ADMINISTRACION DE JUSTICIA

T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1
ALBACETE

SENTENCIA: 00052/2022

Recurso Contencioso-Administrativo nº 356/19

SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 1ª

Iltmos. Sres.:

Presidente:

Iltmo. Sr. D. Ricardo Estevez Goytre.

Magistrados:

Iltmo. Sr. D. Constantino Merino González

Iltmo. Sr. D. Guillermo B. Palenciano Osa

Iltmo. Sr. D. Antonio Rodríguez González.

SENTENCIA Nº 52

En Albacete, a catorce de Marzo de 2022

Vistos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha los presentes autos, bajo el número 356/19 del recurso contencioso-administrativo, seguido a instancia de **DON** , representado por la Procuradora Dña. , contra **EXCMO AYUNTAMIENTO DE PUERTOLLANO,** representado y dirigido por la

Firmado por: GUILLERMO B. PALENCIANO OSA 18/03/2022 14:03 Minerva

Firmado por: CONSTANTINO MERINO GONZALEZ 18/03/2022 14:05 Minerva

Firmado por: RICARDO ESTEVEZ GOYTRE 18/03/2022 14:09 Minerva

Firmado por: M.CARMEN GARCIA GARCIA 21/03/2022 08:46 Minerva

Firmado por: ANTONIO RODRIGUEZ GONZALEZ 21/03/2022 13:39 Minerva

Código Seguro de Verificación

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Letrada Dña. Carmen Santos Altozano. Siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Guillermo Benito Palenciano Osa.

MATERIA: DISPOSICION GENERAL. Ordenanza Reguladora del Servicio de Taxi de Puertollano (Ciudad Real)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de D. se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Puertollano de aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Puertollano para la Regulación y Ordenación del Servicio de Taxi, publicado en el BOP de Ciudad Real nº 59 de 26 de marzo de 2019, y contra los actos derivados, así como contra los total o parcialmente confirmatorios

Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando se dicte sentencia estimando el recurso de conformidad con lo interesado en el suplico de la misma.

SEGUNDO.- Contestada la demanda por el Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real), tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

TERCERO.- Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las declaradas pertinentes, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

contestación, por vía de conclusiones, se señaló día y hora para votación y fallo el 9 de marzo de 2022, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Sobre la disposición impugnada y la pretensión impugnatoria del recurrente

Por D. se impugna el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Puertollano por el que se aprueba de forma definitiva la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Puertollano para la Regulación y Ordenación del Servicio de Taxi, una vez que no habían sido presentadas alegaciones, del Acuerdo de aprobación inicial de fecha 25 de octubre de 2018, y publicada en el BOP de Ciudad Real nº 59, de 26 de marzo de 2019 (en adelante, Ordenanza).

El recurrente es titular de la licencia de taxi nº de Puertollano, y desde hace años -dice- tiene contratado a un trabajador (en la actualidad a D. , con DNI nº , cuya contratación como trabajador por tiempo indefinido se remonta al 16 de noviembre de 2015) como conductor asalariado para la prestación del servicio en horario diferente al que corresponde al titular.

Asimismo, y al amparo del artículo 27.2 de la Ley de la Jurisdicción, se impugna también a través de la demanda, de forma indirecta, el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 12/2018, de 13 de marzo, al tratarse de una disposición general emanada de la Comunidad Autónoma, y por lo que se pretende se dicte una sentencia declarativa de la falta de validez o nulidad de los preceptos de dicha disposición general que resultan impugnados indirectamente.

Tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que tuvo por convenientes en su demanda, acaba suplicando se dicte sentencia por la que :

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

1º.- Se declare la nulidad de pleno derecho de los siguientes preceptos de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Puertollano para la Regulación y Ordenación del Servicio de Taxi impugnada:

a) El artículo 6.3 en su integridad,

b) El artículo 9.c) en su integridad, en cuanto impone a las personas físicas para ser titulares de licencias de autotaxi la obligación de estar en posesión de los permisos de conducción exigidos por el artículo 31 y no les permite de servirse a tal efecto de otros conductores que estén en posesión de ellos en las mismas condiciones que el artículo 9.d) lo permite a las personas jurídicas, debiendo mantenerse el 9.d) sin distinción entre personas físicas y jurídicas,

c) El artículo 10.4 letras d) y l) en su integridad,

d) El artículo 12, apartados 4 y 9 en su integridad,

e) El artículo 17 en su integridad,

f) El artículo 19.1.b) en su integridad,

g) El artículo 22 letras c) y f) en su integridad,

h) El artículo 29.1. en sus letras b), c) y d) en su integridad, y

i) El artículo 40 en su integridad,

j) El artículo 41 en su integridad,

k) El artículo 42 en su inciso "*la cual valorará de forma preferente el mantenimiento del equilibrio entre oferta y demanda del servicio de taxi, con el objeto de evitar que la prestación de servicio por otros conductores pueda provocar una sobreoferta de taxi que pueda afectar el equilibrio económico de la explotación, de acuerdo con los principios establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 3 de esta Ordenanza*", y

l) La Disposición Final Primera, en su integridad.

2º.- se ordene la publicación de la sentencia que se dicte en el Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real.

3º.- se declare la nulidad de pleno derecho en virtud del recurso indirecto, de los siguientes preceptos del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 12/2018, de 13 de marzo:

a) el artículo 32 en su integridad.

b) el artículo 33, apartados 1, 2 y 3 en su integridad.

