

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2019/0009799

Procedimiento Ordinario 436/2019 C - 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN OCTAVA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 436/2019
SENTENCIA Nº 341/2021

Ilmas. Sras.

Presidenta:

Magistradas:

En Madrid, a once de marzo de dos mil veintiuno.

Vistos por la Sala, constituida por las Sras. Magistradas relacionadas al margen, los

autos del presente recurso contencioso-administrativo número 436/2019, interpuesto por el

Procurador de los Tribunales D. Ignacio en nombre y representación de la

FEDERACIÓN PROFESIONAL DEL TAXI DE MADRID, contra el Decreto 35/2019, de 9

de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el

Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido parte codemandada la ASOCIACION MADRILEÑA DEL TAXI (AMT) representada por el Procurador de los Tribunales D. Ignacio B

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 1 de 18

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

SEGUNDO. – Tanto la representación procesal de la Administración demandada como la de la Asociación codemandada se opusieron a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se declare desestime íntegramente el recurso.

TERCERO. - Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos, dándose a continuación traslado a las partes al objeto de que presentaran sus escritos de conclusiones, lo que hicieron reproduciendo en ellos las pretensiones que respectivamente tenían solicitadas. Tras dicho trámite, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 10 de marzo de 2020, en cuya fecha tuvo lugar.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a quien expresa el parecer de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Se impugna en el presente recurso Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

La disposición impugnada fue publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 86, de 11 de abril de 2019.

SEGUNDO. - La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla y otra tendente al reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En concreto, solicitó en su demanda que se declare la nulidad del Decreto 35/2019, de 9 de abril, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio; o, subsidiariamente, que se declaren nulos los artículos 8.2, 10.1.b), 10.3, 12.4.d), 17.2.segundo párrafo, 31.1, 38.3.segundo párrafo, y 52.3.segundo párrafo, de este último Decreto citado, en la redacción dada a los mismos por el aquí impugnado; todo ello con imposición de costas a la Administración demandada.

Para apoyar tales pretensiones comenzó la demandante relatando los antecedentes fácticos que consideró de interés entre los que destaca que, en un primer proyecto elaborado y sobre el que se dio audiencia en las condiciones que relata la actora y que se expondrán a continuación, no se contenían determinadas modificaciones que luego sí fueron introducidas sin haberse sometido de nuevo a información pública ni haberse dado trámite de audiencia. Entre las originarias propuestas de modificación contenidas en el primer proyecto, no se encontrarían, según la actora, las siguientes:

- a) La modificación del artículo 8 del Reglamento aprobado por Decreto 74/2005, relativo a las limitaciones cuantitativas del otorgamiento de licencias.
- b) La posibilidad de amortización de licencias por parte de los municipios.
- c) La modificación del artículo 10, relativo a los requisitos para la obtención de licencias, pues, inicialmente, mantenía el requisito de ser el titular una persona física sin contemplar la posibilidad de que fuesen también titulares de licencias de taxi las personas jurídicas.
- d) La modificación del artículo 10, que anteriormente mantenía el límite del 10% del al número total de licencias en cuanto al número de las que podrían acumularse en poder de aquellos titulares que lo fuesen de más de una.

Por el contrario, la actora mantiene que en el segundo proyecto de Decreto (tras el trámite de información pública) se habrían incluido las siguientes modificaciones que considera sustanciales tras haberse practicado el trámite de información pública:

- 1) Se recogió, dice, por primera vez la modificación del artículo 8 del Reglamento, incluyendo la posibilidad de amortización de licencias por parte de los municipios; cuestión que no había sido solicitada por ninguna de las entidades representativas del sector.
- 2) Se incluyó por primera vez la modificación del artículo 10, con la posibilidad de que las personas jurídicas pudieran ser titulares de licencias de taxi, pese a que la misma no había sido solicitada por ninguna de las asociaciones mayoritarias del sector, a excepción de la minoritaria AMT, que, dice la actora en su demanda, representa apenas el 5% de los titulares de licencias de taxi en la Comunidad de Madrid.

3) Se eliminó el límite del 10% en cuanto al número total de licencias, sobre el total existente, que podría acumularse por un titular que lo fuese de más de una licencia. Y ello pese a que tal eliminación no había sido solicitada por ninguna de las Asociaciones del sector que formularon alegaciones a través del Comité Madrileño del Transporte.

Concluye, por ello, la demandante que, lo que originariamente era una reforma de menor calado, se convirtió en una reforma más importante, introduciendo aspectos que ni habían sido demandados por el sector ni resultaban necesarios; y, sobre todo, sin haber reproducido el necesario trámite de audiencia.

Con tales bases fácticas, la parte actora pasa a formular los fundamentos jurídicos de su demanda; fundamentos en base a los cuales articuló los siguientes motivos impugnatorios:

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 3 de 18

1.- Nulidad de pleno derecho del Decreto 35/2019, de 9 de abril, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

Tras detallar los preceptos legales que apoyan este motivo así como la jurisprudencia que los interpreta, la Federación recurrente considera que el Decreto es nulo por cuanto “*no constan en dicho expediente ni un solo estudio, informe ni consulta respecto de la norma que se pretende elaborar, no habiéndose dado tampoco la preceptiva audiencia a las asociaciones y organizaciones representativas del sector del taxi*”. Añade que la Administración demandada se ha limitado a remitir al Comité Madrileño de Transportes, en la fase de información pública, un primer Proyecto de Decreto que nada tiene que ver con el definitivamente aprobado en cuanto al contenido, y a elaborar una “Memoria de Impacto” en la que, lejos de quedar justificada la concurrencia de los principios establecidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se habría limitado a definir los objetivos y a describir el contenido de la norma. Para apoyar tal afirmación, la recurrente se remite a un primer Dictamen emitido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid así como a

un Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (de fecha 6 de noviembre de 2018) que destacaron cómo *“sería recomendable ampliar la justificación de la oportunidad y la motivación de las distintas reformas en la Memoria, la cual, en muchas ocasiones, más allá de la motivación genérica aducida al inicio, se limita a describir la alteración producida, sin fijar el “por qué” o el “para qué” de la misma”*. Añade que este primer proyecto fue remitido al Comité Madrileño del Transporte, siendo a través del mismo como tienen conocimiento las tres Asociaciones del sector, pudiendo así realizar alegaciones, remitidas a la consejería de Transportes a través de dicho Comité. No obstante,

sostiene la actora que quedaron fuera de la posibilidad de realizar alegaciones *“otras asociaciones del sector que no formaban parte del Comité Madrileño del Transporte”*.

