



INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN Y VIGILANCIA DE LA CIRCULACIÓN, DE 8 DE MAYO DE 2019, RELATIVO A LAS OBSERVACIONES DEL INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA, DE 7 DE MAYO DE 2019, SOBRE EL BORRADOR DE PROYECTO DE ORDENANZA REGULADORA DE LOS SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE VEHICULO CON CONDUCTOR (VTC)

En contestación a las observaciones contenidas en el apartado IV. Observaciones relativas al articulado, efectuadas por la Dirección General de Asesoría Jurídica, en fecha 7 de mayo de 2019, al borrador de proyecto de ordenanza reguladora de los servicios de arrendamiento de vehículo con conductor (VTC), se emite el presente informe.

Artículo 1.

Si bien no se efectúa ninguna observación, se procederá a incorporar un inciso final en los términos indicados en la última de las observaciones a los artículos 9, 11 y 12.

Artículo 3.

Se indica que los apartados 1 y 3 son innecesarios por cuanto se remiten a lo dispuesto en la Ordenanza de Movilidad Sostenible.

Ciertamente el apartado 3 y el inciso final del apartado 1 contienen una remisión a la cita Ordenanza; sin embargo la primera parte del apartado 1 contiene una pauta de comportamiento que si bien inspira tal Ordenanza, trasciende de la literalidad de la misma.

En ambos casos, por no tratarse de una tacha de legalidad, sino de una cuestión de seguridad jurídica vinculada a la fácil comprensión de la norma por sus destinatarios sin necesidad de verse obligados a acudir a varias regulaciones (la de Movilidad y la presente), se considera conveniente mantener el texto propuesto.

Respecto al apartado 2 considera el informe de referencia que se establece una limitación que debe justificarse adecuadamente de manera que con ello se cumple con las finalidades que pretende la Disposición transitoria única del RDL 13/2018. A tal efecto, se recuerda el parecer de un informe de la CNMC, según el cual las restricciones



circulatorias que tratan de manera diferenciada a otros operadores y a los operadores de VTC no están a priori justificadas por conceder una ventaja a un tipo de operador sobre otro y no cumplir con los principios de buena regulación.

Pues bien, la justificación de la limitación viene explicitada en el propio artículo 3.2 y en la MAIN.

En efecto, el artículo 3.2, tras establecer el contenido obligatorio añade "...todo ello para prevenir la congestión de tráfico en las vías perimetrales a tales equipamientos..."

Por su parte, la MAIN, al referirse a las principales finalidades de interés general perseguidas por la Ordenanza, indica que eran, entre otras, "propiciar una reducción significativa de las afecciones al tráfico rodado y a la movilidad urbana, regulando las operaciones de subida y bajada de viajeros" y "organizar de manera ordenada la parada y estacionamiento de los vehículos con autorización VTC, reduciendo las afecciones al tráfico rodado y a la ocupación del espacio viario público, fundamentalmente en los entornos de las infraestructuras de transporte colectivo"

Entre los objetivos perseguidos, la MAIN explicitaba el "contribuir a la fluidez de la circulación rodada, exigiéndose la minimización de las afecciones al espacio público en las operaciones de subida y bajada de clientes y prohibiéndose la parada a menos de 100 metros del perímetro externo de las infraestructuras de transporte colectivo (aeropuertos, estaciones, intercambiadores) que dispongan de espacios habilitados para la recogida y bajada de clientes".

Del mismo modo, cuando la MAIN desgana los principales aspectos de la propuesta normativa, indica que "con el fin de evitar la congestión de tráfico en las vías perimetrales contiguas, cuando se trate de la parada o estacionamiento vinculadas al ejercicio de la actividad en los ámbitos de aeropuertos, estaciones de tren o autobús o intercambiadores, tales operaciones se realizarán en su interior, en los espacios habilitados al efecto. En tal caso no podrá procederse a parar o estacionar a menos de 100 metros del perímetro de las citadas instalaciones, salvo que se trate de vehículos acondicionados para que una persona pueda acceder, viajar y descender en su propia silla de ruedas".



En resumen, como indica la MAIN en el apartado dedicado al análisis de las alternativas regulatorias, “el objetivo es que tales actividades (las de parada y estacionamiento) se desarrollen en los espacios interiores habilitados al efecto en las infraestructuras de transporte colectivo, de modo que no se generen afecciones al tráfico o al estacionamiento en las inmediaciones. Para ello, si se dispone de tales espacios interiores, se impiden las labores de parada y estacionamiento en un radio de 100 metros a contar desde el perímetro exterior. Se entiende que una distancia inferior no garantiza la fluidez del tráfico en las vías perimetrales y la rotación de plazas de aparcamiento en superficie, y que una mayor sería desproporcionada y limitaría en exceso la operativa de los vehículos VTC, afectando negativamente a personas destinatarias del servicio VTC cuyo origen o destino no sería la infraestructura de transporte colectivo correspondiente. La excepción contemplada para los vehículos adaptados es adecuada a las necesidades especiales que requieren las personas con movilidad reducida”

Esta regulación es racional porque permite hacer efectivo el objetivo perseguido de evitar la congestión de tráfico en las vías perimetrales contiguas a las infraestructuras de transporte colectivo (aeropuertos, estaciones de tren, intercambiadores).

