SENTENCIA Nº 2963/2015
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON SEDE EN MALAGA

Procedimiento ordinario nº 640/2012

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
PRESIDENTE:
D. MANUEL LÓPEZ AGULLÓ

MAGISTRADOS:
D. FERNANDO DE LA TORRE DEZA
Dª ROSARIO CARDENAL GÓMEZ
Dª TERESA GÓMEZ PASTOR
D. JOSÉ BAENA DE TENA
D. SANTIAGO CRUZ GÓMEZ
Dª. SOLEDAD GAMO SERRANO
D. CARLOS GARCÍA DE LA ROSA
Dª BELÉN SÁNCHEZ VALLEJO

En la ciudad de Málaga, a 30 de diciembre de 2015.

Visto por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, compuesta por los Ilmos. Magistrados referenciados al margen, el recurso contencioso-administrativo núm. 640/2012, sobre impugnación directa de disposición general (Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo), interpuesto por D. Antonio Ruiz Antúnez, D. José Sánchez Podadera, D. Felipe Gil Jiménez, D. Diego Molina Rodríguez, D. Miguel Canillas Martín, D. José Holgado Carrillo, D. Francisco Ruiz Martín, D. Rafael Gámez Estébanez, D. Francisco Cerrillo Sánchez, D. Rafael Retamero Morales, D. Francisco Aguilar Palomo, D. Juan Montero Rodríguez, D. Francisco Gaspar Bustos, D. Salvador Santos Chacón, D. Juan Báez Vega, D. Diego López Durán, D. Carlos Díaz Jiménez, D. José Montero Rodríguez, D. Francisco Granados García, D. Manuel Rojas Domínguez, D. Alberto Díaz Escobar, D. José María Gómez Subires, D. Manuel Lobato Gómez, D. Francisco Martín Trujillo, D. Rodolfo Rubio Ramírez, D. Juan Jiménez Rivera, D. Diego Fernández Gutiérrez, D. Antonio Pérez Cano, D. Jerónimo Podadera Cerón, D. Francisco Rivera Rosado, D. José Bravo Rodríguez, D. Salvador Tejada Pinazo, D. Antonio Fuentes Martín, D. Alonso Rivera Rosado, D. Juan Pérez García, D. Antonio González Olmedo, D. Antonio Martín Fernández, D. Andrés Cobos García, D. Antonio Batana Moreno, D. Alonso Fernández Moreno, D. Alfonso Fernández Huesca, D. Antonio Díaz Ríos, D. Juan Moreno Moreno, D. Francisco Ranea Bautista, D. Antonio Nieto Sánchez, D. José Reina

Picón, D. Miguel Sarmiento Vargas, D. Antonio Silva Bonilla, D. Juan González Olmedo, D. Angel Cuerdo Gómez, D. Antonio Muñoz Pérez, D. Manuel Pareja Muñoz, D. Angel Jiménez Campos, D. Jesús Ortiz Godinez, D. Diego Lobato Gómez, D. José Antonio Olmos Olmo, D. Francisco Pérez González, D. José Antonio Aguilar Escalera, D. José Luis López Mingorance, D. Agustín González Cantero, D. Francisco Calvajar Ceres, D. Juan Rueda Rueda, D. Salvador Gámez Arana, D. Antonio Zurita Sánchez, D. Jacinto Figueroa Candón, D. Antonio Navarro Morilla, D. Rafael Pérez López, D. Alfonso Gómez Rodríguez, D. Manuel Fernández Serrano, D. Antonio Pérez Baena, D. Francisco Díaz Carrillo, D. Antonio Cobos Azua, D. Domingo Muñoz Vela, D. José De la Torre Ruiz, D. Francisco Palomo Mostazo, D. Juan Reyes Méndez, D. Andrés González Estébanez, D. Alfonso Roso Martín, D. José Canillas Martín, D. Enrique Sene Rico, D. José Ávila González, D. Angel F. Ruiz Martín, D. Antonio Martín Ruiz, D. Andrés Martín del Pino, D. José Antonio Aguilar Morales, D. Salvador Rivera Albañil, D. Antonio Pascual Ferrer, D. Amador Morales Bueno, D. Cristóbal Agüera Arana, D. Juan Jurado Muñoz, D. José Navarro Valenzuela, Dª Ana Postigo Postigo, D. José Castillo Benítez, D. José Rodríguez Villanueva, D. Manuel Nigo Rodríguez, D. Bernardo Cortés Díaz, D. Antonio Cubo Silva, D. Fernando De Oces López de Gamarra, D. Vicente García Navarro, representados por Dª Raquel Díaz Hernández y defendidos por D. Juan Galeote Romero y figurando como parte demandada la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, representada y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos; la Federación Andaluza de Autónomos del Taxi, representada por Dª Susana Catalán Quintero y defendida por D. Josu Ferro Uriguen; y D. José Sánchez Podadera, representado por Dª Berta Rodríguez Robledo.