En la misma línea de exponer la ausencia de trámites esenciales del procedimiento, la recurrente sostiene que también se prescindió del que debió darse de modo preceptivo tanto al Consejo de Consumo (tal como habría puesto de manifiesto la Secretaría General Técnica de Economía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.1 del Reglamento de la Ley 11/1998) como a la Comisión Europea (según habría también manifestado la Dirección General de Asuntos Europeos en Informe que obra en el expediente administrativo) pese a que el Decreto impugnado es de modificación del Decreto 74/2005 y por incluir modificaciones que afectan a características técnicas de los vehículos y taxímetros, siendo los mismos especificaciones técnicas contempladas en el artículo 1 de la Directiva 2015/1535. Añade que de la comunicación a la Comisión Europea se habría prescindido voluntaria y conscientemente al expresarse así en un correo electrónico -que obraría en el expediente administrativo-, correo que la Comisión Jurídica Asesora consideró que era insuficiente para

entender cumplimentada la observación hecha en un primer Dictamen emitido el 28/2019.

Junto a lo anterior, que apoyaría la nulidad reclamada por infracción de lo previsto en los artículos 129 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997, añade la parte demandante que el expediente del proyecto de Decreto carece de una motivación suficiente que exponga las razones que justificarían su necesidad y oportunidad pues no consta de qué modo la disposición en cuestión lograría la adaptación del sector del taxi a los cambios producidos en el mercado, ni tampoco cómo va a alcanzar los objetivos de modernización y racionalización a los que se refiere como justificación de la reforma que contiene. Una falta de motivación en la que, insiste, ya habría incidido la Comisión Jurídica Asesora en su primer Dictamen y

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 4 de 18

la propia Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su informe de 6 de noviembre de 2018.

2.- Subsidiariamente, nulidad de los artículos 8.2, 10.1.b), 10.3, 12.4.d), 17.2.segundo párrafo, 31.1, 38.3.segundo párrafo, y 52.3.segundo párrafo, del Decreto 74/2005, de 28 de julio, en la redacción dada a los mismos por el Decreto 35/2019, impugnado en este recurso contencioso administrativo.

A.- Artículo 8.2

Insiste la actora en que la medida de amortización de licencias de autotaxi que contempla la modificación de este precepto no aparecía en la primera redacción del Proyecto de Decreto que se sometió a información pública y en que tampoco fue una medida que surgiese de las propuestas de las entidades y asociaciones que pudieron formular alegaciones a dicho proyecto a través del Comité Madrileño del Transporte, por formar parte del mismo.

Añade que la misma carece de motivación desde la perspectiva de su necesidad y oportunidad así como del impacto económico y su coste, habiéndose limitado la Comunidad de Madrid a trasladar a los Ayuntamientos la responsabilidad de las amortizaciones y la asunción de los costes indemnizatorios a que pudiera dar lugar, aunque sin evaluación económica.

Sostiene la actora que la medida parece estar basada en la distorsión creada en el mercado por la proliferación de otra modalidad de transporte de viajeros como es la de los vehículos de arrendamiento con conductor (VTC). Invoca, por ello, la Sentencia del Tribunal

Supremo de 4 de junio de 2018, que avala la imposición de limitaciones a la actividad de

VTC como forma de garantizar el equilibrio entre estas dos modalidades de prestación del

servicio de transporte urbano y afirma que la reacción de la Comunidad de Madrid fue la

contraria a la pretendida por el sector del taxi pues, en lugar de regular la actividad de VTC, reactivó la modificación del Decreto ahora impugnado resultando contrario a lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) lo ahora incluido en el repetido artículo 8.2.

B.- Artículos 10.1.b), 10.1.g), 10.3, 13.4.f), 17.1 y 17.2.segundo párrafo

De entrada, en cuanto al artículo 10.1.b), la recurrente recuerda igualmente que no aparecía en la redacción original del proyecto sometido a información pública la previsión de la posible consideración de titulares de licencias de autotaxi por parte de las personas jurídicas, por lo que no hubo posibilidad alguna de hacer alegaciones al respecto y sin que se contenga en el expediente ninguna argumentación o justificación sobre la necesidad u oportunidad de tal medida. Reconoce, no obstante, la actora que el Tribunal Supremo, en STS de 15 de junio de 2018, avala tal posibilidad aunque en aquel caso, añade, la Ley andaluza de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros se remitía a la legislación estatal (el artículo 43 de la LOTT permite tal titularidad para las personas jurídicas) mientras que la Ley madrileña 20/1998, de 7 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos, no contiene remisión alguna a la normativa estatal en cuanto al régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transportes.