Se trata de una regulación necesaria para lograr la satisfacción del interés general concretado en la necesidad de reducir la afección negativa a la circulación que actualmente se produce como consecuencia de las paradas que actualmente se producen junto a los accesos a estas infraestructuras y que tan perjudicial efecto suponen en la movilidad urbana, ocasionando la interrupción de la circulación en uno o varios carriles.

Asimismo se trata de una regulación coherente y no discriminatoria con la actual regulación de los autotaxis, que tampoco pueden captar clientes a menos de 100 metros de distancia de una reserva en vía pública para la parada de autotaxis. En efecto, el artículo 49.2 de la actual Ordenanza del Taxi prevé que en aeropuertos y estaciones la recogida de viajeros se haga en los puntos de parada y en los lugares habilitados al efecto en caso de servicios contratados previamente y que los vehículos en circulación no pueden tomar viajeros a menos de 100 metros de los puntos de paradas establecidos. Por tanto, el régimen propuesto es, mutatis mutandis, homologable al del taxi, que es razonablemente extrapolable al de las VTC.



Se trata de una regulación proporcional por los siguientes motivos:

a) porque no existe otra medida que permita satisfacer la necesidad de interés general de reducción de la afección negativa al tráfico y la circulación urbana que actualmente producen las VTC junto a las referidas infraestructuras de transporte;

b) porque la limitación propuesta no impide la prestación del servicio de transporte, solo la condiciona con una distancia razonable y proporcional de 100 metros que cualquier persona puede recorrer en apenas unos pasos. Como hemos visto la propia MAIN lo justifica al señalar expresamente que: "una distancia inferior no garantiza la fluidez del tráfico en las vías perimetrales y la rotación de plazas de aparcamiento en superficie, y que una mayor sería desproporcionada".

c) porque la distancia propuesta es proporcional al fin perseguido: se trata de una distancia reducida que permite compatibilizar las necesidades de interés general de la ciudad, con los intereses privados de los titulares de las autorizaciones de VTC y sus conductores, así como los intereses privados de todos aquellos ciudadanos que optan por este servicio de transporte, sin imponer cargas injustificadas, irracionales, arbitrarias, innecesarias ni desproporcionadas;

d) por último, la regulación es proporcional porque garantiza la absoluta protección del interés general constituido por la garantía de los derechos de las personas con discapacidad con movilidad reducida necesitadas de una silla, que podrán ser recogidas o transportadas hasta el punto más cercano posible de las referidas infraestructuras de transporte colectivo.

En definitiva, consideramos que el establecimiento de tal medida está plenamente justificado y da cobertura suficiente a su mantenimiento.

Respecto a la observación referida al apartado 4 del artículo 3, decae al mantenerse la redacción prevista para el resto de los apartados del artículo.

Artículo 4.

En cuanto a la homologación de horarios y calendarios, el informe de referencia parte de la base de la imposible equiparación entre los regímenes del taxi y de la VTC y de la necesidad de justificar



adecuadamente que la finalidad de esta limitación obedece a las finalidades de la DT única.

Sin embargo, es el propio Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, en su Preámbulo el que contempla “la necesidad de que, progresivamente, las regulaciones aplicables al taxi y el arrendamiento con conductor vayan aproximándose en la medida en que ello contribuya a un tratamiento armónico de las dos modalidades de transporte de viajeros en vehículos de turismo”.

Esta misma progresiva equiparación fue reclamada como una necesidad objetiva por el Tribunal Supremo en su relevante Sentencia 921/2018, de fecha 4 de junio de 2018.

La citada homologación elimina cualquier tipo de discriminación y contribuye, sin duda, a lograr las finalidades de la citada DT única, que, recordemos, menciona expresamente “los horarios y calendarios de servicio” como uno de los aspectos a los que se habilita a normar a las administraciones locales.

En tal sentido, la MAIN es reveladora: “en materia de horario y calendario, la regulación se ha homogeneizado con la del taxi mediante una remisión en bloque a su régimen, con el objetivo de limitar los efectos que sobre la fluidez del tráfico rodado, la ocupación del espacio público o las afecciones medioambientales genera la circulación de un número muy significativos de vehículos durante 24 horas los 7 días de la semana”. Sin embargo, puesto que existe otro bien jurídico susceptible de protección de manera especialmente intensa, justifica la MAIN que “a fin de favorecer la movilidad de las personas con movilidad reducida y de poner a su disposición la mayor oferta posible, no existirán limitaciones horarias ni en el calendario de los vehículos habilitados para que las citadas personas puedan acceder, viajar y descender en su propia silla de ruedas”.