4º.- se ordene la publicación de la sentencia que se dicte en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

SEGUNDO.- Sobre la impugnación indirecta del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 12/2018, de 13 de marzo. Potestad reglamentaria y control judicial.

Hemos visto que junto a la impugnación de determinados preceptos de la Ordenanza se impugna, por vía indirecta, algunos preceptos del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 12/2018, de 13 de marzo, concretamente : a) el artículo 32 en su integridad. b) el artículo 33, apartados 1, 2 y 3 en su integridad.

Dichos preceptos tienen el siguiente contenido :

Formas de prestación de los servicios

Artículo 32. Prestación por la persona titular de la licencia

1. La prestación del servicio de taxi será realizada por la persona titular de la licencia, con las excepciones previstas en este reglamento.

2. En los municipios de más de 5.000 habitantes, el titular de la licencia tendrá plena dedicación a la profesión.

Artículo 33. Prestación del servicio por otros conductores o conductoras

1. En los supuestos excepcionales de fallecimiento, invalidez del titular, incapacidad temporal y demás situaciones sobrevenidas, debidamente acreditadas que impidan la prestación personal del servicio, podrá explotarse la licencia mediante la contratación de un conductor o conductora asalariado o de una persona autónoma colaboradora.

2. Podrá, asimismo, contratarse los servicios de un conductor o conductora asalariado o de una persona autónoma colaboradora, durante un plazo máximo de 24 meses a contar desde el momento de la jubilación, cuando el titular de la licencia se haya jubilado. Transcurrido dicho tiempo máximo deberá transmitir la licencia o el ente correspondiente procederá a su revocación.

3. Igualmente, podrán contratarse los servicios de conductores o conductoras asalariados o personas autónomas colaboradores para la explotación del taxi en horario diferente al que corresponda al titular, con un máximo de un conductor o conductora por licencia."

En tal sentido, debemos indicar que no es posible llevar a cabo la impugnación indirecta del Decreto autonómico (publicado en el DOCM de 23 de marzo de 2018), tal y como pretende el recurrente en su escrito de demanda, una vez que la previsión recogida en los arts 26 2 y 27 2 de la LJCA está pensada para supuestos de impugnación directa de actos administrativos que sean consecuencia de la aplicación de una disposición general, a la que se ataca indirectamente, pero no para un supuesto como el presente en el que se impugna directamente una disposición general, concretamente una Ordenanza, dictada en el ejercicio de la potestad normativa municipal (art 4 2 1 a) y 25 2 ll) de la Ley //1985, Reguladora Bases Régimen Local), aun viniendo amparada por la normativa autonómica, lo que no la convierte en un acto aplicativo susceptible de una eventual impugnación indirecta.

Por ello, no podemos obviar la vigencia y viabilidad aplicativa del Decreto 12/2018, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo en Castilla La Mancha, dictado de

conformidad con el art. 31 1 4ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, pues corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Región y, en los mismos términos, los transportes terrestres, fluviales, por cable o tubería.

En virtud de dicha competencia, se aprobó la Ley 14/2005 , de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha, que habilita al Consejo de Gobierno en su disposición final segunda a *"dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias en orden a la adecuada aplicación de esta Ley*".

Y el Decreto 12/18 establece, en su Disposición final segunda. Adaptación de las Ordenanzas municipales

" Las Ordenanzas municipales que actualmente regulan los servicios de transporte urbano en vehículos de turismo se adaptarán a lo dispuesto en el reglamento en el plazo de un año, a contar desde su entrada en vigor."

En consonancia con lo anterior, *el art. 4 Ordenanzas municipales*, dispone:

" Los municipios en que se pretenda establecer el servicio de taxi podrán aprobar las Ordenanzas aplicables al establecimiento y prestación del mismo, ***en las que se regularán, como mínimo, los extremos que se indican a continuación****, dentro del marco de lo establecido en el presente reglamento:*

a) Requisitos para la obtención de licencias de autotaxi.

b) Transmisión de licencias, incluido el derecho de tanteo a favor de las Administraciones que las otorgaron.

c) Condiciones de prestación del servicio.

d) Requisitos exigibles a los conductores y conductoras.

e) El marco de los derechos y deberes de las personas usuarias del servicio y de los conductores y conductoras.

f) Características e identificación de los vehículos.

g) Régimen de descansos.

h) Mecanismos de sometimiento a procedimientos de arbitraje para resolución de controversias con motivo de la prestación del servicio.

i) Previsión, en su caso, de plazas o vehículos adaptados para el transporte de personas con discapacidad.

j) Régimen relativo a la inspección, control y seguimiento respecto a las condiciones del servicio así como el visado de las licencias a que se refiere el artículo 16 de este reglamento.

k) Régimen de otorgamiento, utilización, suspensión, modificación y extinción de las licencias."

Delimitado, por tanto, el objeto del presente procedimiento a la impugnación directa de determinados preceptos de la Ordenanza del Taxi de Puertollano, y antes de entrar en el análisis concreto de cada uno de ellos, debemos traer a colación la posición que la jurisprudencia viene mantenido respecto a la impugnación de disposiciones generales y su posible control judicial, con cita de la sentencia del Tribunal Supremo, Sección 4, de 10 de noviembre de 2020 (rec. Cas. 455/2018), cuando dice :

" No puede perderse de vista que se trata de la impugnación de una disposición normativa, cuyo control jurisdiccional alcanza a la observancia al procedimiento de elaboración legalmente establecido, 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, y el art. 131 de la actual Ley 39/2015, y que son las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria las que determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con 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.

