículos con conductor introducidas por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, por la que se modifica la Ley 16/1987.

El apartado siete añade una disposición adicional cuarta, que regula las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera otorga el plazo de un año para proceder al desarrollo reglamentario de la ley.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la ley, que se produce al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO. A continuación, se exponen las novedades principales de la ley:

- Se permite el transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor, previa autorización cuyas condiciones se dejan a desarrollo reglamentario.
- Se exime esta modalidad de transporte del régimen general de infracciones y sanciones contemplado en la LOTT, en la modificación operada en esta por la Ley 13/2021.
- Se mantiene la vigencia de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid, previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

TERCERO. Los argumentos que esgrime el interesado para considerar que la ley es contraria a la Constitución son los siguientes:

- La Comunidad de Madrid carece de competencia para regular la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. Por lo que se vulnera el artículo 148 de la Constitución.
- Se produce una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, ya que se establece un régimen específico para las

autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid, tanto sustantivo como sancionador.

- Se produce una vulneración de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución al someter a autorización previa una actividad económica evitando que se produzca concurrencia competitiva entre los operadores.
- Se infringe el principio de autonomía local consagrado en el artículo 140 de la Constitución al crearse una autorización para prestar servicios de transportes en el ámbito urbano.

CUARTO. Una vez estudiadas las alegaciones expuestas por el interesado, procede hacer las siguientes consideraciones:

1. Lo primero de todo es necesario delimitar el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid para regular el transporte discrecional de viajeros mediante arrendamiento de vehículos con conductor.

Así, el transporte se menciona en la regulación de las competencias de la Comunidad de Madrid en el Estatuto de Autonomía en dos ocasiones: a) en el artículo 26.1.6, que atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad; y b) en el artículo 28.1.13, que atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 28, en el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado.

La propia Ley 5/2022 menciona en el preámbulo el artículo 26.1.6 del Estatuto.

A este respecto, los interesados exponen que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (fundamentalmente la Sentencia 118/1996, de 27 de junio), las autorizaciones de transporte discrecional de ámbito nacional son de competencia estatal. Por lo que la Comunidad de Madrid no puede regular las mismas.

Es esencial, en este punto, acudir a la legislación nacional sobre este tema. Esta regulación se contiene en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en particular en su artículo 91, que establece lo siguiente:

Artículo 91.

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

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

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

Se establecen las siguientes salvedades a esa obligación de inicio en la comunidad autónoma:

1. Para los servicios de recogida de viajeros en puertos y aeropuertos que hayan sido previa y expresamente contratados, que podrán ser prestados al amparo de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en comunidades autónomas distintas a aquella en que se ubica el puerto o aeropuerto, siempre que el destino de tales servicios se encuentre en el territorio de la comunidad autónoma en que esté domiciliada la autorización.
2. Para los casos en que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en una comunidad autónoma no basten para atender un aumento coyuntural de la demanda de esta clase de servicios en su territorio. A tal efecto, el órgano competente en materia de transporte interurbano podrá establecer, previo informe de los municipios afectados, un régimen específico que permita a los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento con conductor domiciliadas en otras comunidades autónomas realizar temporalmente servicios con origen en todo su territorio o en determinados puntos de este.

La redacción actual de este artículo proviene del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Este Real Decreto-ley contiene una disposición adicional primera, que establece lo siguiente:

Las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedan habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los términos siguientes:

- a) La modificación solo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y podrá referirse a: Condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.
- b) La modificación deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.

Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, puedan corresponder a las entidades locales en orden al establecimiento o modificación efectiva de esas condiciones en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial.

En este caso se encuentra la Comunidad de Madrid, en virtud de la delegación producida por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Por lo que esta institución considera que la Comunidad de Madrid puede, en el ámbito exclusivo de su territorio, establecer la posibilidad de que los operadores titulares de la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor realicen trayectos urbanos dentro de su territorio.

2. A continuación, procede analizar la presunta vulneración del principio de igualdad que alega el interesado. La razón de esta alegación no se encuentra tanto en las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que la ley crea *ex novo*, y cuyo régimen queda a la espera de la aprobación de una futura norma reglamentaria; sino a las autorizaciones de ámbito nacional, que de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta que se añade a la Ley 20/1998 que se crea en el artículo único apartado 7 de la Ley 5/2022, seguirán habilitando para la prestación de servicios.

Ahora bien, han de tenerse en cuenta dos circunstancias, a saber: a) esta habilitación únicamente se establece respecto de los transportes urbanos, es decir, íntegramente dentro del territorio de la Comunidad de Madrid; y b) dicha habilitación queda supeditada igualmente a la aprobación de una futura norma reglamentaria.

Esta última circunstancia (la supeditación a una futura norma) implica, en opinión de esta institución, que hasta en tanto la norma no se apruebe, no se cumplen los requisitos para que la habilitación siga teniendo efecto. Por lo que, de facto, no puede considerarse que se produzca.

3. Alegan también los interesados que se produce una violación de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 del texto constitucional, ya que se somete

a autorización previa una actividad económica evitando que exista concurrencia competitiva entre los operadores. Según se expone en el dictamen aportado, se produciría una violación de este artículo, ya que la autorización que se regula es inoperativa porque solo resulta aplicable para futuros operadores. Sin embargo, este argumento no puede considerarse aceptable, ya que nada impide a los operadores interesados solicitar la autorización en cuestión. Además, la propia Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (que es la norma que se supone vulnera de forma inmediata la Ley autonómica que nos ocupa) establece en su preámbulo que «la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor». Por lo que no se aprecia el vicio alegado por el interesado en este punto.

4. Por último, alegan los interesados que la ley vulnera la autonomía local, ya que, según exponen, los transportes urbanos son una competencia estrictamente municipal. Citan en defensa de este argumento el apartado 1 del artículo 4 de la Ley 20/1998, según el cual los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales.

Sin embargo, el apartado 2 de este artículo establece que no obstante la regla general expuesta en el apartado anterior, la Comunidad de Madrid podrá extender la consideración de transporte urbano a servicios distintos de los expresados en el punto anterior, siempre que los mismos se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal.

Por lo que este motivo tampoco puede ser admitido.

5. Llegados a este punto, hay que traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de interpretación de las normas conforme a la Constitución. En este sentido, el contenido del Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 62/2017, de 25 de mayo, establece lo siguiente:

[...] como afirmamos en la STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, tratándose del legislador democrático, la presunción de

constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, por lo que «es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan sólo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que «siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal» (STC 185/2014, de 6 de noviembre, F J 7).

De la manera descrita es posible hacer una lectura de los preceptos analizados que respete el orden constitucional de competencias en esta materia.

Por ello, no se produce, materialmente, ninguna vulneración respecto del resto de autorizaciones de ámbito nacional otorgadas por otras comunidades autónomas.

De acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos, la presente Resolución ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **NO INTERPONER** recurso de inconstitucionalidad contra Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.