

204.2017.752

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad se solicita informe a esta Asesoría Jurídica acerca de la **propuesta de Modificación de la "ORDENANZA REGULADORA DEL TAXI de 28 de noviembre de 2012"**.

Se remite a efectos de emisión del informe:

- 1.- Texto del borrador de proyecto de Ordenanza de reguladora del Taxi de 9 de junio de 2017.
- 2.- Memoria Justificativa de la excepción de consulta pública previa a la Modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi de 12 de abril de 2017.
- 3.- Acuerdo de la Junta de Gobierno de 19 de abril de 2017 de excepción de la consulta pública previa para la modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi.
- 4.- Memoria Justificativa del Proyecto de Modificación de la Ordenanza reguladora del Taxi de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación de 25 de mayo de 2017.
- 5.- Informe favorable de la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía de 5 de junio de 2017.
- 6.- Nuevo texto de borrador de proyecto de la Ordenanza reguladora del Taxi de 4 de julio de 2017.
- 7.- Memoria complementaria de modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi de 4 de julio de 2017.
- 8.- Consultas realizadas a las organizaciones representativas del sector y Sindicatos.

Examinado el borrador de proyecto de modificación de la Ordenanza de Movilidad que se remite, así procede la emisión del siguiente

INFORME

A.- SOBRE LA COMPETENCIA PARA EVACUAR EL INFORME.

De conformidad con el artículo 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y el artículo 57.1.a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid así como de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.5. a) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 29

de octubre de 2015 por el que se establece la organización y competencias de la Gerencia de la Ciudad, corresponde a la Asesoría Jurídica emitir informe previo y preceptivo sobre los proyectos de ordenanzas con carácter previo a su aprobación inicial por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid.

B.- MODIFICACIÓN QUE SE PROPONE.-

La modificación que se propone afecta a los artículos 4.e), 7.2, 15, 16.2, 17, 18, 20, 21, 25, 48 y disposición transitoria segunda, añadiendo además una disposición transitoria sexta. Se modifica también el anexo I y se suprime el Anexo II de la Ordenanza reguladora del Taxi. Se introduce una disposición final primera.

La modificación que se propone tiene dos objetivos esenciales:

1.- La incorporación de nuevos requisitos ambientales en los vehículos adscritos a las licencias.-

Con este objeto, se modifica el artículo 16.2 de la Ordenanza que recoge las características generales de los vehículos. La modificación que se introduce requiere que, con carácter general los vehículos taxi estén clasificados con el distintivo ambiental cero emisiones o ECO para categoría M1 de acuerdo con la clasificación del Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico.

- Se recoge como excepción, los vehículos denominados eurotaxi, regulados en el artículo 21, para los que se exige también que "en cualquier caso, estén clasificados al menos según el distintivo ambiental C para categoría M1 de acuerdo con la clasificación Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico."

2.- La introducción de un doble sistema para la determinación y autorización de los vehículos adscritos a las licencias.

De un lado se mantiene el sistema de autorización previa por el Ayuntamiento de ciertos modelos y marcas, de entre los homologados por el órgano competente y de otro lado se introduce un sistema de libre elección por el solicitante, que puede proponer un determinado vehículo, marca y modelo, siempre claro está que ese vehículo reúna los requisitos y características generales previstos en la legislación estatal, legislación autonómica de aplicación y en la Ordenanza y acredite además la posibilidad de instalación del aparato taxímetro en el vehículo.

Este doble sistema de adscripción del vehículo, lleva a la modificación de los artículos 15 y 17.

Por razones sistemáticas, las características relativas a las plazas de vehículos que se regulaban en el artículo 18 de la Ordenanza, se incorpora como apartado 2 del artículo 17 de la nueva Ordenanza.

- 3.-** Se regula ex novo en el artículo 18 el procedimiento de previa autorización del Ayuntamiento de ciertas marcas y modelos de vehículos para ser adscritos con carácter general a las licencias de autotaxis.
- 4.-** El nuevo artículo 20 de la Ordenanza regula el procedimiento de adscripción de vehículo tanto en el supuesto de nueva licencia como en el supuesto de sustitución del vehículo.
- 5.-** Se modifica el artículo 21 regulador de los vehículos eurotaxi, exigiendo ciertos requisitos ambientales citados para los mismos.
- 6.-** Se añade un apartado 5 del Artículo 25, relativo a la colocación del distintivo ambiental.
- 7.-** Se introduce en el artículo 48. 6 de la Ordenanza la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda proponer en el caso de vehículos de hasta nueve plazas, un suplemento a partir de la ocupación del quinto pasajero.
- 8.-** Se introduce un régimen transitorio en los límites de emisiones de vehículos en la disposición transitoria segunda y en la disposición transitoria sexta.