Artículo 7.

Considera el informe de referencia que puesto que la Ordenanza va más allá de la mera circulación, sería recomendable ampliar la remisión en materia sancionadora a la normativa que pudiera resultar de aplicación.

Ahora bien, el Título II, denominado “Utilización del dominio público viario, circulación y establecimiento”, se cierra con el artículo 7, titulado “Régimen sancionador”, que se refiere al incumplimiento de



las normas contenidas en el citado Título y que se remite al régimen de infracciones y sanciones establecido en la legislación estatal sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuerpo normativo que da suficiente cobertura a la infracción de las prescripciones contenidas en el citado Título, razón por la que consideramos que se hace innecesario ninguna otra remisión expresa, aunque en aras de una mayor seguridad jurídica, se añadirá el inciso final "y la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación".

Artículo 8.

Respecto a este artículo se plantea la posibilidad de identificar el prestador del servicio y el titular de la licencia.

Consideramos que no cabe tal identificación en un sector donde gran parte de los titulares de la licencia son contratados por los usuarios del servicio mediante plataformas intermediadoras con las que se entabla la relación contractual. Asimismo la realidad del sector, con un número relevante de autorizaciones concentradas en pocos titulares, permite comprobar la habitual disociación entre la persona física o jurídica titular de la autorización VTC y la persona física que conduce el vehículo.

Artículos 9, 11 y 12.

Se plantea una primera cuestión formal: en aras de la claridad se propone la simplificación de los artículos de modo que no se establezca para cada derecho de una parte la correlativa obligación de la otra.

Si bien es cierto que podría simplificarse la estructura de los artículos, se considera adecuado mantener la actual estructura precisamente en aras de la claridad que se reclama en las observaciones a estos artículos, de modo que se facilita la comprensión de la norma por los destinatarios de la misma.

Se hace una segunda observación de similar tenor formal, en el sentido de considerar innecesario plasmar en la Ordenanza aquellos derechos y obligaciones ya recogidos por el legislador estatal, autonómico o incluso local.

En efecto, no es estrictamente necesaria la operación de recopilación de derechos y obligaciones efectuada, pero por las mismas razones de facilitar a los destinatarios la interpretación del régimen de derechos y



obligaciones en la materia, se considera conveniente el mantenimiento de la actual redacción.

La tercera consideración que se realiza versa sobre el encaje en el RDL citado de las prescripciones vinculadas a los usuarios del servicio y, en su caso, la mención a tal circunstancia en el artículo 1.

Al respecto ha de indicarse que los tres artículos citados en el apartado correspondiente del informe de la Asesoría Jurídica, así como el resto de los contenidos en el Título II, lo son en virtud no tanto de la habilitación contenida en la DT única del RDL 13/2018, sino de las competencias municipales en materia de protección de usuarios y consumidores por mor de la legislación autonómica en materia de protección de consumidores y en su defecto de la legislación estatal en materia de defensa de consumidores y usuarios.

En efecto, como se indica en la MAIN, según la anterior redacción del artículo 25.2.g) de la LBRL el Ayuntamiento ejercía competencias en la "defensa de usuarios y consumidores" como una de las competencias propias de los municipios. Sin embargo, tal inciso desapareció tras la modificación del régimen local producida por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Sin embargo, la citada reforma del régimen competencial local no impide que los municipios puedan ejercer competencias sobre la materia, tal y como aclaró la Dirección General de Coordinación de la Competencia con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la comunicación de 31 de marzo de 2014 dirigida a la Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid, al concluir que la citada ley "no prohíbe o impide el ejercicio por los municipios de competencias en esos otros ámbitos materiales no recogidos en el citado artículo 25.2. Así, teniendo en cuenta el modelo de distribución constitucional de competencias previsto en los artículos 148 y 149 CE, nada impide que las Comunidades Autónomas, en las materias en las que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos estatutos de Autonomía, identifiquen las concretas competencias que corresponden al municipio en su legislación sectorial atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1 y 2 de la LrBRL".

Así, "desde esta perspectiva, el artículo 27.10 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye a la Comunidad Autónoma –en el marco de la legislación básica del Estado y en su caso, en los términos que la misma



establezca-, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *"defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11ª, 13ª y 16ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"*. De manera que al amparo de esta habilitación estatutaria, la Ley 11/198, de 9 de julio, de Protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid atribuye competencias a los municipios en esta materia".

Y si ello es así desde la perspectiva autonómica, continúa el informe de la citada Dirección General, otro tanto "sucedería para el supuesto de materias correspondientes al legislador sectorial estatal. Así, en materia de defensa de consumidores y usuarios hay que hacer referencia al Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, recientemente modificado por la Ley 3/2014, de 27 de marzo".