En relación con el artículo 10.1.g) del Decreto que se impugna (que elimina, dice, el importe mínimo en 50.000.000 euros de la cobertura de la responsabilidad civil por daños causados con ocasión del transporte) sostiene que es un precepto que se redactó para su introducción en el segundo Proyecto y no en el primero que fue sometido a información pública. Añade la actora, en cuanto a tal requisito de cobertura, que representa el mismo una garantía adicional para los usuarios del servicio y es un signo distintivo del sector del taxi que puede llegar a potenciar su uso al ofrecer una mayor seguridad a los usuarios. Rechaza, por tanto, la modificación que el citado precepto introduce en el artículo 13.4.f) del Decreto.

Respecto al artículo 10.3 sostiene la demandante que, al exceptuar el nuevo Decreto los casos de los herederos forzosos y del cónyuge del anterior titular (en casos de fallecimiento, jubilación por edad o incapacidad física o legal), de la limitación de disposición en más de tres licencias, y al eliminar también la limitación del 10% en cuanto a la acumulación de licencias en manos de personas que sean titulares de más de una, desconoce la jurisprudencia existente al respecto que reconoce la justificación de las medidas que existían considerando la necesidad de evitar la excesiva concentración en pocas personas de determinado tipo de licencias cuyo número máximo en cada municipio está limitado por el juego de la oferta y la demanda, redundando ello en perjuicio de los usuarios. Siendo en todo caso medidas, añade, que no están justificadas por parte de la Administración demandada. Postula también por lo mismo la nulidad del inciso final del párrafo segundo del artículo 17.2.

D.- Artículos 37.2. segundo párrafo y 52.3. segundo párrafo

La recurrente afirma que estos preceptos (que contemplan, dice, la posibilidad de que los municipios puedan promover la prestación de servicios con contratación previa con pago individual) se han introducido sin constancia en el expediente de cualquier información sobre el impacto económico de tal medida y chocando con el hecho de que la contratación del servicio deba realizarse de modo global conforme a la capacidad total de vehículo así como con el de que las tarifas aplicables se determinen siempre del mismo modo, abonando el usuario o usuarios siempre la misma tarifa con independencia del número de personas que viajen en el vehículo. Considera, por ello, que la introducción de la posibilidad de pago individual por plaza resulta ser un elemento distorsionador en la aplicación de la tarifa,

pudiendo suponer igualmente una vulneración de los derechos de los usuarios, resultando en todo caso antieconómico para el prestador del servicio en la medida en que, de no alcanzarse la plena ocupación, el importe a percibir podrá resultar inferior al establecido en las tarifas vigentes.

TERCERO.- Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho.

Para apoyar tal pretensión desestimatoria, el Letrado de la Comunidad de Madrid expuso los antecedentes fácticos que consideró de interés y pasó a continuación a desarrollar los fundamentos jurídicos de su contestación a la demanda sobre la base de los siguientes argumentos de oposición.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 6 de 18

En relación con la aducida falta de estudios, informes y consultas al proyecto de Decreto ahora impugnado, defiende dicha representación procesal la existencia del trámite de información pública, cumpliéndose así con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, del Gobierno. Añade, en todo caso, que la demanda no ha concretado a qué estudios, informes y consultas se estaría refiriendo, pero sostiene que, si tales son los referidos en el artículo 26.2 de la misma Ley estatal citada, aquéllos serían tan sólo facultativos.

En cuanto a la alegada ausencia de consulta a las asociaciones y organizaciones representativas del sector del taxi, recuerda que obran en el expediente las alegaciones que realizaron las mismas, entre ellas, la Federación ahora demandante, a quien se dio respuesta; y sin que pueda ser atendida, además como motivo de nulidad, la falta de audiencia a “*otras asociaciones del sector*” al no haber concretado siquiera cuáles serían y desconociendo que, en su caso, serían aquéllas las legitimadas para recurrir por tal motivo. Finalmente, añade el Letrado autonómico que el traslado para audiencia al Comité Madrileño del Transporte, atendiendo a su naturaleza jurídica, es suficiente para hacer decaer las deficiencias denunciadas en el escrito rector.

En relación con la justificación sobre la necesidad y oportunidad de la disposición impugnada, habiéndose aducido en la demanda la insuficiencia de la Memoria, la representación procesal de la Administración demandada pone de manifiesto las distintas ampliaciones que se han producido de la propia Memoria atendiendo a los distintos informes emitidos a lo largo del expediente y reproduce lo que en la misma se expresaba acerca de la oportunidad de las propuestas de modificación; todo ello para concluir que el motivo

articulado en la demanda tampoco puede sostenerse.

Por último, respecto a la falta de informe del Consejo de Consumo y de traslado a la Comisión Europea, el Letrado de la Comunidad de Madrid reproduce parte del Informe emitido por el primero de los órganos citados, según obra en el expediente administrativo, y afirma que no se ha omitido el trámite del traslado a la Institución comunitaria. En relación con éste último, sostiene la Administración demandada que el informe en que se apoya la actora para afirmar que se ha producido tal omisión se refería a su necesidad por la regulación que contenía el Decreto, inicialmente, en cuanto a características técnicas de los vehículos y a taxímetros. En la medida, dice el Letrado Autonómico, en que dicha regulación (modificación de los artículos 23 y 27) desapareció a lo largo de la tramitación del Proyecto de Decreto, dicha comunicación a la Comisión Europea se hizo innecesaria, recogándose así expresamente en la Memoria.

A continuación, entra la representación procesal de la demandada a contradecir los argumentos impugnatorios vertidos en el escrito rector para concluir que los mismos no son

de recibo en relación con los preceptos que también menciona separadamente.

En cuanto al artículo 8.2, se afirma en la contestación a la demanda que la Memoria justifica cumplidamente la necesidad de adoptar la medida contenida en el mismo, y lo explica del modo que consta en autos y se tiene por reproducido.