C.- COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN QUE SE PROPONE.-

En la consideración de la modificación que se propone, deben tenerse en cuenta las competencias que ostenta el Ayuntamiento de Madrid en materia de transportes urbanos y en materia de calidad del aire.

1.- En materia de ordenación del transporte urbano mediante vehículos de turismo.

De acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por carretera de la Comunidad de Madrid, *"el transporte de viajeros en vehículos de turismo se regulará por la citada Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, por la normativa de desarrollo de estas y por las correspondientes Ordenanzas Municipales."*

La regulación de los transportes urbanos en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se ha llevado a cabo por la Ley 20/1998, de 27 de Noviembre de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos. Conforme al artículo 9.1 de dicha Ley *"para la realización de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo será necesaria la previa obtención de la correspondiente licencia habilitante, otorgada por el Ayuntamiento del municipio en que esté residenciado el vehículo."* Según el apartado 3º de este mismo artículo *"el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias*

municipales de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a sus normas específicas, las cuales deben seguir las reglas establecidas por la Comunidad de Madrid, previo informe el correspondiente órgano de participación y consulta."

El artículo 15 de la Ley 20/1998 impone a las entidades locales considerar ciertas condiciones ambientales en los procesos de concesión y sustitución de licencias, señalando que: *"En los procesos de renovación y/o ampliación de las flotas de autobuses y en la fijación de las condiciones técnicas de los auto-taxis se propiciará la introducción de las tecnologías (motorización, diseño, materiales, peso y similares) que permitan la máxima eficiencia energética, la utilización de combustibles renovables, la minimización del ruido y de las emisiones de CO2 y otros gases y partículas contaminantes y la optimización y reciclado posible de los materiales empleados, así como la evitación de compuestos organoclorados."*

El desarrollo de esta Ley en materia de transportes de viajeros en automóviles de turismo se produce a través del Decreto 74/2005 de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid, que establece reglas específicas de ordenación del sector que vinculan a las entidades locales. Conforme al artículo 1 de dicho Reglamento, el mismo resulta de aplicación a los transportes públicos urbanos de viajeros realizados en automóviles de turismo en la Comunidad de Madrid (art 1).

El artículo 23.1 del Reglamento fija las características generales requeridas para los vehículos adscritos a licencias de autotaxis, permitiendo que los municipios puedan exigir , previa consulta con las organizaciones del sector, otras características que estimen convenientes, así como la instalación de dispositivos de seguridad o sistemas de comunicación precisos.

El párrafo segundo de este mismo artículo 23 atribuye a los Ayuntamientos la competencia para determinar, dentro del conjunto de marcas y modelos homologados por el órgano competente en materia de industria y previa consulta preceptiva a las organizaciones más representativas del sector y centrales sindicales, las marcas y modelos que estimen más idóneos en función de las necesidades de la población usuaria y de las condiciones económicas de los titulares de las licencias.

De los preceptos citados resulta la competencia del Ayuntamiento de Madrid para la regulación del régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano de viajeros a través de taxi, así como para requerir otras condiciones técnicas o ambientales a los vehículos adscritos a las licencias.

De igual forma, el Ayuntamiento es competente para determinar las marcas y modelos de los vehículos que pueden resultar adscritos a las licencias de autotaxis y por tanto para

permitir que esos modelos y marcas sean a libre elección de los solicitantes de las licencias siempre que se reúnan los requisitos requeridos en la Ordenanza para dichos vehículos.