En definitiva, no cabe olvidar que no es propio del control jurisdiccional el juicio de oportunidad sobre el contenido de las normas, limitándose a su confrontación con las normas de rango superior ".

TERCERO.- Sobre la impugnación de preceptos de la Ordenanza fundado en su nulidad por vulneración del principio de libertad de empresa (art. 38 CE)

Se impugnan una serie de preceptos de la Ordenanza que el recurrente considera vulneran el principio de libertad de empresa. Concretamente:

El artículo 6.3 de la Ordenanza que establece que "*El titular de la licencia de taxi tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión*".

El artículo 9.c) de la Ordenanza que establece que "*En el caso de las personas físicas, hallarse capacitado para el ejercicio de la actividad. Para ello la persona física deberá estar en posesión de los permisos de conducción exigidos por el artículo 31, otorgados por el órgano administrativo que corresponda.*

El artículo 10.4.d) de la Ordenanza que establece que "*d) Declaración responsable de dedicación plena y exclusiva a la licencia de taxi, de no encontrarse de alta en ninguna otra actividad económica o laboral. (...)".*

El artículo 12.4 de la Ordenanza que establece que *"las licencias de taxi son transmisibles "mortis causa", aun cuando sea de forma conjunta, a los herederos forzosos y al cónyuge viudo de la persona titular. Transcurrido como máximo un plazo de treinta meses desde el fallecimiento, el titular deberá ser persona física que cumpla con los requisitos exigidos para la conducción del vehículo, de conformidad con lo previsto esta Ordenanza, revocándose en otro caso la licencia. En tanto no se produzca la transmisión "mortis causa", la licencia podrá ser suspendida por plazo máximo de doce meses, a contar desde el fallecimiento".*

El artículo 12.9 de la Ordenanza que establece que "*La persona que transmita una licencia de autotaxi no podrá volver a ser titular de otra licencia en el mismo municipio, hasta que transcurriese un periodo de tres años desde la transmisión".*

El artículo 17 de la Ordenanza en el inciso que establece que "que se podrá conceder, siempre que resulte debidamente justificado, hasta un plazo máximo de 4 años. En este caso, los asalariados tendrán el régimen de dedicación exclusiva".

El artículo 22.1.c) y f) de la Ordenanza en el inciso que establece que "*La licencia de taxi queda subordinada al cumplimiento de las siguientes condiciones: (...) c) La acreditación de la dedicación plena y exclusiva a la licencia de taxi (...) f) La acreditación de la disposición de permiso de conducir suficiente y de certificado de aptitud profesional del Ayuntamiento de PUERTOLLANO tanto respecto del titular de la licencia como, en su caso, de su conductor".*

El artículo 40 de la Ordenanza que establece que *"La prestación del servicio de taxi será realizada por la persona titular de la licencia en régimen de plena y exclusiva dedicación".*

El artículo 41 de la Ordenanza que establece que "*Las personas titulares de licencia de autotaxi podrán contratar un conductor asalariado para la prestación del servicio de taxi, previa autorización municipal, en los siguientes supuestos: a) En el supuesto de accidente, enfermedad u otra circunstancia sobrevenida, prevista en el artículo 17 de esta Ordenanza, que impida el cumplimiento de la obligación de explotar directamente la licencia, en el que se podrá autorizar hasta un plazo máximo de dos años. Podrá, asimismo, contratarse los servicios de un conductor o conductora*

asalariado o de una persona autónoma colaboradora, durante un plazo máximo de 24 meses a contar desde el momento de la jubilación, cuando el titular de la licencia se haya jubilado. Transcurrido dicho tiempo máximo deberá transmitir la licencia o el ente correspondiente procederá a su revocación. b) En el supuesto de transmisión de licencia "mortis causa" a un heredero forzoso que no cumpla los requisitos para la prestación personal del servicio, en el que se podrá autorizar hasta un plazo máximo de 30 meses".

Sostiene el recurrente que dichas previsiones normativas serían nulas al contravenir el principio de libertad de empresa, que supone la libertad para organizar la propia empresa. El empresario – según dice- tiene libertad para decidir si presta personalmente el servicio o por medio de trabajadores por cuenta ajena y si se dedica en régimen de exclusividad o no. Por tanto, son nulas: A) la obligación de prestar el servicio personalmente, B) la obligación de prestar el servicio en régimen de dedicación plena y exclusiva, C) la prohibición de contratar trabajadores salvo en los casos expresamente autorizados por la Ordenanza, D) la exigencia de que el titular de la licencia sea el titular de permiso de conducir suficiente y de certificado de aptitud profesional del Ayuntamiento, exigencia que solo puede referirse al conductor del vehículo y no al titular de la licencia.

En la demanda se mantiene que la Ley 14/2005, de 29 de diciembre de 2005, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha, no contiene precepto alguno que establezca ni ampare limitaciones semejantes, por lo que Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo de Castilla-La Mancha carece de cualquier cobertura legal en este punto en el que el artículo 53.1 de la Constitución impone RESERVA DE LEY al afectar al artículo 38 del texto constitucional.