En referencia a los artículos 10.1.b) y g), 10.3, 13.4.f) y 17.1 y 2, afirma que en la demanda no se contiene ninguna referencia a la posible infracción de normas que en ellos se hubiese cometido teniendo en cuenta que el control que aquí se ha de ejercer es de legalidad

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 7 de 18

y no de oportunidad. En todo caso, se remite a la explicación que el preámbulo del Decreto contiene respecto a estas cuestiones y reproduce en parte una Sentencia de 30 de diciembre de 2015, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que apoyaría su pretensión desestimatoria, así como el dictamen de la propia Abogacía General y de la Comisión Jurídica Asesora. Todo ello para concluir que la exclusión de las personas jurídicas como posibles titulares de licencias sería contraria al principio de libertad de empresa y, por tanto, nula de pleno derecho.

En cuanto al artículo 31.1, la Administración demandada reproduce en su escrito de contestación una Sentencia de esta Sala (dictada en el PO 75/2013) que apoyaría, dice, la improcedencia de exigir que el titular de la licencia carezca de antecedentes penales.

Finalmente, en cuanto a los artículos 37.2 y 53.3, el Letrado de la Comunidad de Madrid incide en que, de nuevo, la demanda no contiene referencia alguna sobre la posible infracción de normas en que se hubiese incurrido con las modificaciones que contienen, y añade que la Memoria explica de modo suficiente las mismas.

CUARTO. – Por su parte, la codemandada ASOCIACION MADRILEÑA DEL TAXI (AMT) se opuso a la demanda con los argumentos que ahora quedarán sintetizados, y solicitando la desestimación del recurso, con imposición de costas a la parte recurrente.

En primer lugar, rechaza los motivos impugnatorios relativos a la falta de audiencia a la vista de las Asociaciones que, tanto a través del Comité Madrileño de Transporte como a

título individual (mencionándolos expresamente en la contestación a la demanda),

formularon alegaciones como también lo hizo la propia Federación recurrente. Todo ello

considerando que se publicó el Proyecto en el portal de transparencia a fin de cumplir con el

trámite de consulta pública, habiéndose formulado multitud de observaciones e informes, entre ellos el de la Dirección General de Asuntos Europeos y otros que volvieron a reiterarse antes de la aprobación definitiva del Decreto.

Junto a lo anterior, afirma la codemandada que con posterioridad a la redacción del primer borrador se han formulado consultas tanto a la Comisión Jurídica Asesora como a otros órganos autonómicos por lo que no puede mantenerse la nulidad postulada por falta de informes y no siendo necesario reiterar por cada modificación introducida un trámite de información pública, según la jurisprudencia que menciona y reproduce en parte en su escrito de contestación a la demanda.

En cuanto a los motivos impugnatorios esgrimidos en la demanda respecto a cada uno de los preceptos allí mencionados, la Asociación codemandada da una individualizada respuesta a los mismos, lo que ahora se tiene por reproducido tal como obra en las actuaciones.

QUINTO. – Explica el texto introductorio del Decreto aquí impugnado que las modificaciones que se contienen en su articulado responden, de un lado, a la necesidad de revisar el anterior Decreto 74/2005, de 28 de julio, a raíz de los cambios se han venido produciendo desde su aprobación en el mercado de transportes en cuanto a los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo, y, de otro, a la de adaptar sus

disposiciones a los cambios legislativos producidos por las leyes que cita tanto como a la conveniencia de introducir una cierta modernización en el sector del taxi y una racionalización y flexibilización en los servicios que presta.

Con tales bases, sigue diciendo dicho preámbulo, se contempla la posibilidad de que, cuando las circunstancias derivadas de la oferta y la demanda lo aconsejen, los municipios puedan establecer planes de amortización de licencias municipales de autotaxi para garantizar la prestación del servicio a los usuarios así como la rentabilidad de la actividad para los prestadores de la misma. Se trata, igualmente, de llevar a cabo una actualización de los requisitos exigidos para la obtención de tales licencias, tanto en relación con los solicitantes como con los conductores, se eliminan determinados requisitos de residencia y de carencia de antecedentes penales y se contempla la posibilidad de que tal titularidad pueda recaer no sólo en personas físicas sino también en personas jurídicas así como que un mismo titular serlo de más de tres licencias salvo en los casos en que se trate de herederos forzosos de su titular, habiéndolas adquirido en los casos de fallecimiento, jubilación por edad o incapacidad física o legal de aquél.

Con la intención declarada de “combatir el intrusismo y la competencia desleal entre las empresas”, se introducen en el Decreto impugnado en este recurso nuevas causas de extinción de las licencias municipales de autotaxi y se viabiliza que este tipo de servicios, a elección del titular de la licencia de autotaxi, puedan ser prestados con vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor. Se regula igualmente el color obligatorio de los taxis en la Comunidad de Madrid al tiempo que los signos identificativos que deben llevar estos vehículos en el exterior.

Por último, resalta el repetido texto introductorio, el Decreto introduce “una cierta flexibilización en el régimen de prestación de los servicios por los vehículos con licencia de autotaxi ya que, al existir medios tecnológicos que permiten garantizar en todo caso los derechos de los usuarios, ha parecido conveniente establecer la posibilidad de que los servicios previamente contratados puedan ser realizados con contratación por plaza y pago individual”. Las tarifas tendrán el carácter de “máximas” a fin de que el usuario pueda conocer el precio del servicio antes de su realización y se prevé la posibilidad de recoger a los viajeros en municipios diferentes a aquéllos en que se encuentren domiciliadas las

autorizaciones, siempre que el destino sea el municipio en que sí lo estén.

Al igual que lo anterior, el preámbulo del Decreto declara que, en el proceso de elaboración de la disposición se han tenido en cuenta los principios de buena regulación, necesidad y eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad en la atención de la finalidad y menor incidencia en su afectación, eficiencia, racionalidad y transparencia, habiéndose cumplido con los trámites de consulta pública, información pública y audiencia.

