

**Considera el TS que no es necesario someter a un nuevo periodo de información pública la aprobación definitiva del Decreto que modifica el Reglamento de Servicios de Transporte Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid**

**Declara el TS haber lugar al recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid y la Asociación Madrileña del Taxi, y casa la sentencia recurrida que anuló el Decreto 35/2019, por el que se modifica el Reglamento de Servicios de Transporte Urbano en Automóviles de Turismo, por la omisión de un segundo trámite de información pública.**

Tal y como tiene establecido la reiterada doctrina de la Sala sobre la necesidad de un segundo plazo de información pública, sólo en los supuestos en que ha habido cambios sustanciales en la norma en elaboración respecto al texto sometido a información pública, es necesario someter la norma a un nuevo periodo de información pública. Por el contrario, no es preciso tal reiteración cuando los cambios son accesorios o secundarios, o bien cuando se deben a propuestas o sugerencias surgidas en el propio proceso de elaboración de la disposición. Así, la necesidad de un segundo periodo de información pública sólo resulta necesaria cuando las modificaciones suponen una alteración sustancial del proyecto de la disposición. En el presente caso, las modificaciones efectuadas en el texto finalmente aprobado respecto del que fue inicialmente sometido a información pública no suponen una modificación esencial de la norma ni en su concepción o estructura, ni en su finalidad, ni en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo periodo de información pública.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 3

Fecha: 29/09/2022

Nº de Recurso: 4145/2021

Nº de Resolución: 1208/2022

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO

Tipo de Resolución: Sentencia

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso**

#### **SENTENCIA**

En Madrid, a 29 de septiembre de 2022.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, los recursos de casación tramitados número 4145/2021, interpuestos por la Comunidad de Madrid, representada y defendida por el Sr. Letrado de la misma, y por la Asociación Madrileña del Taxi (AMT), representada por el procurador

D. Ignacio Batlló Ripoll y bajo la dirección letrada de D. José Luis Ortega Gaspar, contra la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Madrid en fecha 11 de marzo de 2021 en el recurso número 436/2019. Es parte recurrida la Federación Profesional del Taxi de Madrid, representada por el procurador D. Ignacio Melchor Oruña y bajo la dirección letrada de D. Jesús González Vicente.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 11 de marzo de 2021, estimatoria del recurso promovido por 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.

SEGUNDO.- Notificada la sentencia a las partes la codemandada y la Administración demandada presentaron escrito preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparados los recursos por auto de la Sala de instancia de fecha 18 de mayo de 2021, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta resolución, se ha dictado auto de 24 de noviembre de 2021 por el que se admite el recurso de casación, declarando que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en reforzar la jurisprudencia de esta Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia o información pública, a fin de determinar si, a la vista de las modificaciones introducidas en los artículos 8 y 10 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, debía haberse procedido a la realización de un nuevo trámite de información pública/audiencia.

CUARTO.- A continuación se ha concedido plazo a las partes recurrentes para interponer sus recursos de casación.

El Letrado de la Comunidad de Madrid ha presentado el correspondiente escrito, que finaliza suplicando que se estime el recurso de casación y, en consecuencia, revoque la impugnada, declarando ajustado a derecho 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; subsidiariamente, con revocación igualmente de la sentencia de instancia, la estimación del recurso debe quedar limitada a declarar la nulidad de los concretos incisos que se entienda por la Sala que han supuesto una modificación sustancial no sometida a información pública.

La representación procesal de la Asociación Madrileña del Taxi desarrolla en su escrito los siguientes motivos de casación:

A. Infracción del ordenamiento jurídico: artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo; artículo 2 del 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, y artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y

B. Infracción de la jurisprudencia que cita.

Termina su escrito con el solicitando que se estime el recurso en los términos que interesa, y revocando la sentencia se dicte otra desestimando el recurso contencioso administrativo, sin imposición de costas en esta instancia.

QUINTO.- Seguidamente se ha dado traslado de los escritos de interposición del recurso de casación a la parte recurrida, que ha presentado en el plazo otorgado sendos escritos de oposición a los respectivos recursos, finalizando ambos con el suplico de que previos los trámites oportunos se desestime el recurso de casación y confirme la sentencia impugnada, con imposición de costas a la parte recurrente.