Ha sido Magistrada ponente la Ilma. Sra. Dª María de la Soledad Gamo Serrano, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- En fecha 11 de mayo de 2012 D. José María Grágera Murillo, en representación de D. Antonio Ruiz Antúnez y demás personas identificadas en el encabezamiento de la presente Sentencia, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, el cual fue admitido a trámite mediante diligencia de ordenación de 22 de octubre de 2012, reclamándose la remisión del expediente administrativo y emplazándose a la Administración demandada.

Segundo.- El 8 de enero de 2013 se formalizó en tiempo y forma la demanda, en la que venían a exponerse, en síntesis, los siguientes hechos y motivos de impugnación: a la vista de la regulación contenida en los artículos 60, 64 y 90 al 93 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en los artículos 1, 2, 4, 6, 7 y 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y en los artículos 1 y 4 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, existiendo una dualidad

entre transporte urbano e interurbano de viajeros los Ayuntamientos o, en su caso, las áreas de prestación conjunta, son los que gozan de potestad para fijar normativamente la regulación del primero de los aludidos tipos de transporte y la regulación (ordenación del mismo) solamente queda sujeta a la normativa municipal, lo que supone que son nulos, por infringir los preceptos citados, todos los artículos del Decreto 35/2012 que regulan el transporte urbano en vehículos auto-taxi; los artículos 11, 12, 15, 24, 25, 27, 31.5, 35, 37 y 38.1 y 2 del citado Decreto, su Disposición adicional única y la Disposición transitoria tercera vulneran el principio de libertad de establecimiento y prestación de servicios fijado en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha declarado en reiteradas ocasiones que constituyen restricciones a la libre prestación de servicios las medidas nacionales que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio, por parte de los nacionales comunitarios, de dicha libertad; el artículo 6 del Decreto impugnado, que crea el Consejo Andaluz del taxi, es nulo por no tener dicho órgano consultivo cobertura legal suficiente como para que, por vía reglamentaria, se fije su constitución y creación; el artículo 11 es contrario al artículo 14 de la Constitución, al impedir que la persona jurídica sea titular de licencia de auto-taxi como regla general, no para una adjudicación de licencia determinada en un momento y lugar concreto del municipio; los apartados 2 al 6 del artículo 15 (transmisión de licencias) y los artículos 23, 24.1 y 25 carecen de cobertura legal suficiente; la exigencia de que los vehículos lleven placa de SP (artículo 31.2.d) es materia no ya de transportes sino de tráfico y competencia estatal, no siendo obligatorio en este momento, como también es competencia estatal la aprobación de las normas metrológicas y los elementos integrantes de los vehículos, lo que determina la nulidad de los apartados 4 y 7 del artículo 34 del Decreto; los artículos 37 al 38 son nulos por carecer de cobertura legal en cuanto a la exigencia de que sean los titulares de la explotación quienes posean permiso de conducir, la responsabilidad del titular que se contempla en el artículo 62 del Decreto por hechos cometidos por terceros resulta contraria al artículo 25 de la Constitución; existe una restricción injustificada que impide que presten los servicios del taxi determinadas figuras organizativas, con vulneración de la libertad de empresa, limitándose de forma igualmente injustificada el número de licencias que pueden poseer las personas físicas y no respetándose los derechos adquiridos.

Tras invocar los fundamentos de derecho estimados pertinentes en apoyo de su pretensión terminaba solicitando la parte demandante en su escrito que, previos los trámites oportunos, se dictase en su día Sentencia por la que, con estimación del recurso, se declare la nulidad total o parcial del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por no ser conforme a Derecho, en los términos manifestados, con imposición a la Administración demandada de las costas procesales.