Algunas de las modificaciones que se anticipan en el preámbulo -y de las que se acaba de dar somera cuenta más arriba- son las que constituyen el objeto de impugnación del presente recurso jurisdiccional, que, sin embargo, contiene una serie de motivos impugnatorios que, más allá que a los preceptos concretos mencionados en la demanda, afectan en su conjunto a la disposición recurrida; motivos éstos últimos que, por lógicas razones de sistemática, habremos de resolver con carácter prioritario.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 9 de 18

SEXTO.- Tal como quedó recogido más arriba, la parte actora formula un primer motivo impugnatorio que afecta a todo el articulado del Decreto que recurre ya que, según mantiene, se habrían omitido trámites esenciales de consulta e información pública antes de la aprobación definitiva de la disposición cuestionada. Y ello porque, afirma, dichos trámites se habrían observado en su mayor parte en relación con un primer borrador del proyecto de Decreto y no en relación con el segundo y definitivo en el que se habrían introducido modificaciones sustanciales que deberían haber llevado a la Administración ahora demandada a someterlo de nuevo al trámite de información pública. Concreta la actora tales modificaciones sustanciales -también quedó dicho más arriba- en las relativas (1) a la modificación del artículo 8 (que inicialmente no iba a ser modificado) relativa, en particular, a la posibilidad de amortización de licencias de autotaxi por los Ayuntamientos; (2) a la modificación del artículo 10 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, en cuanto a los requisitos de la obtención de licencias habiéndose mantenido, en el primer borrador sometido a información pública, el requisito de ser el titular persona física y cambiado el mismo en la aprobación definitiva para introducir la posibilidad de que la titularidad de las licencias recaiga también en personas jurídicas; y (3) la modificación del mismo artículo 10 en el apartado que mantenía, en el primer borrador

sometido a información pública, el límite del 10% en cuanto al número total de licencias de autotaxi del que podrían ser titulares aquellas personas físicas que ya lo fuesen de más de una; un límite que, finalmente, desapareció, sin un nuevo trámite de información pública, en el texto del Decreto que finalmente fue aprobado.

Esta cuestión, que es nuclear para decidir acerca de la conformidad o no a Derecho del Decreto 35/2019, de 9 de abril, desde el punto de vista procedimental, es la que centra las principales alegaciones impugnatorias vertidas en la demanda; una cuestión en la que, sin embargo, ni la representación procesal de la demandada ni la de la codemandada han profundizado pues se han explayado ambas en sus alegaciones de oposición acerca de la existencia de un trámite de información pública (que la propia recurrente reconoce que se dio pero antes de haberse introducido las modificaciones que refiere y que califica de sustanciales) y del sometimiento del segundo borrador de Decreto al trámite en el que se emitieron informes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y otros órganos de dicha Administración, sin haber dicho, ni la Administración ni la codemandada, nada acerca de la verdadera cuestión debatida en la demanda y de la que a continuación pasamos a ocuparnos.

Siendo el Decreto aquí impugnado una disposición de carácter general, no estará de más que nuestro examen de la cuestión controvertida comience con el recuerdo de la jurisprudencia dictada respecto al control jurisdiccional del ejercicio de la potestad reglamentaria así como sobre las consecuencias de la omisión de trámites esenciales, como

es el de información pública, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales cuando, a lo largo de su tramitación, se introducen en el texto originario del proyecto modificaciones que pueden ser consideradas sustanciales.

En cuanto a la primera de las cuestiones indicadas, el Tribunal Supremo en STS de 10 de noviembre de 2020 (RCA 455/2018), con cita de la anterior STS de 18 de mayo de 2018 (RCA 378/2017), nos recuerda que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria

“ (...) tal actividad reglamentaria está subordinada a la Ley en sentido material (arts. 97 CE , 51 Ley 30/92 y 23 Ley 50/97), en cuanto no podrán regularse

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 10 de 18

reglamentariamente materias objeto de reserva de ley, material y formal, y sin perjuicio de la función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley, los reglamentos no pueden abordar determinadas materias, como las que indica el citado artículo 23 de la Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno (tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público).

Desde el punto de vista formal el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (arts. 24 y 25 Ley 50/97), con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92.

Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución , en relación con el art. 26 de la Ley 50/97 y el art. 1 de la Ley 29/98 a la Jurisdicción Contencioso Administrativa , lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la

forma en que ha de quedar redactado el mismo.

(...)

Ha de tenerse igualmente en cuenta en relación con el ejercicio de la potestad

reglamentaria y su control judicial, que una vez cumplidas la exigencias formales y sustantivas, como señala la sentencia de 28 de junio de 2004, «el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 , y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr. SSTs 26 de febrero y 17 de mayo de 1999 , 13 de noviembre , 29 de mayo y 9 de julio de 2001 , entre otras)».”.

Delimitada ya, con ayuda de la jurisprudencia, la función que a esta Sala corresponde dentro del control de la potestad reglamentaria ejercida en este caso por la Comunidad de Madrid para la aprobación del Reglamento aquí cuestionado, convendrá igualmente que nos apoyemos en los pronunciamientos del Tribunal Supremo para determinar en qué casos, y

por qué razones, puede resultar invalidante, bajo sanción de nulidad, la omisión de un nuevo trámite de audiencia -o de información pública, como aquí postula la actora- cuando en el procedimiento de elaboración de la disposición general se han introducido cambios que dan lugar a una regulación final distinta a la que figuraba en una primera redacción del texto que sí había sido sometido ya a dicho trámite. De ello se ocupa el Alto Tribunal, entre otras muchas, en la reciente STS de 22 de octubre de 2020 (RCA 358/2019) cuando razona lo siguiente:

“Las modificaciones operadas en el proceso de elaboración y tramitación de una norma reglamentaria no afectan de forma directa al principio de transparencia sino a las eventuales irregularidades que haya podido incurrir en el proceso de tramitación y aprobación de dicha norma. Cuestión distinta es si las modificaciones introducidas después del trámite de audiencia exigen que se repita, al no haber tenido los interesados la oportunidad de alegar sobre el texto que definitivamente fue aprobado.