Igualmente, el Ayuntamiento está obligado a procurar dicho transporte urbano a las personas que cuenten con una diversidad funcional. En este sentido, el artículo 11.3 de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por carretera de la Comunidad de Madrid ordena que *"los municipios de la Comunidad de Madrid velarán para que los servicios de transporte público discrecional de viajeros tengan la mayor accesibilidad posible."*

2.- En materia de calidad del aire.-

La normativa en materia de Calidad del Aire de la Unión Europea viene constituida por la Directiva 2008/50 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008 relativa a la calidad del aire ambiente así como la Directiva 2004/107/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

En aplicación de las Directivas se dicta la Ley 34/2007 de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, que tiene por objeto establecer las bases para la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica a fin de evitar, o, cuando ello no sea posible, aminorar los daños que se puedan derivar a persona, medio ambiente y bienes de cualquier naturaleza. La Ley comprende en su ámbito de aplicación las actividades consistentes en medios de transporte por carretera en turismo (artículo 2 en relación al anexo I y IV de la ley), estableciendo como principio rector de los poderes públicos, la *"adopción de cuantas medidas sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y del medio ambiente"*.

Conforme al artículo 13.1 y Anexo IV de la Ley de Calidad del Aire se considera como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, los medios de transporte por carretera mediante turismo.

- En materia de contaminantes atmosféricos y objetivos en la calidad del aire, el artículo 9.1 otorga al Gobierno, con la participación de las Comunidades Autónomas, la facultad de fijar los objetivos de calidad del aire así como las condiciones y plazos para alcanzarlos. Ahora bien, con carácter general para todas las Administraciones Públicas, el artículo 9 señala también en su apartado segundo, la obligación de todas las Administraciones de adoptar, en su ámbito competencial, las medidas necesarias para alcanzar dichos objetivos. En concreto este precepto señala que *"las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para mantener, y en su caso, mejorar la calidad del aire y cumplir los objetivos que se establezcan, de conformidad con lo establecido en la Ley"*. De igual forma, el apartado 4

de este mismo artículo 9, señala que *"las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a velar por que la calidad del aire se mantenga dentro de los límites legales establecidos."*

- Esta obligación se extiende igualmente a la obligación de control de las emisiones. El artículo 12 de la ley 34/2007, señala que *"las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias, velarán para que se adopten las medidas necesarias y las prácticas adecuadas en las actividades e instalaciones, que permitan evitar o reducir la contaminación atmosférica aplicando, en la medida de lo posible, las mejoras técnicas disponibles y empleando combustibles menos contaminantes. Asimismo las entidades privadas y los particulares se esforzarán en el ejercicio de sus actividades cotidianas, en contribuir a la reducción de los contaminantes a la atmósfera"*.

- La Ley de Calidad del Aire establece también un deber de planificación de la actividad de las Administraciones Públicas para alcanzar los objetivos en materia de Calidad del Aire. Así, en materia de planificación, el artículo 16 de la Ley de Calidad del Aire otorga al Gobierno en el ámbito de sus competencias y, a fin de cumplir la normativa comunitaria y los compromisos que se deriven de los acuerdos internacionales, la facultad de aprobar los planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos así como para minimizar sus efectos negativos. Estos planes y programas fijarán objetivos específicos, las medidas necesarias para la consecución de los mismos y el procedimiento para su revisión y serán elaborados y actualizados con la participación de las Comunidades Autónomas.

Igualmente, las Comunidades Autónomas deben adoptar los planes y programas para la mejora de la calidad del aire y cumplimiento de sus objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial y minimizar los impactos negativos de la contaminación atmosférica.

Por su parte las entidades locales con el objeto de alcanzar los objetivos de la Ley, podrán elaborar en el ámbito de sus competencias, sus propios planes y programas. Para la elaboración de los mismos, deberán tener en cuenta los planes de protección de la atmósfera de las respectivas Comunidades Autónomas.

En particular, el artículo 16.4 de la Ley faculta a las entidades locales a adoptar medidas específicas para conseguir los objetivos en materia de calidad del aire. En concreto, las entidades locales podrán *"adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas entre otras"*.

- En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Orden 665/2014 ha aprobado la estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013- 2020, Plan Azul, recogiendo 58 medidas concretas articuladas en torno a cuatro grandes programas sectoriales (que a su vez se articulan a través de líneas de actuación) y horizontales.

Estas medidas inciden especialmente en lo que se considera los principales sectores contaminantes, con especial énfasis en la reducción de emisiones del sector de transporte.