Tercero.- Del escrito de demanda se dio el oportuno traslado a la demandada, formulando la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que de la misma ostenta por ministerio de la Ley, escrito de contestación en el que venía a oponerse a la admisión de las pretensiones deducidas de contrario y a interesar su desestimación, resumidamente: por ser erróneo el planteamiento de la cuestión competencial, coexistiendo en el Estatuto de Autonomía de Andalucía dos preceptos que establecen sendos títulos competenciales, atribuyendo el artículo 64.1.3ª a la Comunidad Autónoma competencia

exclusiva sobre transportes terrestres de personas y el artículo 92.2.d) a los Ayuntamientos competencias propias sobre ordenación y prestación del transporte público de viajeros "en los términos que determinen las Leyes", siendo que del artículo 9.8 de la Ley 5/2010 resulta que la competencia propia de los municipios es la concerniente a la ordenación de aspectos atinentes al establecimiento y condiciones de prestación del servicio de transporte público de viajeros, en tanto que corresponde regular a la Comunidad Autónoma aspectos concernientes al ejercicio de la actividad de transporte terrestre de personas afectantes a intereses supramunicipales; por estar excluidos los servicios de transporte, incluidos los taxis, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora aquella a nuestro ordenamiento; por no necesitar la creación del Consejo Andaluz del Taxi de previsión legal; por no poder estar en posesión una persona jurídica del permiso de conducir y documentación acreditativa de la aptitud para el ejercicio de la actividad exigible a los conductores de vehículos ni, en consecuencia, poder ser titulares de licencias de auto-taxi, estando justificada la diferencia de tratamiento; por tener los artículos 11.3 y 15, apartados 2 al 6 del Decreto impugnado cobertura legal en el artículo 15.7 de la Ley 2/2003 y el sometimiento a arbitraje en el artículo 6 del mismo Cuerpo legal; por no citarse en la demanda precepto alguno que establezca la exigencia de una norma con rango de Ley para la constitución de un registro de licencias; por no impedir ni excluir la falta de mención a la legislación sobre concursos públicos su obligada aplicación, viniendo referida la exigencia del boletín de verificación del taxímetro a la persona ya adjudicataria de la licencia (y, por tanto, a un momento posterior a su obtención); por limitarse los artículos 31.2.d) y 34 a aplicar las exigencias contenidas respecto al distintivo de servicio público y al nuevo precintado y verificación en la normativa estatal, no regulándolas ni innovándolas; por derivar las exigencias en materia de publicidad interior y exterior de la relación de especial sujeción que conlleva la titularidad de una licencia de auto-taxi, donde la reserva de Ley juega con menor intensidad, lo que también explica la imposibilidad de hacer valer derechos adquiridos y la regla de responsabilidad del titular que contempla el artículo 62 del Decreto (previsión que reproduce el artículo 37 de la Ley 2/2003) y hace innecesario el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad; y por configurarse la licencia de auto-taxi como licencia para el ejercicio de actividades personales, en cuyo otorgamiento se atiende a las condiciones personales del solicitante.

Cuarto.- No solicitando las partes ni estimando necesario el Tribunal el recibimiento del pleito a prueba se evacuó por los litigantes trámite de conclusiones escritas, señalándose para votación y fallo.

Quinto.- En la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales, salvo determinados plazos procesales, dado el cúmulo de asuntos pendientes en esta Sala.

A los que son de aplicación los consecuentes,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros en Automóviles de Turismo de Andalucía fue dictado al amparo de la habilitación contenida en el artículo 64.1.3° del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en desarrollo de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, según se expone en el Preámbulo del indicado Cuerpo reglamentario, en el que se hace alusión expresa a las competencias propias que, asimismo, corresponden a los Municipios en materia de transportes urbanos de viajeros, en virtud de lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante un servicio de transporte público de viajeros de carácter discrecional -al llevarse a cabo por cuenta ajena, a cambio de una retribución económica y sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecidos (artículo 62 al 64 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres y artículos 5, apartados 1 y 2 y 14.2 de la Ley Andaluza 2/2003)- y tomando asimismo en consideración que el Tribunal Constitucional, acogiendo el criterio de territorialidad, ha asignado a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de transportes terrestres que se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad respectiva (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre; 86/1988, de 3 de mayo; 180/1992; 118/1996, de 27 de junio; y 33/2014, 27 febrero, entre otras) en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y tratándose de transportes urbanos –esto es, los que se desarrollan íntegramente dentro del mismo término municipal (artículo 7 de la Ley 2/2003)- la normativa autonómica aplicable acoge, en efecto, una competencia dual, asignando competencias en este ámbito sectorial específico tanto a la propia Comunidad Autónoma como a las Entidades Locales.