Con carácter general, se ha señalado que el hecho de que a lo largo de la tramitación del procedimiento de elaboración de un Real Decreto se produzcan cambios con respecto a la propuesta originaria es algo connatural al procedimiento administrativo, cuya finalidad es, precisamente, la de depurar el resultado final. Nada hay de anómalo en que en alguno o en varios puntos el texto finalmente aprobado no coincida con el de la propuesta inicial.

Cuestión distinta es la referida a la necesidad de repetir el trámite de audiencia cuando las modificaciones introducidas sean tan sustanciales que modifiquen de forma muy relevante el contenido de la norma sometida al trámite de audiencia. La jurisprudencia del Tribunal Supremo -sirvan de muestra las sentencias de esta Sala 1608/2017, de 25 de

octubre (recurso contencioso-administrativo 1386/2016, F.J. 3º), 466/2018 de 20 de marzo

de 2018 (recurso 454/2016, F.J. 2º), STS nº 1822/2018 de 19 de diciembre (recurso

4908/2016, F.J. 6º), STS de 13 de junio de 2019 (rec. 87/2017) y 35/2019, de 21 de enero

(recurso 639/2017. F.J. 4º), STS nº 611/2020, de 28 de mayo de 2020 (rec. 47/2018)- ha

sostenido que la necesidad de reiterar el trámite de audiencia exige que "la demandante

justificase que los cambios introducidos constituyen modificaciones sustanciales del texto,

tanto por la relevancia intrínseca de las alteraciones como por su significación relativa,

esto es, poniéndolas en relación con el conjunto de la disposición a fin de determinar en qué

medida alteran de manera sustantiva el modelo regulatorio inicialmente propuesto".

SÉPTIMO.- En este caso, según quedó dicho más arriba, son tres los cambios que la recurrente postula como esenciales entre la primera redacción del proyecto de Decreto y el Reglamento definitivamente aprobado. Los tres son referidos a los artículos 8 y 10 (el primero, por no haberse previsto ninguna modificación del texto vigente en la redacción inicial del proyecto de Decreto; el segundo, por haber introducido la posible titularidad de licencias de taxi por personas jurídicas y por haber eliminado el límite del 10% inicialmente previsto para el número total de licencias que podría acumular quien lo sea de más de una en un municipio) por lo que para resolver la cuestión que ahora nos ocupa será preciso reproducir los textos que conformaban el anterior Decreto 74/2005, la redacción originaria del proyecto de Decreto -que sí habría sido sometido a información pública- para modificar el anterior, y la que, finalmente, resultó aprobada en la disposición que aquí se ha impugnado.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 12 de 18

1.- MODIFICACION DEL ARTÍCULO 8.2 DEL ANTERIOR 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.

a) TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 8 DEL DECRETO 74/2005, DE 28 DE JULIO:

“Artículo 8 Limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias

1. Como regla general, el número máximo de licencias a otorgar por cada municipio se determinará de acuerdo con el siguiente baremo:

— Municipios de hasta 100.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 2.000 habitantes. —

Municipios de 100.001 a 500.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 1.500 habitantes.

— Municipios de más de 500.000 habitantes de derecho: 2 licencias por cada 1.000 habitantes. No obstante, en el otorgamiento de la primera licencia el municipio podrá obviar los límites establecidos en el párrafo anterior.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, cada municipio podrá acordar cupos o contingentes específicos, conforme a los cuales la relación resultante entre el número de habitantes de derecho sea inferior a los límites establecidos en el apartado anterior, en el marco de un plan de reordenación del sector que contemple la amortización de parte de las existentes, o cuando se hayan aprobado normas limitativas

a su plena utilización.

3. La Administración mediante planes periódicos velará porque el colectivo de minusválidos disponga de suficientes vehículos adaptados que cubran las necesidades de las mismas”.

b) PROYECTO DE DECRETO SOMETIDO INICIALMENTE A INFORMACION PÚBLICA:

No contiene ninguna nueva redacción para el artículo 8 por lo que se entiende que, inicialmente, no se pretendía su modificación.

c) TEXTO DEL ARTÍCULO 8.2 DEFINITIVAMENTE APROBADO POR DECRETO 35/2019, DE 9 DE ABRIL:

“Artículo 8. Limitaciones cuantitativas al otorgamiento de licencias

1. Como regla general, el número máximo de licencias a otorgar por cada municipio se determinará de acuerdo con el siguiente baremo:

- Municipios de hasta 100.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 2.000 habitantes.
- Municipios de 100.001 a 500.000 habitantes de derecho: 1 licencia por cada 1.500 habitantes.
- Municipios de más de 500.000 habitantes de derecho: 2 licencias por cada 1.000 habitantes.

No obstante, en el otorgamiento de la primera licencia el municipio podrá obviar los límites establecidos en el párrafo anterior.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, cada municipio podrá acordar cupos o contingentes específicos, conforme a los cuales la relación resultante entre el número de habitantes de derecho sea inferior a los límites establecidos en el apartado anterior, en el marco de un plan de reordenación del sector que contemple la amortización de parte de las existentes, o cuando se hayan

aprobado normas limitativas a su plena utilización.