Pues bien, en contra de tal planteamiento, es preciso recoger la Jurisprudencia que al respecto podemos encontrar, entre otras, en la STS de 24 de octubre de 2007 (Recurso 4648/2004), cuando viene a decir :

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

" Al igual que hicimos al resolver por la ya citada sentencia de 14 de noviembre de 2006 el recurso de casación número 1039/2004 , interpuesto contra la sentencia dictada por la Sala de instancia el 27 de noviembre de 2003 (que tenía por objeto el Decreto antecedente número 53/1999 , sobre la misma materia), la crítica inicial es infundada en cuanto que "[...] la libertad de empresa no requiere por sí sola que la regulación de una determinada actividad como la del transporte terrestre se haga mediante norma con rango de ley, ya que la referida libertad constitucional se limita a consagrar el derecho a iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial. Y si es precisa la utilización de normas con fuerza de ley, lo será por exigencias de otros preceptos constitucionales con reservas específicas de ley, no en razón del artículo 38 de la Constitución."

Asimismo, la STS, Sección 3ª, de 22 de septiembre de 2008 (Re. Cas. 14/2006) nos recuerda que :

" Como el Tribunal Constitucional ha señalado y nosotros hemos reiterado en diversas ocasiones, la libertad de empresa garantiza el derecho a efectuar una determinada actividad empresarial, pero siempre de acuerdo con la regulación existente de la misma, regulación que incorpora por regla general disposiciones de diverso rango, en concreto normas de rango reglamentario." .

Por ello, no cabe duda acerca de la potestad autonómica para el desarrollo reglamentario de una materia como la que nos ocupa, aunque pueda afectar a la libertad de empresa (art. 38 CE) y que el recurrente entiende se vería vulnerada con alguno de los preceptos de la Ordenanza, cuando en realidad son reproducción de los principios recogidos en los arts. 32 y 33 del Decreto 12/2018, de 13 de marzo, que hemos dicho no pueden ser impugnados en el presente Litigio, pero que, en cualquier caso y como ahora veremos, tampoco resultan contrarios a dicho principio.

En tal sentido, y frente a las sentencias que cita el recurrente en su demanda en apoyo de su pretensión, podemos encontrar numerosas sentencias posteriores que,

como indica la defensa del Ayuntamiento de Puertollano en su contestación, nos deben llevar a una conclusión distinta a la pretendida por el recurrente .

Así, la STS de 5 de junio de 2006, sección 4, (Rec. 9765/2003) (Roj STS 3567/2006), analiza tanto la competencia municipal como el régimen de incompatibilidades y el principio de igualdad, atendiendo también a referencias anteriores del Tribunal Supremo sobre la materia, incluidas las que se citan en la demanda, al decir :

" *Este Tribunal en su sentencia de 3 de junio de 2004, recurso de casación 3009/2000 , reiteró lo vertido en otra anterior de 2 de junio de 2004 acerca de que la competencia municipal para regular la prestación del servicio de autotaxi comprende la potestad de organizar el servicio dentro de los límites de lo razonable, procurando satisfacer las necesidades de los usuarios y teniendo en cuenta la rentabilidad que la prestación del servicio lleve consigo. Por ello reputaba razonable la regulación del deber de atenerse a turnos y horarios en el citado ámbito."*

QUINTO.- Mas recientemente han sido examinadas cuestiones próximas a las aquí concernidas en la Ordenanza objeto de impugnación ante la Sala de instancia.

En la sentencia de 21 de febrero de 2005, recurso de casación 2347/2002 en que se invocaba la infracción del art. 38 de la Constitución al fijar la Comunidad de Madrid la incompatibilidad de los titulares de licencia de auto taxi para dedicarse a otra actividad profesional se afirmó que "el citado artículo garantiza la libertad de empresa con la finalidad de fijar los límites en los que hayan de moverse los poderes públicos al adoptar cualquier clase de medidas que incidan en la economía nacional, y en nada ha de impedir la adopción de las medidas que el bien del servicio público de que se trate pueda exigir. El establecimiento de un sistema de incompatibilidades en el ejercicio de una profesión, que normalmente ha de desempeñarse de manera personal -precisamente con la finalidad de evitar abusos y especulaciones en torno al otorgamiento de las licencias de autotaxi- responde a unos criterios de política legislativa que no pueden menos que ser calificados de razonables, sea o no la regulación concreta elegida la más acertada.

Lo que no cabe es sostener que esa regulación vigente vulnera el principio de libre competencia, así como el de reserva de ley en atención a la grave restricción que supone para el resto de las empresas y de todos los usuarios de este medio de transporte. La restricción aludida se queda en mera afirmación dialéctica, y no responde sino al unilateral criterio de la parte demandante, por lo que carece de virtualidad casacional (sentencia de 12 de abril de 2004)."

Asimismo la citada sentencia recordaba lo vertido en otras anteriores (sentencias de 12 de abril de 2004, 20 de diciembre de 2004, 21 de diciembre de 2004, 22 de diciembre de 2004, 29 de diciembre de 2004, 12 de enero de 2005, 18 de enero de 2005 y 19 de enero de 2005, recursos de casación 4246/2004, 4064/02, 4103/02, 4044/02, 4013/02, 6427/02, 4461/02 y 4121/02) acerca del principio de igualdad. Reiteraba que "La vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución requiere la demostración de un trato desigual e injustificado de situaciones sustancialmente idénticas, que constituye un límite infranqueable incluso para el mismo legislador; pero ha partir necesariamente de la posibilidad de equiparar los presupuestos de hecho invocados para su aplicación". E insiste en que esa equiparación no concurría en el caso de autos, pues el quebrantamiento de la igualdad en la aplicación de la normativa sobre incompatibilidades habría de referirse a las situaciones encuadradas en el mismo ejercicio profesional de la industria del taxi, revelando una situación discriminatoria que afectase precisamente al demandante al imputársele una situación de incompatibilidad no apreciada en otro profesional que se encuentre en condiciones similares.