Ya la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba la reforma del Estatuto Autonomía de Andalucía, incluye dos títulos competenciales distintos:

a) De un lado, el artículo 64.1.3ª asigna a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle, competencia exclusiva que, conforme a lo dispuesto en el artículo 42.2.1° del Estatuto, comprende "*la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva*".

b) Y, de otro, el artículo 92.2.d) asigna a los Ayuntamientos, como núcleo competencial propio "*que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad*" competencias en materia de "*ordenación y prestación*" de ciertos servicios básicos, entre los que se incluye el transporte público de viajeros, con la precisión de que la asignación de competencias propias lo es "*en los términos que determinen las leyes*", lo que ha de ponerse necesariamente en relación con lo dispuesto en el artículo 60.1.b) de la Ley Orgánica 2/2007, que atribuye a la Comunidad Autónoma andaluza competencia exclusiva en materia de régimen local con la precisión de

que la misma "*respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: (...) b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III*".

La Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía destaca en su Exposición de Motivos la concurrencia competencial en materia de transportes, poniendo de manifiesto que "*En la organización del transporte metropolitano converge la acción competencial de las Administraciones estatal, autonómica y local, por lo que una de las principales cuestiones que plantea la organización unitaria de dicho transporte se concreta en alcanzar una actuación que propicie el funcionamiento armónico del sistema de transportes en todo el espacio metropolitano, superando los inconvenientes derivados de la compartimentación competencial.*

Para ello, de acuerdo con las peculiaridades del sistema de transporte que se desarrolla en los espacios metropolitanos, se ha optado por un modelo consorcial respetuoso, por su configuración y funcionalidad, con la autonomía local. La elección hecha constituye un avance considerable en la participación de las Corporaciones Locales en la gestión de los intereses públicos cuya proyección supera el espacio municipal.

Atendiendo a estas circunstancias, y para lograr un eficaz sistema de transporte metropolitano, la Junta de Andalucía ha considerado necesario dotar a la Comunidad Autónoma de normas propias de rango legal que permitan la consecución de los fines que se pretenden. Se cumple con ello, además, uno de los objetivos básicos previstos en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: el de la realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos".

Con específica referencia a los transportes urbanos se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2003 que "*Por todo ello, y de conformidad con lo establecido en los artículos 13, apartados 3 y 10, y 17, apartado 8, ambos del Estatuto de Autonomía para Andalucía, esta Ley regula el transporte urbano, ampliando su concepto al definirlo por referencia a todo el término municipal y no sólo al suelo urbano y al urbanizable, tal como preveía la legislación estatal. También regula el transporte metropolitano, acreedor de un tratamiento especial por los problemas específicos de las principales áreas urbanas y las características propias del transporte que en ellas se desarrolla. Asimismo, el texto regula el ferrocarril metropolitano y, finalmente, aborda la regulación del transporte en automóviles de turismo*".

En lo que a distribución de competencias sobre el transporte urbano entre Comunidad Autónoma y Municipios concierne, en concreto, el artículo 4.1 de la referida Ley asigna a los municipios, con carácter general, la competencia para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, acogiendo idéntico criterio de atribución competencial que, en el ámbito estatal, el artículo

113 de la Ley 16/1987, de 30 de abril, de Ordenación de Transportes Terrestres (precepto el aludido declarado inconstitucional y nulo por la STC 118/1996), pero ello lo es "... *sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en la presente Ley*".

La norma atributiva de competencia a los Ayuntamientos deviene aplicable, incluso, cuando los servicios urbanos afecten a intereses públicos que trasciendan a los puramente municipales o puedan servir a la satisfacción de necesidades de transporte metropolitano, en cuyo supuesto especifica el artículo 4.2 que "*las competencias de los Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las Administraciones y Entidades de ámbito territorial superior, según lo establecido en esta Ley y en las correspondientes normas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en su caso, del Estado*".