Asimismo, en los casos en que las circunstancias existentes entre la oferta y la demanda de los servicios de transporte público de viajeros en vehículo de turismo lo aconsejen al existir un desequilibrio entre ambas, los municipios podrán establecer planes de amortización de licencias municipales de autotaxi, de forma que quede garantizada la prestación de este tipo de servicios para los usuarios y la rentabilidad de la actividad para sus prestadores.

3. La Administración mediante planes periódicos velará porque el colectivo de minusválidos disponga de suficientes vehículos adaptados que cubran las necesidades de las mismas”.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 13 de 18

La mera lectura del precepto, en su redacción originaria y en la finalmente aprobada por el Decreto de modificación impugnado en estos autos, pone de manifiesto que, en efecto, la disposición introducida en el párrafo subrayado por esta Sala resulta novedosa respecto al texto que fue sometido a información pública, siendo al mismo tiempo, tal como sostiene la parte actora, un cambio esencial puesto que lo que los municipios podían inicialmente realizar tan sólo en el marco de un plan general de reordenación del sector -acordando cupos o contingentes específicos para garantizar el cumplimiento de los límites fijados por el propio precepto- (un plan de ordenación que podría, a su vez, contemplar la posible amortización de parte de las licencias existentes) ahora pueden realizarlo los mismos municipios mediante un simple plan singular de amortización, a acordar e implementar cuando, según puros criterios de oportunidad, las circunstancias existentes entre oferta y demanda en los servicios de transporte público de viajeros en vehículo de turismo “lo aconseje al existir un desequilibrio entre ambas”.

Refiere la parte recurrente, y ha de dársele aquí la razón, que tal previsión, además de no haber sido sometida a información pública, carece también de apoyo en un estudio o informe relativo al impacto económico resultante del ejercicio de tal facultad por los Ayuntamientos que son, a la postre, los que tendrían que hacer frente a los correspondientes costes de amortización mediante las oportunas indemnizaciones a los titulares de las licencias. Es más, la propia Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el Informe preceptivo recabado tras el trámite de audiencia recordaba, conforme a la normativa que cita -entre otros, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, así como el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, que da instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de

iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de

noviembre- (informe que obra como documento nº 3 en el expediente administrativo) la

obligación de actualizar la Memoria con las novedades producidas a lo largo del

procedimiento de tramitación. Prueba, además, de la insuficiencia de la Memoria respecto a

la modificación concreta que ahora nos ocupa es que, tras dicho requerimiento en el informe

de los Servicios Jurídicos, se elaboró otra Memoria más en la que se hicieron constar las incidencias habidas así como, expresamente, la circunstancia de que es, tras el trámite de información pública, cuando introdujo el párrafo segundo del apartado 2, artículo 8, que establece la facultad de los Ayuntamientos de amortizar, en los términos ya expuestos, las licencias de autotaxi existentes en el término municipal. Por tanto, con tal actuación también queda evidenciado que la modificación del artículo 8 del Decreto 74/2005 no fue nunca sometida al preceptivo trámite de información pública.

Junto a lo anterior, es preciso considerar, a los efectos tan sólo de determinar la trascendencia, si esencial o no, de la modificación final introducida para solventar el posible desequilibrio entre la oferta y la demanda en el servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo, que quedó dicho por el Tribunal Supremo en STS de 4 de junio de 2018 (RCA 438/2017) que la finalidad de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de prestación del servicio (autotaxi y VTC) se alcanzaba con la proporción 1/30 y que dicha previsión es *“una medida idónea y proporcionada, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva”*. La introducción de la modificación normativa que reconoce una facultad de ajuste tal por parte de los Ayuntamientos (pero sólo en relación con las licencias de autotaxi) resulta, pues, esencial debiendo, también por esto, haberse sometido nuevamente a información pública el texto que finalmente fue aprobado sin observancia de dicho trámite en cuanto a los extremos a los que nos hemos referido.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 14 de 18

Por este primer motivo procede, en consecuencia, declarar la nulidad del Decreto al haberse omitido el preceptivo trámite de información pública para someter al mismo la modificación que finalmente fue introducida. Una conclusión que cabe ahora adelantar, sin

perjuicio del examen completo que a continuación culminaremos de modo conjunto acerca de las dos restantes causas de nulidad aducidas en la demanda, relacionadas con la omisión del mismo trámite una vez introducidas algunas nuevas modificaciones no incluidas tampoco en el texto originario. Todo ello para resolver si debieron ser también sometidas a un nuevo trámite de información pública.

2.- MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 10, apartados 1.B) y 3, DEL DECRETO 74/2005, DE 28 DE JULIO.

Recordemos que la parte recurrente postula la nulidad del precepto en los apartados indicados por cuanto, dice, en el primer borrador sometido a información pública, se mantuvo el requisito de ser el titular de la licencia de autotaxi una persona física, mientras que se cambió en el segundo borrador, no sometido a información pública, dicho requisito permitiendo que tal titularidad recayese también en personas jurídicas.

Veamos cuál es el texto de ambas versiones y el originario del Decreto 74/2005 que resulta modificado en el aquí impugnado:

a) TEXTO ORIGINARIO DEL ARTÍCULO 10.1.A) y 3 DEL DECRETO 74/2005, DE 28 DE JULIO.

“Requisitos para la obtención de licencias

1. Para la obtención de licencias municipales de autotaxi será necesario acreditar ante el órgano competente el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Ser persona física, no pudiendo otorgarse las licencias de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes.

(...)

3. Un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. El número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento.

4. El límite del 10 por 100 establecido en el número anterior podrá sobrepasarse cuando existan titulares de licencias con, al menos, dos años de antigüedad, que figuren en el correspondiente registro

como solicitantes de la transmisión de otras licencias por un período de, al menos, un año.