Sostenía taxativamente que ***"Lo que no es posible es pretender que se ha infringido la necesaria igualdad constitucional por el hecho de exigir la absoluta dedicación profesional en una actividad concreta del servicio público, contraponiendo esa exigencia a las que se demanda en el ejercicio de otras actividades diferentes".***

Consideraba que "El trato diferenciado en materia de incompatibilidades según el contenido de los diferentes ejercicios profesionales podrá poner de relieve, si acaso, algún tipo de deficiencias en la regulación de la materia; mas no supone una discriminación anticonstitucional a tenor del artículo 14".

Argumentos perfectamente aplicables en el supuesto de autos lo que conduce a la desestimación del primer y segundo motivo de recurso.

SEXTO.- A ello no es óbice el contenido de la sentencia de 25 de mayo de 1987 (que no 1997 como afirma la parte recurrente) pues la referencia a la necesidad de contar con un trabajador asalariado fue efectuada en el marco de un procedimiento en que el demandante era titular de dos licencias de auto taxi lo cual comportaba la evidente imposibilidad física del titular para explotar directa y personalmente ambas.

Tampoco supone obstáculo a los precitados pronunciamientos el contenido de la sentencia de 24 de diciembre de 1985 (que no 1995 como cita la parte recurrente) que reputa nulo un precepto de un Reglamento municipal que contraviene el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes de Automóviles Ligeros, RD 763/1979, de 16 de marzo al haber exigido la conducción personal de un autotaxi por el titular de la licencia.

Se ha de tener presente que, en fecha más reciente, la precitada sentencia que resolvió el recurso de casación 2347/2002 de 21 febrero de 2005, con cita de otras anteriores, luego reproducido en otras como la de 21 de julio de 2005, recurso de casación 4459/2002, ha afirmado: «El Real Decreto 763/1979 no es un reglamento dictado en desarrollo de la Ley de Ordenación de Transportes de 1987 , ni puede considerarse incluido en la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, 27 de junio , respecto a los artículos 113 a 118 de esta última .

»En su tercer motivo de casación la parte actora reproduce los argumentos ya desechados en la instancia, añadiendo que el reconocimiento de la vigencia del Real Decreto cuestionado a que alude la sentencia recurrida se refiere a supuestos anteriores a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 113 a 118, que ha de arrastrar la de los reglamentos estatales dictados en su aplicación.

»Sin embargo el Real Decreto 769/1979 es anterior a la Ley de 1987 y su vigencia está explícitamente reconocida por el Real Decreto de 28 de septiembre de 1990 . En modo alguno podría considerarse como una disposición complementaria dictada

en desarrollo de una ley que todavía no había sido aprobada. Aparte de ello la vigencia y aplicabilidad del Real Decreto que reglamenta los Servicios de Transporte en Automóviles Ligeros ha sido reconocida con reiteración, de modo explícito, a través de la doctrina de esta Sala exteriorizada en múltiples resoluciones referidas a supuestos de hecho posteriores a 1996, de las que será suficiente citar las Sentencias de 20 de octubre de 2002, 1 de abril y 8 de julio de 2003 .

»Y es que ninguna razón excluye la aplicación supletoria del Real Decreto 769/1979 en defecto de normativa específica de la Comunidad Autónoma de Madrid, aun cuando posteriormente (Estatuto de 25 de febrero de 1985) le hubiese sido transferida a ésta la competencia en materia de circulación interior, siempre y cuando no se haya promulgado una regulación efectiva de la materia que sea propia de la misma Comunidad. Así lo declara explícitamente el último inciso del artículo 149 de la Constitución Española, precisamente invocada con contraria finalidad por el recurrente. Y así viene a reconocerlo, tanto el artículo 4°.4 de la Ley 20/1998, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma -que guarda absoluto silencio sobre el tema de las incompatibilidades en el ejercicio de las licencias en materia de autotaxi- cuando especifica que las competencias municipales se ejercerán con arreglo a la normativa comunitaria y estatal, como la Disposición Final Primera que atribuye expreso carácter supletorio a la normativa estatal».

De lo hasta ahora relatado resulta clara la competencia municipal en la regulación de la materia que nos ocupa, amparada en Ley autonómica, aquí aragonesa, que, ciertamente, ha desplazado al primigenio Reglamento estatal, respecto de cuyo contenido no puede pronunciarse este Tribunal ni tampoco si la Ordenanza municipal se ha extralimitado."