Dicho Plan establece como una de las líneas directrices de actuación *"el fomento de la utilización de combustibles limpios y mejores tecnologías, especialmente en el ámbito del transporte.. sectores que presentan contribuciones notables a las emisiones de contaminantes acidificadores y precursores de ozono"* En concreto, se establecen como objetivos sectoriales, en el sector del transporte, *"fomentar el uso de tecnologías menos contaminantes en el transporte, como el uso de vehículos de bajas emisiones, vehículos eléctricos, híbridos o de gas, incentivando la compra y estableciendo un marco general que facilite el desarrollo de la infraestructura de suministro/recarga asociada a este tipo de vehículos"*

Como medida 1 del Plan se recoge *"la modernización de la flota de vehículos autotaxis con combustibles y tecnologías limpias."* Los dos agentes responsables de dicha medida, son la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid.

Dicho plan expone que con esta medida se pretende reducir las emisiones de la flota de vehículos autotaxis de la región, que suponen un 14% de las emisiones NO₂ del sector de transporte, dado el volumen de taxis circulante y el combustible utilizado, que las medidas de renovación tecnológica de este concreto sector serán especialmente eficientes, más aún que la renovación del conjunto del parque circulante.

- Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, ha aprobado inicialmente por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 6 de abril de 2017 el Plan de Calidad del Aire y Cambio Climático acordando su sometimiento a información pública. Como medida 12 de este Plan se recoge incentivar y promover la transición de la flota de vehículos autotaxi hacia los vehículos CERO emisiones y/o ECO (conforme al distintivo ambiental de la DGT publicado en el BOE del 21 de abril de 2016), contribuyendo de esta forma a la mejora de la calidad del aire y fomentando la modernización del sector. Este Plan señala como objetivo, la eliminación paulatina de vehículos diésel en el servicio de taxi de Madrid. Así se fijan una serie de fechas límites o hitos a cumplir en esta renovación de la flota.

Como primera fecha límite, se señala en dicho Plan el 01/01/2018, fecha a partir de la cual sólo se autorizará la sustitución de vehículos autotaxi por vehículos CERO o ECO.

De la misma forma, se fija en este Plan como segundo hito o fecha límite, la fecha de 01/01/2025, a partir de la cual sólo podrán prestar servicio los vehículos autotaxis que sean CERO o ECO.

Este calendario de aplicación no incluye a los vehículos Eurotaxi en cuanto que, se señala en el Plan, no existe una gama suficiente de vehículos disponibles comercialmente, dado

que por sus dimensiones y por las modificaciones estructurales necesarias, actualmente existen problemas en la ubicación física de baterías y depósitos. Se recoge como medios para la consecución de dichos objetivos tanto instrumentos normativos como herramientas de gestión, como son la elaboración de un Plan Estratégico de Subvenciones, la Modificación de las Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Madrid y la modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi.

En razón de lo expuesto, se estima que el Ayuntamiento es competente para la modificación propuesta y que la misma queda enmarcada en las competencias que la normativa vigente en materia de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo atribuye al Ayuntamiento, siendo conforme además dicha modificación con los deberes que la normativa en materia de calidad del aire impone al Ayuntamiento de Madrid y con la planificación estatal, autonómica y local para alcanzar los niveles adecuados de calidad del aire.

En el expediente se acredita además la consulta a las organizaciones representativas del sector y a las centrales sindicales. No obstante, sería adecuado incorporar al expediente de forma más completa las observaciones realizadas por dichas asociaciones en dicho trámite de consulta y la contestación que a las mismas ha dado el Ayuntamiento.

D) OBSERVACIONES A LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.-

1.- La nueva redacción del artículo 4 e) de la Ordenanza Reguladora del Taxi queda redactado de la forma siguiente "*disponer de vehículos, a los que han de referirse las licencias, que cumplan los requisitos previstos en la normativa autonómica y en esta Ordenanza.....*". En dicha redacción debe considerarse que la normativa de aplicación al taxi viene integrada no solo por la normativa autonómica y las prescripciones de la presente ordenanza, sino también por normativa estatal. Así por ejemplo la normativa de eurotaxi, está integrada por normativa estatal de accesibilidad, en especial el RD 1544/2007, de 23 de noviembre, que regula las condiciones de accesibilidad y no discriminación en taxis adaptados, en concreto en su artículo 8 y Anexo VII. Lo mismo ocurre con la normativa en materia de metrología regida esencialmente por la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, ley que lleva a cabo la regulación del establecimiento y aplicación del Sistema Legal de Unidades de Medida. En consecuencia, debería igualmente hacerse referencia a la normativa estatal, junto con la normativa autonómica y prevista en la Ordenanza.

