

ASUNTO: Informe al borrador de orden de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio por la que se regula la tarjeta identificativa de la persona que conduce el taxi en la Comunitat Valenciana.

Mediante comunicación interna de la Subsecretaría se adjuntó petición de informe jurídico relativo al borrador de proyecto de orden referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo basándose en las siguientes,

CONSIDERACIONES

PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE

El objeto del presente informe es el proyecto de Orden de la CVOPVT por la que se regula la tarjeta identificativa de la persona que conduce el taxi en la Comunitat Valenciana.

La finalidad del proyecto de orden objeto de informe es mejorar el procedimiento para la tramitación de la tarjeta identificativa del conductor del taxi y añadir en la regulación la obligación de comunicar la pérdida o la sustracción de la misma, derogando la resolución de 23 de diciembre de 2011 del Consejo de Administración de la AVM por la que se regula la tarjeta identificativa del conductor en la prestación del servicio de taxi.

Por lo que con la presente orden se pretende facilitar al usuario del taxi el ejercicio de su derecho a **identificar a la persona conductora** y regular la obligación que tiene el conductor del taxi de garantizar la visibilidad, desde el interior del vehículo, del documento de identificación del conductor (art 23 y 25 de la Ley 13/2017).

A estos efectos, recordamos que en el presente informe no se entrará a valorar por la Abogacía General de la Generalitat cuestiones de oportunidad, y que para realizar el mismo partimos de las siguientes premisas:

.- La Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del taxi de la Comunitat Valenciana, no regula ni hace referencia a la tarjeta identificativa, simplemente establece que hay una obligación del conductor de tener un documento visible con su identificación, y que el usuario del taxi tiene un derecho a identificar al conductor.

.- Es una obligación que recae, por tanto, en el conductor del taxi. A estos efectos, define la Ley 13/2017 como conductor de vehículos de turismo de transporte público de personas a la persona física que guía un vehículo de turismo dedicado a la prestación de los servicios de taxi **bien por ser titular** del título habilitante requerido en la Ley 13/2017, **bien por ser asalariado o familiar colaborador** de aquel, y que dispone del permiso de conducción exigido en la legislación vigente, cuenta con la correspondiente capacitación profesional y cumple los requisitos propios del titular de la autorización que se establezcan.

.- Ya existía antes de la aprobación de la Ley 13/2017, una tarjeta identificativa del conductor, por lo que la citada Ley no estableció un régimen transitorio, ni ningún tipo de plazo relativo a cuándo se debía disponer de la misma dado que, reiteramos, no exige propiamente tener esta tarjeta, limitándose a hacer referencia a una obligación de identificación. En efecto, la resolución de 23 de diciembre de 2011 de la presidenta del Consejo de Administración de la Agencia Valenciana de Movilidad, por la que se regula la

tarjeta identificativa del conductor en la prestación del servicio de taxi ya regulaba esta tarjeta identificativa dando cumplimiento al art 57 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana, que preveía la obligación de identificar al conductor.

La Generalitat tiene competencia para aprobar la presente disposición reglamentaria, al amparo del art 49.1.15 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Comunitat Valenciana competencia exclusiva en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable: puertos, aeropuertos, helipuertos y servicio meteorológico de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte.

Para analizar la conformidad a derecho del proyecto de orden remitido debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

.- Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana

.- Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.

.- La resolución de 23 de diciembre de 2011 de la presidenta del Consejo de Administración de la Agencia Valenciana de Movilidad, por la que se regula la tarjeta identificativa del conductor en la prestación del servicio de taxi

.- Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres.

.- Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

- LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres

- Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (Entendemos es de aplicación dado que aun cuando ignoramos la fecha del acuerdo de inicio del presente proyecto de orden consideramos que será posterior al 2 de octubre de 2016.)

- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor (modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio).

- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas. (modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio).

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

- Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. (Entendemos que es de aplicación el mismo siempre que el acuerdo de inicio sea posterior al 2 de septiembre de 2017.)

SEGUNDA: SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ORDEN

El presente proyecto de Orden tiene por objeto regular la tarjeta identificativa de la persona que preste el servicio de taxi en la Comunitat Valenciana.

Analizando el texto de la orden realizamos las siguientes observaciones:

1.-Debe incluirse en el **preámbulo** la justificación de la adaptación de este Decreto a los principios del art 129 de la Ley 39/2015 y citarse, al amparo del art 13 del Decreto 24/2009, en la fórmula aprobatoria del preámbulo, los informes o consultas preceptivos que se hayan tenido que solicitar, entre ellos, informe de la Abogacía General de la Generalitat e informe del Consell Jurídic Consultiu.