La STS 21 de diciembre de 2006 (recurso 895/2004) :

" SEGUNDO.- En el primer motivo de casación, la representación procesal de D. Eugenio denuncia la infracción del artículo 90 del Tratado de la Unión Europea en relación con el artículo 38 de la Constitución Española , donde se trata, respectivamente, la relación entre poderes públicos y la libre competencia y se consagra el principio de la libertad de empresa. Alegando en síntesis que el artículo

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

17 del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, en cuanto exige la obligación para el titular de licencia de autotaxi de explotarlas en régimen de plena y exclusiva dedicación e incompatibilidad vulnera los artículos 38 y 10 de la Constitución , este último en relación con el artículo 90 del Tratado de la Unión Europea, en cuanto a los principios de libre competencia y de libertad de empresa, así como la exigencia de las restricciones a las mismas se efectúen en norma con rango de ley y no mediante disposiciones reglamentarias.

Y procede rechazar tal motivo de casación.

Pues en efecto, tal y como ha declarado esta Sala en numerosas Sentencias (se cita, por todas la de 21 de julio de 2005), el principio general del artículo 38 garantiza la libertad de empresa con la finalidad de fijar los límites en los que hayan de moverse los poderes públicos al adoptar cualquier clase de medidas que incidan en la economía nacional, y en nada ha de impedir la adopción de las medidas que el bien del servicio público de que se trate pueda exigir. El establecimiento de un sistema de incompatibilidades en el ejercicio de una profesión, que normalmente ha de desempeñarse de manera personal -precisamente con la finalidad de evitar abusos y especulaciones en torno al otorgamiento de las licencias de autotaxi- responde a unos criterios de política legislativa que no pueden menos de ser calificados de razonables, sea o no la regulación concreta elegida la más acertada.

Lo que no cabe es sostener que esa regulación vigente vulnera el principio de libre competencia, así como el de reserva de ley en atención a la grave restricción que supone para el resto de las empresas y de todos los usuarios de este medio de transporte. La restricción aludida se queda en mera afirmación dialéctica, y no responde sino al unilateral criterio de la parte demandante, careciendo desde luego de virtualidad casacional."

Este mismo criterio se recoge en la STS de 17 de enero de 2006 (Recur. 2523/2002) (Roj STS 952/2006).

Y como indicaba la sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de septiembre de 2005 (Recur. 2351/2002) : *"Respecto de la supuesta vulneración del principio de libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución , no concurre al tratarse de la titularidad de una licencia, que en definitiva garantiza el ejercicio de una actividad vedada para el común de los ciudadanos no titulares de tal licencia."* .

En concreto, y en cuanto la imposibilidad de adquirir una nueva licencia hasta que transcurran tres años desde la anterior transmisión (Art. 12 9), se trata de una limitación razonable que pretende evitar la existencia de fraude o monopolizaciones en la tenencia y transmisión de licencias de taxi, no se puede considerar como una sanción, y es una previsión que reitera lo establecido en el art. 14 8 del Decreto, que viene a establecer :

" 8. La persona que transmita una licencia de autotaxi no podrá volver a ser titular de otra licencia en el mismo municipio, hasta que transcurriese un periodo de tres años desde la transmisión.

En conclusión, se deben desestimar cuantos motivos o argumentos esgrime el recurrente en contra de los preceptos de la Ordenanza arriba indicados pues no vulneran el principio a la libertad de empresa (art. 38 CE), al ser proporcionales y venir a determinar la necesidad de que concurran las adecuadas condiciones objetivas y subjetivas que garanticen la idoneidad de quienes prestan dicho servicio en el desarrollo de una actividad regulada por razones de interés público, así como de seguridad y protección de los usuarios del servicio del taxi en el municipio.

CUARTO.- Sobre la nulidad del art. 9 de la Ordenanza por contravenir el principio de igualdad (art. 14 CE) de las personas físicas con relación a las personas jurídicas, a las que no se impondría la misma obligación de prestar el servicio personalmente y con dedicación plena y exclusiva .

Relacionado con el anterior motivo impugnatorio, el recurrente sostiene la existencia de una desigualdad vulneradora del art. 14 de la CE en la aplicación del art. 9 de la Ordenanza al no imponerse a las personas jurídicas la misma obligación de prestación personal del servicio de taxi, así como la dedicación plena y exclusiva, que a las personas físicas.

Tal argumento impugnatorio no puede prosperar una vez que, como hemos visto del texto del articulado, dicha obligación prestacional no diferencia entre personas físicas y jurídicas, toda vez que la titularidad de licencias de taxi viene reconocida tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas por el art. 9 de la Ordenanza, con las peculiaridades propias de cada una de ellas, tal y como se recoge en la previsión del Decreto 12/2018, cuyo art. 10 establece :

1. Solo podrán ser titulares de licencias de autotaxi las personas físicas o jurídicas, que no sean titulares de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, y que acrediten el cumplimiento en todo momento a lo largo de la vigencia de la licencia de los siguientes requisitos:

a) Tener la nacionalidad española o de un Estado miembro de la Unión Europea, o de otro Estado con el que, en virtud de lo dispuesto en los acuerdos, tratados o convenios internacionales suscritos por España, no sea exigible el requisito de nacionalidad, o contar con las autorizaciones o permisos de trabajo que, con arreglo a lo dispuesto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, resulten suficientes para amparar la realización de la actividad.

b) Acreditar la titularidad del vehículo de turismo al que vaya a referirse la licencia en cualquier régimen de utilización jurídicamente válido, que cumpla los requisitos previstos en los artículos 23 y 24.

c) En el caso de las personas físicas, hallarse capacitado para el ejercicio de la actividad. Para ello la persona física deberá estar en posesión de los permisos de conducción exigidos por el artículo 31, otorgados por el órgano administrativo que corresponda.

d) En el caso de las personas jurídicas, que los conductores que vayan a prestar el servicio estén en posesión de los permisos de conducción exigidos por el artículo 31 para el ejercicio de la actividad, otorgados por el órgano administrativo que corresponda.....