La Comunidad Autónoma, en cambio, ostenta las competencias que especifica el artículo 4.3 de la Ley 2/2003, entre las que se incluyen, por lo que nos interesa:

a) La planificación, ordenación y gestión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros.

b) La coordinación de los servicios de transporte urbanos e interurbanos y el establecimiento de medidas de coordinación de los transportes urbanos que afecten a intereses públicos de ámbito superior al municipal.

c) La declaración de los transportes de interés metropolitano y, en los términos previstos en el título III de esta Ley, participar en su ordenación y planificación y aprobación de los Planes de Transporte Metropolitano previstos en esta Ley, mereciendo la conceptuación de ámbitos metropolitanos, según el artículo 12, los constituidos por municipios contiguos y completos entre los cuales se produzcan influencias recíprocas entre sus servicios de transportes derivadas de su interrelación económica, laboral o social.

d) Ejercicio de las funciones de inspección y sanción respecto de los servicios de su competencia.

No obstante lo anterior es de tener en cuenta que, para el caso específico de los transportes de viajeros en automóviles de turismo, el artículo 15.7 de la Ley 2/2003 establece que "*Reglamentariamente, la Comunidad Autónoma, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte, podrá establecer normas sobre las siguientes materias:*

a) Predeterminación del número máximo de licencias de autotaxis en cada uno de los distintos municipios, en función de su volumen de población u otros parámetros objetivos, teniendo en cuenta los estudios técnicos municipales que valoren la necesidad y conveniencia de ampliar o no el número de licencias.

b) Transmisión de las licencias municipales y forma de llevarla a efecto, pudiéndose establecer limitaciones a dicha transmisión, así como las normas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de las Administraciones que las otorgaron.

c) Posibilidad de establecimiento de límites en la vigencia de las licencias municipales.

d) Posibilidad de establecimiento de un régimen de incompatibilidades de los titulares de las licencias o límites en el número de conductores.

e) Cualquier otra materia que afecte al otorgamiento, modificación o extinción de las licencias, así como al régimen de prestación de los servicios".

Por último la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, de modo más específico que la legislación estatal [artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que asigna a los Municipios competencias propias en materia de "*transporte colectivo urbano*" sin ulteriores precisiones] atribuye a los municipios andaluces, con la consideración de competencia propia y mínima (artículo 6.2) la de "*ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales*" (artículo 9.8), competencia que, conforme especifica el artículo 7.1 del mismo cuerpo legal, faculta para la regulación, dentro de su potestad normativa, de la correspondiente materia.

Es de destacar que la Ley 5/2010, frente a lo que aducen los recurrentes en su escrito de demanda, no es propiamente una Ley de transferencia ni de delegación de competencias sino una Ley que asigna a los Municipios competencias de las denominadas "propias" (esto es, de aquellas asignadas por Ley estatal o autonómica al ente local). Buena prueba de ello es que no existe previsión específica en materia de transmisión de medios que permitiera hacer efectivo el principio de la suficiencia financiera para el desarrollo de las competencias transferidas o delegadas a que hace mención el artículo 93.1 del Estatuto de Autonomía.

Segundo.- En el marco normativo que antecede si, en una primera aproximación y sin perjuicio de las modulaciones que deban realizarse en cada caso concreto el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen "*las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías*" (SSTC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2º y 118/1996, de 27 de junio, FJ 1º), no cabe trasladar sin más la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de transportes terrestres en función del criterio territorial, puesto que aquí entran en juego normas y principios de distribución competencial distintos, debiendo tomarse en consideración, además: por un lado, la competencia que ostenta la propia Comunidad Autónoma a la hora de configurar el concreto régimen competencial de

los Municipios incluidos en su ámbito territorial; y, por otro, la imposibilidad de que los entes que integran la Administración local dicten normas con rango de Ley, lo que afecta frontalmente a la regulación de ciertas materias que, por su carácter limitativo o restrictivo de derechos, requieren de una ordenación o regulación por normas de dicho rango y no de carácter meramente reglamentario.

Tratándose de transporte supramunicipal e intracomunitario las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre y 33/2014, 27 febrero, afirman que la competencia para su regulación corresponde, "*sin ningún género de dudas*", a las Comunidades Autónomas. Con específica referencia al transporte urbano la STC 33/2014 mencionada y la STC 118/1996, de 27 de junio (y las que en ella se citan), han considerado que al ser dicho transporte, como regla general, transporte intracomunitario, la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia.