SEXTO.- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de fecha 17 de junio de 2022 se ha señalado para la votación y fallo del presente recurso el día 13 de septiembre del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

PRIMERO.- Objeto y planeamiento del recurso.

La Asociación Madrileña del Taxi y la Comunidad de Madrid impugnan mediante sendos recursos de casación la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso contencioso administrativo que había interpuesto la Federación Profesional del Taxi de Madrid contra el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la citada Comunidad, por el que se modificaba el Reglamento de Servicios de Transporte Urbano en Automóviles de Turismo. La sentencia recurrida declaró la nulidad del decreto impugnado por omisión del trámite de información pública a pesar de las modificaciones operadas en el texto que había sido sometido inicialmente a dicho trámite.

El recurso fue admitido por auto de esta Sala de 24 de noviembre de 2021, que declaró de interés casacional reforzar la jurisprudencia de esta Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia o información pública, a fin de determinar si, a la vista de las modificaciones introducidas en los artículos 8 y 10 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, debía haberse procedido a la realización de un nuevo trámite de información pública/audiencia.

Las entidades recurrentes sostienen en síntesis que las variaciones efectuadas sobre el texto que fue sometido a información pública no tienen entidad como para hacer necesario un segundo período de alegaciones.

SEGUNDO.- Sobre la fundamentación de la sentencia impugnada.

La Sala de instancia justifica la estimación del recurso en las siguientes razones jurídicas:

"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.

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".

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.

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 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 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." (fundamento de derecho séptimo)

TERCERO.- Sobre la necesidad de un segundo plazo de información pública.

Las partes en litigio no divergen sobre la doctrina de esta Sala aplicable al caso, sino sobre su proyección concreta al supuesto de autos. En efecto, tal como se recoge en la sentencia de instancia, ambas partes conocen y citan la reiterada doctrina de esta Sala de que sólo en los supuestos en que ha habido cambios sustanciales en la norma en elaboración respecto al texto sometido a información pública, de tal forma que no es posible considerar que los interesados han podido manifestar su opinión sobre el texto que definitivamente va a ser aprobado, al diferir en su sentido o finalidad respecto del texto inicial, es necesario someter la citada norma a un nuevo período de información pública. Por el contrario, no es preciso tal reiteración de dicho trámite cuando los cambios son accesorios o secundarios, o bien cuando se deben precisamente a propuestas o sugerencias surgidas en el propio proceso de elaboración de la disposición, en ocasiones por los propios interesados en el trámite de información pública. En definitiva, la necesidad de un segundo período de información pública sólo resulta necesaria cuando las modificaciones suponen una alteración esencial del proyecto de disposición.

Pues bien, en este caso, frente a la valoración efectuada por la sentencia impugnada, esta Sala considera que las modificaciones efectuadas en el texto aprobado respecto del que fue sometido a información pública no suponen una modificación esencial de la norma ni en su concepción o estructura, ni en su finalidad ni, en fin, en cuestiones tan esenciales que requieran un nuevo período de información pública.

Como se expone en el fundamento reproducido de la sentencia impugnada, son tres las modificaciones que la Sala de instancia consideró que justificaban un segundo período de información pública, todos ellos en la redacción de los artículos 8 y 10 del reglamento objeto de la litis: i) la introducción de la posibilidad de planes de amortización de licencias por parte de los ayuntamientos en función del desajuste entre oferta y demanda; ii) la admisión de la titularidad de licencias de autotaxi por parte de personas jurídicas; y iii) algunas modificaciones respecto a las excepciones al límite de tres licencias por titular y la supresión del límite del 10% de licencias por parte de un mismo titular en cada municipio.

Conviene señalar en primer lugar que, tratándose de un reglamento general sobre la materia, las modificaciones mencionadas no alteran la estructura global ni la finalidad o sentido de la norma, sino que se tratan de modificaciones de tres puntos concretos relativos a la titularidad de las licencias. Por ello, la cuestión se circunscribe a determinar si el propio contenido de dichas modificaciones presenta tal relevancia que supone por sí propio un cambio esencial de la norma que requiera un segundo período de información pública. No es ese el caso.