5. La Comunidad de Madrid establecerá todos los mecanismos a su alcance para el cumplimiento de los límites establecidos en el artículo anterior.”

b) TEXTO DEL ARTÍCULO 10, EN EL PRIMER BORRADOR SOMETIDO A

INFORMACIÓN PÚBLICA:

“Uno. El artículo 10 queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 10. Requisitos para la obtención de licencias.

1. Para la obtención de licencias municipales de autotaxi es necesario cumplir los siguientes requisitos: a) Ser persona física, no pudiendo otorgarse las licencias de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes.

(...)

3. Un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, salvo en los casos de los herederos forzosos, en los casos de muerte, jubilación por edad o

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 15 de 18

incapacidad física o legal de su titular. El número total de licencias de las personas titulares de más de una licencia nunca podrá superar el 10 por 100 del total vigente en un mismo municipio o una misma entidad local competente para su otorgamiento.

4. El límite del 10 por 100 establecido en el número anterior podrá sobrepasarse cuando existan titulares de licencias con, al menos, dos años de antigüedad, que figuren en el correspondiente registro como solicitantes de la transmisión de otras licencias por un período de, al menos, un año.

5. La Comunidad de Madrid establecerá todos los mecanismos a su alcance para el cumplimiento de los límites establecidos en el artículo anterior.”

c) TEXTO DEL ARTÍCULO 10, apartados 1.B) y 3, APROBADO SIN TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

“Requisitos para la obtención de licencias

1. Para la obtención de licencias municipales de autotaxi es necesario cumplir los siguientes requisitos: (...)

b) Ser persona física, no pudiendo otorgarse las licencias de forma conjunta a más de una o persona jurídica con personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren, no pudiendo ser titulares de las mismas las comunidades de bienes.

Tratándose de personas jurídicas, la realización de transporte público de viajeros en vehículo de turismo debe formar parte de su objeto social de forma expresa, lo que se acreditará mediante los correspondientes estatutos.

(...)

3. Un mismo titular no podrá disponer de más de 3 licencias en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, salvo en los casos de los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de éste que podrán recibir todas las licencias a que tengan derecho en virtud de dichos títulos, aun cuando las mismas o el resultado de acumularlas a las que ya tuviera

sobrepasara dicho número.”

Tal como se aprecia con la lectura de los distintos textos reproducidos, es patente que, en su versión originaria -la sometida a información pública- el tenor del artículo 10 del Decreto 74/2005 no contenía ninguna previsión sobre los aspectos destacados por la parte actora en su demanda, esto es, preveía el borrador, como el anterior texto de la disposición vigente, que la titularidad de las licencias de autotaxi sólo podría recaer en personas físicas, no en personas jurídicas. Además, conservaba, en el texto sometido a información pública, las disposiciones contenidas en los antiguos apartados 3, 4 y 5, mientras que, en la redacción final aprobada y aquí impugnada, los dos últimos apartados desaparecían tras haberse introducido en el apartado 3 del artículo 10, sin el preceptivo trámite del que aquí tratamos, una modificación que establece unas excepciones a la regla limitativa que anteriormente se consagraba en el precepto cuestionado.

La parte actora expone y desarrolla en su demanda una serie de consideraciones acerca del contenido del precepto del que tratamos, en los apartados que nos vienen ocupando, y ello para apoyar su nulidad. Sin embargo, sin entrar a examinar tales cuestiones, que son de fondo y contenido, lo cierto es que, de nuevo, la lectura de los textos que hemos reproducido evidencia claramente que las disposiciones finalmente introducidas, de modificación del artículo 10 del Decreto 74/2005, no formaban parte de la versión originaria del Decreto de modificación de éste, finalmente aprobada, que es el impugnado en este recurso.

Prescindiendo, pues, del análisis de la bondad jurídica, o no, de las modificaciones introducidas, lo que sí resulta, con la misma evidencia apuntada, es que se introducen con ellas cambios sustanciales en la redacción inicial de la disposición sometida a información

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 16 de 18

pública ya que los repetidos cambios afectan a la titularidad de las licencias de autotaxi (ahora posibilitando que corresponda también a personas jurídicas) y, más aún, llegan a establecer una serie de excepciones a la titularidad máxima de 3 licencias en la Comunidad de Madrid (limitaciones que se prevén para los herederos forzosos, cónyuge del anterior titular, en casos de fallecimiento, jubilación por edad o incapacidad física o legal), así como a eliminar, para quienes ya fuesen titulares de más de una licencia, el límite de acumulación de un 10% de las licencias vigentes en un mismo municipio o en una misma Entidad Local competente para su otorgamiento.

El carácter sustancial o esencial que, a juicio de esta Sala, cualifica las modificaciones introducidas en el proyecto de Decreto una vez superado el trámite de información pública, impide considerarlas, en los términos que usa la jurisprudencia, como un simple “*ajuste*” connatural al procedimiento de elaboración y aprobación de la disposición general, para meramente depurar el resultado final del texto normativo. Por el contrario, introducen cambios esenciales que modifican el régimen jurídico de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo y, por esto, debieron ser sometidos al preceptivo trámite del que tratamos. La omisión del mismo respecto a estos preceptos también apoyará, pues, la nulidad que se declarará con la estimación ya anunciada del presente recurso sin necesidad de entrar a conocer del resto de los motivos impugnatorios articulados en el escrito rector.

OCTAVO. - De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto

rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser “*a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*” y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de

Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de mil quinientos euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 436/2019, interpuesto por la representación procesal de la FEDERACIÓN PROFESIONAL DEL TAXI DE MADRID, contra el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid - Sección nº 08 de lo Contencioso-Administrativo - Procedimiento Ordinario - 436/2019 17 de 18

2.- DECLARAR LA NULIDAD del Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

3.- Con imposición a la Administración demandada y a la parte codemandada de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos

establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.