Si, ciertamente, las Sentencias se centraban en el conflicto competencial suscitado entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de transportes, sin abordar el problema concreto de la distribución competencial entre Comunidades Autónomas y Entes locales en lo concerniente a la ordenación del servicio de transportes urbano y resulta indudable que los Municipios, como hemos visto, ostentan competencias sobre la ordenación del transporte urbano en automóviles de turismo ello no puede llevar a excluir, sin más, el ejercicio de la potestad reglamentaria que la Ley Orgánica 2/2007 y la Ley 2/2003 asignan a la Comunidad Autónoma en la misma materia [artículos 42.2.1° y 64.1.3ª y artículo 15.7, respectivamente, precepto legal el último de los citados que incluye una cláusula residual en su apartado e) que posibilita, de hecho, la normación por la Comunidad Autónoma de cualquier materia afectante al régimen de prestación de los servicios], máxime teniendo en cuenta que nos encontramos ante una actividad precisada de autorización cuyos efectos pueden extenderse más allá del término municipal, lo que justifica, precisamente, su sometimiento al régimen de la obtención simultánea de licencia municipal y de habilitación a otorgar por la Administración autonómica.

En tal sentido el artículo 14 de la Ley 2/2003 somete al régimen de la previa obtención de licencia la prestación de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo de hasta nueve plazas, incluido el conductor, correspondiendo dichas licencias a una categoría única, denominándose licencias de autotaxis y siendo los Ayuntamientos quienes ostentan la competencia para su concesión, en tanto que el artículo 15 del mismo Cuerpo legal exige para la realización de transportes discrecionales en automóviles de turismo, como regla general y salvo que en el expediente quede suficientemente acreditada la necesidad y rentabilidad del servicio con carácter estrictamente urbano o la concurrencia de alguno de los supuestos de excepción que contempla el mismo precepto, en su apartado cuarto (en los que cabe el otorgamiento de la autorización para el transporte interurbano), la simultánea obtención de la licencia municipal que habilite para la prestación de servicios urbanos y la autorización que habilite para la prestación de servicios interurbanos, lo que comporta, al propio tiempo y como lógica consecuencia, que la pérdida o retirada por cualquier causa legal de la licencia de transporte urbano o de la autorización de transporte interurbano conlleve la cancelación de la otra licencia o autorización que debe acompañarla (artículo 15.5).

Dada esa exigencia de obtención simultánea de autorizaciones administrativas cuya concesión incumbe a entes territoriales distintos (Ayuntamientos, como hemos visto, tratándose de las licencias para el transporte urbano y Comunidad Autónoma para la prestación de los servicios de transporte interurbano) parece lógico entender que debe existir una regulación unitaria en ciertos aspectos esenciales del régimen jurídico.

Queda reducida, en consecuencia, la cuestión a determinar el alcance concreto que, en este ámbito sectorial específico, ha de darse al término ordenación, a cuyo efecto, cabe acudir a lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros (declarado vigente en el Anexo del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres), en el que se establece que "*Sin contradecir las normas de este Reglamento, las Entidades Locales podrán aprobar la Ordenanza reguladora de este servicio al público, teniendo en cuenta las circunstancias y peculiaridades de los núcleos urbanizados de su territorio jurisdiccional*", especificando el artículo 40 que "*Las Entidades Locales adjudicadoras de las licencias serán competentes para establecer las medidas de organización y ordenar el servicio en materia de horarios, calendarios, descansos y vacaciones, oídas las Asociaciones profesionales de Empresarios y Trabajadores*" y aludiendo el artículo 54 a la eventual regulación por Ordenanza del procedimiento sancionador.

Esta disposición apunta al carácter concurrente o compartido de las competencias de normación reglamentaria en materia de transporte urbano en automóviles de turismo y serviría de pauta interpretativa del alcance de las competencias que a la Comunidad Autónoma y Municipios asignan en esta materia el Estatuto de Autonomía, la Ley 2/2003 y la Ley de Autonomía Local de Andalucía debiendo notarse que, como afirma la STS 5 junio 2006 (casación 9765/2003), con cita de la STS 21 febrero 2005 (casación 2347/2002) y 21 julio 2005 (casación 4459/2002), 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, si bien se trata de norma de aplicación meramente supletoria, en defecto de regulación específica de la materia por la Comunidad Autónoma.

Tercero.- Como recuerda la STC 40/1998, de 19 de febrero, en argumentación que reproduce la posterior STC 204/2002, de 31 de octubre, "*Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que*

ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4 .o). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), sino que, «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.o), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3 .o)".

No parece necesario abundar en razones justificativas del indudable interés que tienen los municipios cuando de la prestación de un servicio público en su ámbito territorial se trata, como acontece con los servicios urbanos de transporte de personas en automóviles de turismo que viene a disciplinar el Decreto autonómico aquí impugnado.