Hay que partir de que un reglamento que regula un sector, como sucede en este caso con el transporte público urbano de Madrid, necesariamente incide en numerosas cuestiones que son objeto de las consideraciones efectuadas tanto en los informes que se recaban como en las opiniones expresadas por los interesados en los trámites de información pública. Es normal, por tanto, que el texto final contenga variaciones de mayor o menor calado en la valoración final que hace el titular de la potestad reglamentaria. Desde esta perspectiva no puede afirmarse, como vamos a ver, que ninguna de las modificaciones que objeta la entidad que impugnó el decreto altere de forma esencial la disposición que fue objeto del trámite de información pública.

i) Atribución a los ayuntamientos de la facultad de hacer un plan de amortización de licencias en función de la relación entre oferta y demanda.

El texto del artículo 8.2 sometido a información pública no contenía ninguna variación respecto al texto en vigor antes de la reforma. El tenor del artículo 8 era el siguiente:

"Artículo 8. Limitaciones al otorgamiento de licencia

[...]

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."

Respecto a este texto, el apartado 2 aprobado finalmente decía rezaba así:

"Artículo 8. Limitaciones al otorgamiento de licencia

[...]

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 aconseje 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."

La sentencia recurrida argumenta en relación con la falta de estudios sobre la repercusión económica y la insuficiencia al respecto de la memoria de impacto normativo y se refiere asimismo a nuestra jurisprudencia relativa a la proporción 1/30 entre taxis y VTC. Sin embargo, no son tales cuestiones de fondo lo que aquí se debate, sino si dicha modificación supone un cambio esencial que requiera que el decreto fuera sometido a nueva información pública. Desde el estricto punto de vista de la relevancia de la modificación hay que considerar que los ayuntamientos ya tenían la posibilidad de establecer cupos o contingentes de taxis por debajo de la relación respecto a la población del municipio mediante planes de reordenación del sector. Pues bien, el añadir otra facultad más para permitir a los ayuntamientos ajustar la adecuada relación entre oferta y demanda mediante planes de amortización de licencias de autotaxi, si bien relevante, no supone una innovación radical frente a texto anterior, por mucho que sea obvio que le otorga a los municipios una mayor flexibilidad en la ordenación del sector. Es obvio, por lo demás, que tales planes de amortización habrán de estar debidamente

justificados en los términos que contempla el propio precepto, lo que puede ser objeto de revisión judicial.

ii) Titularidad de las personas jurídicas.

También es objeto de controversia la modificación relativa a la titularidad de las personas jurídicas deriva del añadido que se efectuó en el texto final al apartado 1. El texto sometido a información pública, también sin modificaciones respecto al texto que estaba en vigor, era el siguiente:

"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.

[...]"

En el texto aprobado el requisito relativo a la titularidad pasa al apartado b) con este tenor: "Artículo 10. Requisitos para la obtención de licencias

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

a) [...]

b) Ser persona física, no pudiendo otorgarse las licencias de forma conjunta a más de una persona 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 personal 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.

[...]"

En definitiva, se admite la titularidad por parte de las personas jurídica en las que el transporte público de viajeros en vehículos de turismo forme parte de su objeto social. Pues bien, si bien el cambio es sin duda alguna relevante, tampoco supone una modificación sustancial que requiera por sí mismo un nuevo trámite de información pública, habida cuenta que las limitaciones numéricas en cuanto a las licencias de autotaxis por cada titular no varían, eso es, son las mismas que para las personas físicas. Debe señalarse, además, que la sentencia impugnada tampoco fundamenta su afirmación de que los cambios del artículo 10 (el relativo a las personas jurídicas y el que vemos a continuación) son sustanciales hasta el punto de requerir un nuevo trámite de información pública, sino que se limita a subrayar la existencia del cambio.

iii) Modificaciones relativas a los límites de licencias por titular.

Finalmente, también se modifica el texto aprobado respecto al sometido a información pública en lo relativo a los límites de licencia por titular, eliminando el límite del 10% del total de licencias vigentes en un mismo municipio y efectuando algunos cambios en las excepciones al límite de tres licencias por titular. El texto sometido a información pública decía así:

"Artículo 10. Requisitos para la obtención de licencias

[...]