Con base en todo ello, la Dirección General de Consumo de la Comunidad de Madrid emitió una nota el 1 de abril de 2014, comunicando al Ayuntamiento de Madrid que "las competencias sobre defensa de los consumidores y usuarios que las Entidades Locales venían ejerciendo como propias antes de la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local seguirán considerándose como tales por atribución de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, y, en consecuencia, se podrán seguir ejerciendo en los mismos términos por dichas Entidades Locales".

En conclusión, la regulación contenida en el Título II "protección de las personas usuarias" se dicta en ejercicio de las competencias que en materia de consumo otorga la citada legislación de la Comunidad de Madrid, que con carácter general habilita a las entidades locales a "velar por la protección y defensa de los consumidores, en el ámbito de su territorio y respecto a su población" y que, en concreto, atribuye entre otras facultades las de información, inspección, sanción o administración del sistema arbitral de consumo.

En todo caso, y sin perjuicio de lo antedicho, conviene recordar que también el citado RDL se dicta con una finalidad tuitiva de los usuarios de los servicios de arrendamiento de vehículo con conductor, puesto que en el propio Preámbulo, a la hora de motivar la aprobación de la norma se indica que "el rápido crecimiento de esta modalidad de



transporte puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros".

En atención a todo lo indicado, se procederá a incorporar en el primer párrafo del artículo 1 una mención final referida a la competencia sobre la materia, del siguiente tenor: "...y en la normativa sobre protección y defensa de personas usuarias y consumidoras".

Artículo 13.

Se considera que de la redacción del primer párrafo podría deducirse que se obliga a la adhesión a uno u otro sistema arbitral de consumo.

Consideramos, sin embargo, que la redacción del primer párrafo no se ha hecho en términos imperativos ("...se podrá someter a resolución de la Junta..."), idea que se refuerza con la redacción en condicional del segundo apartado: se dice "la Junta Arbitral que recibiera" y no "la Junta Arbitral que reciba"

Artículo 14.

Respecto a las observaciones realizadas en el sentido de falta de competencia municipal y falta de cobertura del RDL 13/2018, nos remitimos a los indicado en relación a los artículos 9, 11 y 12.

Artículo 15.

La observación al artículo 15 es paralela a la hecha al artículo 7. Puesto que el contenido del Título II se basa fundamentalmente en las competencias que la Comunidad de Madrid atribuye al Ayuntamiento en virtud de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, la referencia al régimen de infracciones y sanciones debe ser a tal norma. No obstante, en aras a una mayor seguridad jurídica se añadirá una mención a "la legislación estatal aplicable en materia de defensa de consumidores y usuarios".

Artículo 16.

El informe de Asesoría Jurídica considera que la regulación de la jurisdicción aplicable está viciada de incompetencia al corresponder en

exclusiva al Estado en virtud del artículo 149.1, apartados 6 y 8 de la Constitución Española.

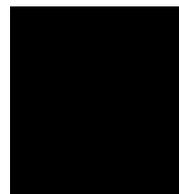
Sobre esta cuestión conviene recordar que la regulación expresa de la materia en el borrador de la ordenanza informada es una demanda de las organizaciones del sector de consumo, así como del propio Instituto Municipal de Consumo y de la Dirección General homóloga de la Comunidad de Madrid que pusieron de manifiesto el riesgo de desprotección de las personas usuarias de este servicio cuando el mismo es prestado a través de una plataforma de intermediación radicada en el extranjero (se recuerda que una de las principales que operan en territorio español es una multinacional extranjera, ni siquiera europea), por lo que no se afecta en modo alguno a la libertad de establecimiento de las empresas, ni por supuesto a la distribución competencial sobre la determinación del fuero jurisdiccional que evidente e indiscutiblemente compete a la legislación estatal. Puesto que la correcta defensa de una persona usuaria y el efectivo ejercicio de sus derechos ante una multinacional, especialmente si es extranjera, exige que se sustancien ante los tribunales más cercanos a la ubicación donde se prestó (incorrectamente) el servicio, se concreta el fuero judicial, añadiendo un inciso final al artículo 16 del siguiente tenor: "...en los términos fijados por la normativa procesal aplicable".

EL ASESOR TÉCNICO

Firmado por MORA DE LA CRUZ
JESUS - [REDACTED] el día
08/05/2019 con un certificado
emitido por AC Administración
Pública

Fdo.: Jesús Mora de la Cruz

EL DIRECTOR GENERAL DE GESTIÓN
Y VIGILANCIA DE LA CIRCULACIÓN

  Firmado digitalmente por LOPEZ
CARMONA FRANCISCO JOSE -
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Fecha: 2019.05.08 09:39:46 +02'00'

Fdo.: Francisco José López Carmona