Sin embargo conviene puntualizar que, como afirma la STS 19 noviembre 2001 (casación 6985/1993), en su FJ 3°, con cita de la STS 17 julio 1998 (apelación 6026/1992) con referencia a esta clase de servicios, "*... el artículo 25.2 II de la Ley de Bases del Régimen Local atribuye, ciertamente, a los municipios el ejercicio de las competencias relativas al transporte público de viajeros; mas esta atribución no implica la concesión de una potestad reguladora absoluta en el territorio municipal, ya que el mismo artículo expresa que dicha potestad será ejercida «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas»*".

En parecidos términos se pronuncia la STS 2 marzo 2010 (casación 2306/2008) que, con cita de las dictadas por el Alto Tribunal en fechas 2 y 3 de junio de 2004 (casación 216/2004 y 1445/1999), recuerda que la atribución en exclusiva a las Comunidades Autónomas de la regulación de la materia, excluida la competencia estatal, no afecta a las competencias municipales reconocidas en la Ley de Bases de Régimen Local "*en tanto no se opongan o contradigan lo normado por la Comunidad Autónoma correspondiente*" y

que en territorios en los que la Comunidad Autónoma ha asumido la potestad plena de regulación de los transportes por carretera –como en nuestro caso acontece- las competencias municipales deben ejercerse "*en concordancia con las que vienen asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma*".

En este marco debe entenderse la asignación a la Administración local de facultades para la regulación de las correspondientes materias "*dentro de su potestad normativa*" a que hace mención el artículo 7.1 de la Ley 5/2010.

Nos encontramos, en suma y como se ha dicho, ante competencias concurrentes, incumbiendo a las Comunidades Autónomas la instauración de un marco normativo homogéneo que permita diseñar un sistema común de transportes intracomunitarios, compatible con los distintos desarrollos reglamentarios por los entes locales de ciertos aspectos que afectan estrictamente al ámbito de sus respectivos intereses municipales, haciéndose de este modo efectivo el principio de coordinación –a cuyo efecto se hace de todo punto necesario no ya solo la coordinación e interconexión de redes, servicios o actividades que integran el transporte urbano e interurbano de viajeros en automóviles sino también la de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes, autonómica y local-, al tiempo que se evitan vacíos normativos generadores de disfunciones.

Cuarto.- El segundo de los motivos de impugnación vertidos en el escrito rector afecta a los artículos 11, 12, 15, 24, 25, 27, 31.5, 35 y 37 y a la Disposición Adicional Única y Disposición Transitoria Tercera del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, que, la parte actora reputa contrarios al principio de libertad de establecimiento que consagra el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretativa del concepto de restricción a los efectos del indicado principio, al establecer una serie de limitaciones que resultan contrarias al derecho de establecimiento y al principio de igualdad entre personas físicas y jurídicas.

Los preceptos aludidos abordan la regulación del título habilitante (que ha de expedirse a favor, necesariamente, de persona física no titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo o de una sociedad cooperativa de trabajo que no ostente un número superior de títulos al de personas socias trabajadoras que la integren); limitación del número de licencias a otorgar en función de la necesidad y conveniencia del servicio al público, la caracterización de la oferta y demanda en el ámbito territorial y la rentabilidad de la explotación del servicio; requisitos de transmisión de las licencias; procedimiento de adjudicación de las licencias de autotaxi; requisitos de las personas titulares de las mismas; antigüedad y requisitos que deben reunir los vehículos adscritos a una licencia de servicio de taxi; publicidad en el interior y exterior del vehículo; la necesaria prestación del servicio de taxi por la persona titular de la licencia, con las excepciones reglamentariamente previstas; licencias municipales preexistentes; y regularización de la carencia de requisitos para ser titular de licencias de Auto-Taxi.

Al margen de que el artículo 49 citado lo que viene a proscribir no son sino aquellas restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro- incluyendo el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio y la constitución y gestión de empresas- lo cierto es que no reputa esta Sala que con la regulación reglamentaria a que se hace mención en el motivo de impugnación que estamos examinando, desde la perspectiva general del conjunto de la normación reglamentaria y sin perjuicio del ulterior análisis de la eventual restricción de la libertad de empresa de las personas jurídicas y quiebra del principio de igualdad respecto a las personas físicas (que constituye otro motivo de impugnación específico), se establezcan trabas excesivas o desproporcionadas que obstaculicen el ejercicio de la actividad.