3. Un mismo titular no podrá disponer, salvo en los casos de herederos forzosos, 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."

En el decreto aprobado desaparecen los apartados 4 y 5 y el apartado 10.3 recibe la siguiente redacción: "Artículo 10. Requisitos para la obtención de licencias

[...]

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."

Pues bien, al igual que en el caso anterior, la desaparición del límite del 10%, subsistiendo el de las tres licencias, no puede calificarse un cambio sustancial de la norma aprobada, aunque permita a los titulares de poblaciones pequeñas y medias llegar a ese límite de tres licencias incluso si dicho número sea superior al 10 por ciento de las existentes. Todavía de menor relevancia son las modificaciones relativas a los supuestos de exención del límite de tres licencias por titular que, en definitiva, consisten en eximir también del límite al cónyuge del anterior titular, aparte de indicar de forma expresa las consecuencias de la exención.

CUARTO.- Sobre las restantes alegaciones de la demanda de instancia.

Lo razonado en el anterior fundamento de derecho lleva a la estimación del recurso de casación y a la consiguiente nulidad de la sentencia de instancia. Por los mismos fundamentos, hemos de desestimar la demanda de instancia en cuanto a la pretensión de nulidad del decreto impugnado por no haber sido sometido a un segundo trámite de información pública. Pero hemos de examinar asimismo el resto de alegaciones formuladas por la Federación Profesional del Taxi de Madrid en su recurso contencioso administrativo, respecto a las que la sentencia de instancia indica, in fine del fundamento de derecho séptimo reproducido supra, que la estimación del recurso por la omisión del trámite de información pública hace innecesario conocerlas.

La Federación Profesional del Taxi de Madrid, parte actora en el recurso contencioso administrativo, basa su demanda en dos fundamentos, uno de carácter principal, por el que insta la nulidad del decreto en su integridad por alegaciones procedimentales y otro, de carácter subsidiario, en el que solicita la nulidad de determinados preceptos del decreto impugnado.

En cuanto a las objeciones procedimentales formuladas en el primer fundamento, la demandante, tras exponer la doctrina jurisprudencial relativa a la elaboración de reglamentos y referirse a la legislación aplicable, efectúa diversas consideraciones sobre la falta de justificación de la norma impugnada y la omisión de consultas y trámites de audiencia. Las quejas adolecen sin embargo de falta de rigor, dado su carácter genérico y descriptivo. Así, se denuncia la falta de consulta a los interesados descartando sin más argumentación la relevancia de que fuera sometido al Comité Madrileño de Transportes, debido a los cambios posteriores, cuestión ya examinada respecto al recurso de casación. La queja sobre la deficiencia de la memoria de impacto carece asimismo una suficiente justificación, como tampoco se funda en preceptos legales nacionales o comunitarios la supuesta obligación de comunicación a la Comisión Europea. La misma falta de fundamentación cabe achacar, en fin, a la alegación relativa a la insuficiente justificación de la necesidad y oportunidad de la norma.

En cuanto al segundo fundamento, se impugnan en cuatro apartados diversos preceptos: los artículos 8.2 (apartado 1); 10.1.b), 10.1.g), 10.3, 13.4.f) y 17.1 y 2, segundo párrafo (apartado 2); 31.1 (apartado 3); y 37.2, segundo párrafo y 52.3, segundo párrafo (apartado 4). Veamos tales alegaciones:

- Apartado 1. Se impugna en el mismo el artículo 8.2, al que formulan dos objeciones: por un lado, que la posibilidad de aprobar planes de amortización de licencias carece de toda justificación en el expediente; por otro lado, que resulta contraria al artículo 48.3 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Ley 16/1987, de 30 de julio), que prevé la relación 1/30 entre vehículos VTC y taxis y a la jurisprudencia de esta Sala, que había declarado que dicha proporción era equilibrada (sentencia de 4 de junio de 2018, RC 438/2017). La impugnación no puede prosperar. No puede considerarse contrario a derecho atribuir a los municipios la mera posibilidad de reducir el número de licencias de taxis atendiendo a la relación entre oferta y demanda, lo cual no precisa de más justificación que su referencia al supuesto de hecho habilitante. Será, en su caso, la resolución aprobatoria de un plan semejante la que deberá justificar tanto su acomodación a los límites legales o jurisprudenciales que pudiera haber en ese momento sobre la relación VTC/taxis o sobre el número de licencias de taxis, así como su oportunidad y justificación en función de la efectiva relación entre oferta y demanda en el transporte público urbano, teniendo en cuenta las diversas modalidades del mismo. Así pues, no es el precepto impugnado el que resulta contrario al artículo 48.3, sino que podría serlo, en su caso, los planes de amortización de licencias que no se ajustasen a las previsiones legales vigentes en el momento de su aprobación.

- Apartado 2. Se impugnan en el mismo, como hemos indicado, varios preceptos. Nos referimos ahora a las cuestiones de fondo, sin volver ahora sobre la alegación efectuada respecto a varios de ellos en el sentido de que habían sido modificados respecto al borrador sometido a información pública:

- Artículos 10.1.b) y 17.1. La parte aduce falta de cobertura legal respecto a la admisión de la titularidad jurídica de las personas jurídicas en la Ley autonómica de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, ni directamente ni por remisión a la legislación estatal. La alegación ha de ser rechazada, pues no existe reserva de ley que afecta a dicha concreta previsión. Así, no concurriendo reserva de ley y siendo el Reglamento un desarrollo de la referida ley, no puede afirmarse que la extensión de la titularidad a las personas jurídicas, manteniéndose los límites numéricos previstos para las personas físicas, constituya un exceso reglamentario que pervierta o se exceda respecto de la voluntad del legislador.

- Artículos 10.1.g) y f); 10.3 y 17.2. Respecto a las dos letras del 10.1 la recurrente impugna que se elimine el importe mínimo de 50.000.000 euros de cobertura en el seguro de responsabilidad civil que se exigía en la redacción originaria de la reforma y respecto a los artículos 10.3 y 17.2 las diversas modificaciones producidas en el texto aprobado en relación con las excepciones al límite de 3 licencias y respecto a la supresión del límite del 10% de licencias en el municipio. La parte funda su impugnación en la inexistencia en el expediente de la justificación de la conveniencia de tales previsiones. No es, sin embargo, un requisito de legalidad en el procedimiento de elaboración de una disposición administrativa que exista una expresa referencia en el expediente a la conveniencia o justificación de todas y cada una de las previsiones contenidas en la disposición en cuestión. La objeción debe por ello ser rechazada.

- Apartado 3. Se objeta en el mismo en relación con el artículo 31.1, dedicado a los requisitos para obtener el permiso para ejercer la profesión de autotaxi la eliminación del requisito de carecer de antecedentes penales. La parte se limita a denunciar su falta de justificación en el expediente y a efectuar consideraciones sobre la conveniencia del mantenimiento de dicho requisito. Por las razones ya expuestas en los anteriores apartados no puede prosperar la objeción.

- Apartado 4. Respecto a los apartados 37.2 y 52.3, y en relación con determinadas previsiones relativas a la contratación del servicio y al inicio de los transportes interurbanos, se objeta la falta de

información de impacto económico de la medida y se critica su contenido. Son de aplicación las mismas razones denegatorias expuestas en los anteriores apartados.

QUINTO.- Conclusión y costas.

De las razones expuestas en el fundamento de derecho tercero se deriva la estimación del recurso de casación y la declaración de nulidad de la sentencia impugnada. Y las consideraciones vistas en los fundamentos tercero y cuarto, conducen a la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por 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.

No se imponen las costas ni en la casación ni, habida cuenta de las dudas de derecho que presentaba el litigio, en la instancia.

### FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto:

1. Declarar que ha lugar y estimar los recursos de casación interpuestos por la Comunidad de Madrid y por la Asociación Madrileña del Taxi contra la sentencia de 11 de marzo de 2021 dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 436/2019.
2. Anular la sentencia objeto de recurso.
3. Desestimar el mencionado recurso contencioso-administrativo, interpuesto por 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.
4. No imponer las costas del recurso contencioso-administrativo ni las del de casación. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.