2.- En el **art 3**, al regular el procedimiento para la solicitud de la tarjeta para persona asalariada o autónoma colaboradora, establece que se solicitará por el titular de la autorización en un plazo de 5 días hábiles subsiguientes al inicio de la actividad de quien vaya a prestar el servicio y se prevé asimismo que no podrá prestarse el servicio a partir del sexto día desde que se haya formalizado el contrato o alta de autónomo para prestar el servicio, si no se lleva en el vehículo el recibo acreditativo de la presentación de la solicitud de la tarjeta identificativa y justificante del pago de la tasa correspondiente.

Esta regulación ha sido objeto de críticas por casi todas las entidades que han realizado alegaciones.

Sobre esta regulación queremos realizar dos observaciones:

a.- Entendemos que **no existe justificación legal** para permitir que durante cinco días (da igual el plazo del que hablemos) no se disponga de la tarjeta identificativa del conductor, tarjeta que además ya se exige con la normativa actualmente en vigor.

Por lo que, a nuestro juicio, deberá establecerse en la cláusula tercera que la solicitud de la tarjeta se realizará **antes** del inicio de la actividad.

b.- Consideramos que debe sustituirse la referencia a que no puede prestarse el servicio si no se obtiene la tarjeta identificativa a partir del sexto día desde que se haya formalizado el contrato o alta de autónomo para prestar el servicio, por la referencia a que no se podrá prestar el servicio si no se dispone de la tarjeta identificativa.

c.- No obstante lo que acabamos de mencionar, dado que el conductor no debe verse perjudicado por el hecho de que la administración no le entregue inmediatamente la tarjeta identificativa, consideramos que es conforme a derecho y además recomendable que se haya previsto que será suficiente para iniciar la prestación del servicio con que se aporte recibo acreditativo de la presentación de la solicitud de la tarjeta identificativa y justificante del pago de la tasa correspondiente, pero entendemos debe añadirse **siempre que en ese recibo existan datos que permitan identificar al conductor**. En efecto, entendemos que dado que la legislación en materia de taxi no exige como requisito legal para conducir el taxi disponer de dicha tarjeta identificativa (sí que prevé como obligación del conductor estar identificado) es acorde a derecho permitir que sea suficiente con el requisito de estar identificado y de haberse pedido (en este caso por el titular de la autorización) la correspondiente tarjeta identificativa y aportar resguardo de ello siempre que, a nuestro juicio, el resguardo tuviera datos que permitan identificar al conductor. Por lo que recomendamos se añada una disposición final donde se diga que el resguardo que se entregue contendrá los datos identificativos del conductor que es el requisito que exige el art 23 y 25 de la Ley 13/2017, sin que prevea esta ley ninguna transitoria para el cumplimiento efectivo de esta obligación.

Pero entendemos que esta posibilidad de que sea suficiente, hasta que la administración conceda la tarjeta, con aportar el resguardo identificativo, a nuestro juicio no debería ubicarse sistemáticamente en el art 3 de la orden, sino en una disposición transitoria donde se diga que no obstante lo dispuesto en el art 3.2 de la orden, podrá

ejercerse la actividad hasta que la administración resuelva la solicitud siempre que sea visible en el vehículo el recibo acreditativo de la presentación de la solicitud de la tarjeta identificativa que contenga los datos necesarios para identificar al conductor y justificante del pago de la tasa correspondiente.

3.- En el **art 9**, cuando regula el régimen de infracciones y sanciones, sostiene que el incumplimiento de lo establecido en la orden se considerará **infracción grave** prevista en el **art 32-a** de la Ley 13/3017.

A estos efectos, dicha letra tipifica como infracción grave el incumplimiento de las condiciones de la autorización. Entendemos que no estamos ante este supuesto y recordamos que en base al principio de legalidad la inclusión de la conducta ilícita en el tipo de ilícito administrativo debe realizarse con el máximo rigor. Consideramos que la infracción debe calificarse como leve, a estos efectos el art 33 a y b de la Ley 13/2017 califica como infracción leve:

- a) No llevar en lugar visible los distintivos, rótulos, avisos o **cualquier otro documento que fueran exigibles**, llevarlos en unas condiciones que dificulten su percepción o hacer un uso inadecuado de ellos.
- b) **No respetar los derechos de las personas usuarias y el incumplimiento de las obligaciones del taxista establecidos en la presente ley.**

4.- En la **disposición final primera**, cuando se faculta a la dirección general competente en materia de transportes para la aplicación y ejecución de la presente orden, debe tenerse en cuenta que no abarcará dicha habilitación la facultad de dictar disposiciones reglamentarias. Por lo que recomendamos sé de una redacción más concreta.

TERCERA: SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA ORDEN

Debe seguirse el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general prevista en el art 43 de la Ley del Consell y en el art 53 a 55 del Decreto 24/2009,

sin perjuicio de otras disposiciones que, en su caso, puedan establecer trámites o informes específicos adicionales.