QUINTO.- Sobre la impugnación del art. 12 4 y 19 1 b) de la Ordenanza

Se impugna el artículo 12.4 de la Ordenanza donde se establece que :

"las licencias de taxi son transmisibles "mortis causa", aun cuando sea de forma conjunta, a los herederos forzosos y al cónyuge viudo de la persona titular. (...)".

Y el artículo 19.1.b) de la Ordenanza en la parte que dice :

"La licencia de taxi se extingue por: (...)

b) Fallecimiento del titular sin herederos forzosos"

Sostiene el recurrente que sería nula dicha previsión al ser contraria a lo dispuesto en el art. 14.4 del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo aprobado por Decreto 12/2018, de 13 de marzo donde se dispone que : "*En el supuesto de fallecimiento del titular de una licencia, los herederos adquirirán los derechos y obligaciones inherentes a la licencia de autotaxi, pudiendo optar por la explotación de la misma, previa la acreditación del cumplimiento de las condiciones exigidas por este reglamento o, en su caso, por la transmisión a un tercero conforme a lo establecido en este artículo. En el caso de que los herederos opten por explotar la licencia no se aplicará el derecho de tanteo:*"

Viene a decir el recurrente que el reglamento no limita la transmisibilidad de la licencia a los herederos forzosos, sino que reconoce la transmisibilidad de la licencia a todos los herederos sin distinción, de tal forma que los que no sean forzosos se vería expropiados de facto sin indemnización alguna por los preceptos de la

Ordenanza impugnados, vulnerando el artículo 33.1 y 33.3 de la Constitución que garantizan el derecho de propiedad y prohíben que nadie sea privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada y mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Pues bien, frente a dicha pretensión anulatoria, el recurrente omite citar en su demanda lo dispuesto en el art. 21 de ese mismo Decreto 12/18, donde se regulan las causas de extinción de la licencia, y cuya redacción es coincide con la recogida en la Ordenanza en su art. 19 1 b), al establecer :

Extinción y revocación de las licencias de autotaxi

1. Las licencias municipales de autotaxi se extinguirán por las siguientes causas:

b) Fallecimiento del titular sin herederos forzosos."

Por ello, si partimos del presupuesto, recogido en el Decreto, y en coincidencia con la Ordenanza, de que la licencia de autotaxi se extingue por el fallecimiento del titular sin herederos forzosos, la indicación que se efectúa en la Ordenanza a que la transmisión mortis causa deba serlo entre herederos forzosos y el cónyuge viudo es coherente y está justificada al poner en relación el art. 14 con el 21 del Decreto.

Nada impide que la Ordenanza centre y delimite la previsión del Decreto Autonómico y a poder ser designado testamentariamente como sucesor y heredero de la licencia uno de los posibles herederos forzosos o la viuda, pues de no existir ninguno de ellos se acabará extinguiendo, sin que con ello se esté vulnerando el derecho de propiedad privada recogidos en los arts. 33 1 y 33 3 de la CE ni el principio de jerarquía normativa que garantiza el 9.3 de la CE.

Además, tal limitación también estaría justificada por el hecho de que, a diferencia de la transmisión "inter vivos", en la transmisión " mortis causa" no se aplica el derecho de tanteo en favor de la Administración (art. 12 6 de la Ordenanza).

ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

SEXTO.- Sobre la impugnación del art. 10 4 l) de la Ordenanza

Se impugna el artículo 10.4.l) de la Ordenanza donde se establece que: *"el adjudicatario, cuando reciba la notificación de la adjudicación, deberá aportar, en el plazo señalado en las bases del concurso, la siguiente documentación:*

(...) l) Cualquiera otro documento exigido por la convocatoria del concurso"

Se dice por el demandante que el Ayuntamiento no puede incluir en la ordenanza una cláusula indeterminada que le faculta a supeditar la concesión de la licencia a la exigencia de "cualquier documento exigido en la convocatoria", que entiende vulnera un principio como el de seguridad jurídica art. 9 .3 CE.

Pues bien, a la vista de las alegaciones del recurrente, y más allá que no alcancemos a concluir en qué le podría afectar tal previsión una vez que ya es titular de una licencia y no se tendría que someter a ningún concurso para ello, lo cierto es que, en el caso que hubiese un concurso en el que se pudiese incluir alguna exigencia contraria a la Ordenanza siempre existe la posibilidad de su impugnación, pues lo que no podemos es anticipar, y por tanto anular, una disposición fundada en futuras e inciertas ilegalidades.

SEPTIMO.- Sobre la impugnación del art. 42 de la Ordenanza

Se impugna el artículo 42 de la Ordenanza que establece :"*La contratación de conductor asalariado para la prestación del servicio en horario diferente al que corresponda al titular estará sometida a la autorización municipal, la cual valorará de forma preferente el mantenimiento del equilibrio entre oferta y demanda del servicio de taxi, con el objeto de evitar que la prestación de servicio por otros conductores pueda provocar una sobreoferta de taxi que pueda afectar el equilibrio económico de la explotación, de acuerdo con los principios establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 3 de esta Ordenanza".*

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Se dice por el recurrente que dicho artículo establece de modo ilegal un factor de discrecionalidad adicional y no previsto en el artículo 33.4 del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo aprobado por Decreto 12/2018, de 13 de marzo, norma de rango normativo y competencial superior, ya que como se refleja en el artículo 4 de dicho Decreto, la regulación municipal solo puede efectuarse "dentro del marco de lo establecido en el presente reglamento". Es decir, que la competencia de la normativa municipal se limita a completar sin contravenir las prescripciones del reglamento.