2.- En relación al artículo 15.1 de la Ordenanza y por los mismos motivos señalados en el apartado anterior sería más conveniente hacer una referencia genérica a la legislación estatal, en lugar de hacer referencia a una concreta a la normativa en materia de industria y tráfico, dejando fuera otra normativa que puede resultar de aplicación.

3.- La redacción del artículo 17.3 puede plantear dudas en su aplicación. El artículo 28 del Decreto 74/2005 de la Comunidad de Madrid, requiere una capacidad mínima en los vehículos con mampara de seguridad. A tal efecto este artículo señala que *"cuando se autorice en un vehículo la instalación de mampara de seguridad, con separación del espacio del conductor a los viajeros, la capacidad será de cuatro plazas como mínimo, contando con la del conductor, ampliable a cinco, cuando el conductor autorice la utilización del asiento contiguo al suyo."*

En consecuencia, si bien el número de plazas mínimas se corresponde con este precepto, la ampliación es a una plaza, es decir, a cinco, según el precepto expuesto. En la redacción de la Ordenanza, se prevé una capacidad mínima para cuatro plazas, ampliable cuando el conductor autorice la utilización *de los asientos contiguos al suyo*. Esta referencia en plural, puede permitir considerar que la ampliación es a más asientos que una plaza, cosa que no es conforme con el Decreto citado.

4.- En el procedimiento de sustitución del vehículo previsto en el artículo 20.2 b) 1º de la Ordenanza, se señala como requisito a acreditar la *"conformidad emitida por el órgano autonómico competente en materia de control metrológico de los aparatos taxímetros, en la que se especifique que el vehículo es apto para la instalación del sistema tarifario, de acuerdo con los requisitos previstas en la normativa de la Comunidad Autónoma de Madrid"*. Sería más adecuada la exigencia de *"conformidad del órgano competente en materia de control metrológico de los aparatos taxímetros en la que se especifique que el vehículo es apto para la instalación del sistema tarifario, conforme a la normativa estatal y autonómica de aplicación"*, dado que la normativa en materia de metrología es básicamente estatal. Por otro lado, la instalación posible de aparato taxímetro en un modelo de vehículo se basa en la remisión que el fabricante realiza la Dirección General de Industria.

5.- En el artículo 21 de la Ordenanza se señala que *"el Ayuntamiento adoptará las medidas oportunas para que los vehículos eurotaxi alcancen y mantengan el porcentaje de flotas de autotaxis establecido en la normativa sectorial aplicable."*

No resulta claro qué se pretende con la inclusión de esta disposición en la Ordenanza. De un lado parece ser una disposición de carácter puramente programática que refleja solo la obligación impuesta en el RD 1544/2007 a las entidades locales de adoptar las medidas precisas para que los eurotaxis alcancen al menos un 5% de la flota de taxis. Ahora bien, esta disposición puede inducir al error de considerar que el Ayuntamiento puede adoptar, en su ejecución, cualquier medida que conduzca a esta finalidad. La adopción de medidas que impliquen una regulación de carácter general, imponiendo nuevas condiciones técnicas a los vehículos u obligaciones a los titulares de las licencias de taxi, deberán cumplir la tramitación de una disposición general.

6.- En relación a la disposición final primera, relativa a la facultad de interpretación, debe considerarse que la aprobación de la ordenanza y por consiguiente la regulación de la materia que comprende corresponde al Pleno del Ayuntamiento por lo que cualquier norma que desarrolle una Ordenanza, estableciendo una ordenación de la materia con carácter general, requiere en principio de idéntica tramitación.

Las interpretaciones que puedan establecerse mediante instrucciones, ordenes o circulares vincularían al personal del Ayuntamiento de Madrid pero no tendrían efectos frente a terceros.

En razón de las consideraciones expuestas, **SE INFORMA FAVORABLEMENTE** el proyecto de modificación de la Ordenanza Reguladora del taxi con las observaciones anteriormente realizadas.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y el artículo 57.1.a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004.

En Madrid, a día 27 de julio de 2017.

Fdo: Ma^a Teresa Rivero Sanchez- Covisa
LETRADA



CONFORME VºBº
DIRECTOR GENERAL DE LA ASESORIA JURÍDICA

Fdo: D. Ángel Luis Ortiz González

A LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL AREA DE GOBIERNO DE MEDIO AMBIENTE Y MOVILIDAD.