Recordamos que por Acuerdo del Consell de 12 de enero de 2018 se ha elaborado el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat para 2018 y en el mismo **no** se incluye el proyecto de orden objeto del presente informe. Tampoco se incluye en el Plan Normativo del año 2019, por lo que **deberá justificarse las razones de su no inclusión en dichos Planes Normativos.**

El procedimiento exige que conste la siguiente documentación:

1.º- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Orden. Consta informe justificativo.

2.º- Memoria económica sobre la estimación del coste. Ha sido remitido memoria económica en la que se menciona que no conlleva coste económico incluyéndose una disposición adicional única sobre la “*cláusula de no gasto*”.

3.º- Remitir a las Consellerias en las que pueda incidir para que emita informe. Se ha emitido a todas las Consellerias y sólo se han hecho alegaciones por parte de la Conselleria de Presidencia, teniéndose en cuenta las alegaciones realizadas por dicha conselleria.

4.º- Respecto al trámite de **audiencia e información pública**. Ha sido realizado el trámite de **consulta previa** previsto en art 133. 1 de la Ley 39/2015. Consta informe donde se manifiesta que no se realizaron alegaciones en dicho trámite de consulta previa.

Se ha realizado también el trámite de información pública y audiencia exigidos en el art 133 de la Ley 39/2015, Df 5ª de la Ley 13/2017, art 43 de la Ley 5/1983 del Consell y art 52 del Decreto 24/2009. Se han presentado alegaciones por parte de: la Confederación de Autónomos del Taxi de la Comunitat Valenciana, el taxista Miguel Ángel Llodrá De La

Peña, Unión de Consumidores de Valencia, la Asociación Gremial Provincial de Autotaxis de Valencia, la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia y AVACU. Salvo esta última, todas realizan numerosas alegaciones el proyecto de orden.

Consta informe en el que se pronuncia sobre la estimación o desestimación de dichas alegaciones. Prácticamente todas las alegaciones parten de principios de oportunidad, que desde la Abogacía General de la Generalitat no entramos a valorar. Esto no obstante, llama la atención que en el informe que se denomina “relativo a las modificaciones efectuadas en el proyecto de orden por la que se regula la tarjeta identificativa de la persona que conduce el taxi” no se haga referencia expresa a la Federación Sindical del Taxi de Valencia, aunque sus alegaciones coinciden en parte y son contestadas en dicho informe al desestimar las alegaciones de la Confederación de Autónomos del taxi de la Comunitat Valenciana. Recomendados que se añada esa entidad y se conteste a las alegaciones del taxista individual antes citado en este informe o en otro específico. Asimismo, en el informe citado se desestima la alegación relativa a la existencia de varias tarjetas identificativas por colores según se trate de persona asalariada, titular de la autorización o familiar colaborador y, sin embargo, el texto remitido como definitivo sí hace esa diferenciación. Por lo que se recomienda revisar dicho informe.

5º.- Sobre la necesidad **informe Consejo Jurídico Consultivo**, el art 10.4 de la Ley 10/1994 establece que es preceptivo el informe del Consejo Jurídico Consultivo en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

Entendemos que estamos ante un proyecto de orden que no se dicta expresamente en ejecución de una ley. Esto no obstante, recordamos que el Consell Jurídic Consultiu ha interpretado el concepto de “*normas que se dicten en ejecución de leyes*” en un sentido muy

amplio entendiendo que abarca también “*normas que dan cumplimiento a la regulación de superior rango*”(dictamen 308/2017, de 4 de mayo de 2017, dictamen 324/2017, de 10 de mayo, entre otros), por lo que recomendamos se solicite dicho informe.

6º. - Además debe constar en el expediente una **memoria de análisis de impacto normativo** en la que se pronunciarán sobre el impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia exigidos por el art 19 de la LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, art 22 quinquies de la LO 1/1996 y DA 10ª de la Ley 40/2003 respectivamente.

Ninguna de las disposiciones normativas citadas hacen referencia a que este informe deba emitirse por órgano especializado, ni independiente, ni diferente, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de los informes.

Sí que hace referencia la normativa valenciana a qué órgano debe elaborar el mismo en la **Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un art 4.bis. Este precepto establece:

“Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”

También ha introducido la **Ley 13/2016** un apartado tercero al **art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio**, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la

Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece: “A tal fin, los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”

Consta en el expediente informe estos tres informes emitidos por el Jefe de Servicio de Gestión y Ordenación del Transporte salvo el informe de género que se emite por el Director General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad.

7º.- Consta informe exigido por la Instrucción de Servicio nº 4/2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos.

Por todo lo expuesto, emitimos la siguiente,

OBSERVACIÓN

ÚNICA: Entendemos que es conforme a derecho el proyecto de orden siempre que se tengan en cuenta las observaciones realizadas en el fundamento segundo del presente informe.

Es cuanto se tiene que informar.

Valencia, a 12 de febrero de 2019

Vº Bº Abogado Coordinador

Abogada de la Generalitat