Pues bien, en contra de dichas afirmaciones, debemos nuevamente recordar que el art. 4 del Decreto 12/18, al referirse a las Ordenanzas, reconoce que es posible recojan : " ....*c) Condiciones de prestación del servicio…*

....d) Requisitos exigibles a los conductores y conductoras.

Y hemos visto como la sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de junio de 2004, recurso de casación 3009/2000 , reiterando lo vertido en otra anterior de 2 de junio de 2004, viene a determinar que *la competencia municipal para regular la prestación del servicio de autotaxi comprende la potestad de organizar el servicio dentro de los límites de lo razonable, procurando satisfacer las necesidades de los usuarios y teniendo en cuenta la rentabilidad que la prestación del servicio lleve consigo. Por ello reputaba razonable la regulación del deber de atenerse a turnos y horarios en el citado ámbito",* por lo que la previsión del art. 42 de la Ordenanza es una exigencia justificada y razonable para *evitar que la prestación de servicio por otros conductores pueda provocar una sobreoferta de taxi que pueda afectar el equilibrio económico de la explotación".*

OCTAVO.- Sobre la impugnación del art. 29.1. b), c) y d) de la Ordenanza

Se impugna el artículo 29.1. b), c) y d) de la Ordenanza que establece :

"1. Los vehículos taxi contarán con un sistema tarifario y de gestión integrado por los siguientes elementos:

a) Taxímetro

b) Indicador exterior de tarifas o módulo tarifario.

c) Expendedora o talonario de recibos de los servicios.

d) Lector para el pago con tarjeta"

No cabe considerar que las medidas establecidas en dicho precepto respondan a una finalidad arbitraria, irrazonable o no justificada, pues vienen a redundar en la mejora del servicio y en la seguridad en la prestación del mismo en favor de los usuarios, sin que se estén vulnerando las previsiones del Decreto que habilita a la Ordenanza para, como visto, regular las *Condiciones de prestación del servicio.*

NOVENO.- Sobre la impugnación de la Disposición Final Primera de la Ordenanza

Se impugna la Disposición Final Primera de la Ordenanza cuando establece que :

" En lo no previsto en la presente Ordenanza, será de aplicación supletoria la legislación estatal y autonómica en materia de transportes".

Se dice en la demanda que la ilegalidad de esta Disposición Final Primera es palmaria, al pretender configurar la Ordenanza como fuente normativa primordial, y estableciendo nada menos que el carácter supletorio de la legislación autonómica en materia de transportes, con manifiesta infracción del principio de jerarquía normativa, y olvido de que en realidad es todo lo contrario, es la ordenanza la que se aplica supletoriamente a dicha legislación autonómica y a la normativa reglamentaria autonómica, porque la Ordenanza no tiene más competencias que las que le han sido delegadas por esa normativa autonómica, y siempre respetando, es decir, dentro del marco, de lo establecido por dichas normas autonómicas.

A juicio de esta Sala, la disposición final primera no vulnera el principio de jerarquía, ni ninguno otro, cuando precisamente la Ordenanza se dicta en cumplimiento del Decreto autonómico y su art. 4, y la cita que efectúa a la aplicación supletoria de la normativa estatal y autonómica implica respetar dicha jerarquía que no vulnera, cuando el art. 1 del Decreto 12/18, al fijar su objeto, expresamente dice que " *El presente reglamento tiene por objeto regular los servicios de transporte público de personas en vehículos de turismo, que discurran íntegramente en Castilla-La Mancha.*"

Por todo lo expuesto, debemos desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto, así como cuantas pretensiones y alegaciones se efectúan por el recurrente en contra de la Ordenanza impugnada.

DECIMO.- Sobre las costas

En cuanto a las costas, y al amparo de lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, procede hacer su expresa condena al recurrente al no concurrir circunstancias excepcionales que justifiquen un pronunciamiento distinto.

No obstante, y haciendo uso de las facultades de moderación previstas en dicho precepto, en atención a la dificultad y circunstancias concurrentes, procede limitar su importe en la cantidad máxima de 2.000 € por honorarios de Letrado (IVA excluido).

Visto lo anterior, en la Sala hemos decidido

FALLO

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

1) **Desestimar** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de D. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Puertollano de aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Puertollano para la Regulación y Ordenación del Servicio de Taxi, publicado en el BOP de Ciudad Real nº 59 de 26 de marzo de 2019.

2) Imponer al recurrente las costas causadas en esta instancia, aunque limitadas a la cantidad de 2.000 € en cuanto a los honorarios de Letrado (IVA excluido).

Notifíquese con indicación de que contra la presente sentencia cabe interponer recurso extraordinario y limitado de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo siempre que la infracción del ordenamiento jurídico presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. El recurso habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, mencionando en el escrito de preparación el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 89.2 de LJCA .

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. - Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Guillermo B. Palenciano Osa, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, doy fe