Debemos, ante todo, notar que no nos hallamos en absoluto en un ámbito de relaciones de derecho privado en el que los particulares, en el ejercicio del derecho que reconoce el artículo 38 de la Constitución española y al amparo del característico principio de autonomía de la voluntad que rige en tal clase de relaciones, formalizan con otros un contrato por cuya virtud se presta un servicio de transporte a cambio de un precio.

Antes al contrario nos encontramos ante una actividad sometida a intervención administrativa por su indudable trascendencia para los intereses generales y de los usuarios, ejerciendo los poderes públicos potestades de ordenación y supervisión, ante un servicio privado de interés público que ha sido calificado por reiterada doctrina jurisprudencial como "servicio público impropio" o "virtual", intervencionismo administrativo que puede llegar al punto de tener lugar una municipalización del servicio [artículo 22.2.f) de la Ley 7/1985, en relación con los artículos 45 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955] y que comporta y lleva como inherente consecuencia el sometimiento de la actividad a una estricta reglamentación en la que, junto a un cuadro de condiciones de ejercicio de la actividad, deberes y obligaciones, se tipifican determinadas infracciones derivadas de su incumplimiento y se prevé la imposición por dicha circunstancia de las correspondientes sanciones.

Así lo advierten, por citar algunas, la STC 54/1984, de 3 de mayo (FJ 5º) y las SSTS 5 enero 2009 (casación 2583/2006), 28 enero 2010 (casación 2056/2007) y 5 junio 2012 (casación 1870/2008).

Supuesto lo anterior y como destaca la STS 28 septiembre 2008 (casación 14/2006), "*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*".

En parecidos términos se pronuncia la STS 15 junio 1998 (apelación 8032/1992), en cuyo fundamento de derecho tercero se expone que: "*En lo que se refiere a la libertad de empresa (art. 38 CE), el propio precepto constitucional posibilita una modulación, y sin perjuicio de su indudable valor institucional (STC 83/1984, de 24 de julio) son muy*

numerosas las normas que en nuestro Derecho disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesiones y oficios imponiendo diversos requisitos desde la cobertura que proporciona a la Administración la "publicatio" de aquéllos como servicios públicos propios o impropios. Y a este respecto debe tenerse en cuenta la doctrina de las Sentencias de este Tribunal de 28 de octubre de 1988 y 17 de junio de 1997, según la cual "el derecho a la libertad de empresa debe acomodarse a la norma específica que regule la actividad a que se contrae...", siempre que las limitaciones que se impongan no tengan un carácter irrazonable, no sean arbitrarias y sí justificadas por la índole de la actividad y la entrada en juego de otros intereses dignos de protección".

De ahí que se excluyan expresamente los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los transportes urbanos, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a actividades, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006 [artículo 2.2.d)] y que, en definitiva, no se puedan reputar conculcados con una regulación reglamentaria como la que ha sido objeto de impugnación -con carácter general y con las excepciones que luego veremos, a propósito del examen de la impugnación de los diversos preceptos que se concretan en el escrito rector- ni el derecho a la libertad de empresa que consagra el artículo 38 de la Constitución ni el principio de libertad de establecimiento que consagra el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretativa del último de los referidos preceptos.

Quinto.- Abordando el análisis de los preceptos individuales y concretos del Decreto 35/2012 que han sido objeto de impugnación, la parte actora aduce, en primer lugar, que el artículo 6 del meritado Cuerpo reglamentario, por el que se crea el Consejo Andaluz del Taxi, como órgano consultivo y de estudio en materia de servicios de taxi en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se detallan sus funciones y adscripción y se establecen ciertos principios esenciales en materia de la composición, organización y funcionamiento del indicado órgano consultivo, carece de cobertura legal suficiente, al no existir precepto alguno que contemple la creación del órgano aludido en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

En los términos en que aparece formulado el motivo de impugnación aludido no puede prosperar pues, exista o no previsión legal específica en la citada Ley 2/2003 lo cierto es que el artículo 21 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía dispone que "*Los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se crean, modifican y suprimen por decreto del Consejo de Gobierno, sin perjuicio del régimen establecido para los órganos colegiados*" en tanto que tratándose de esta clase de órganos –esto es, de los colegiados- la creación de los mismos puede tener lugar mediante Decreto (del Consejo de Gobierno, según el artículo 46 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de Andalucía) o, incluso, mediante Orden fuera de los supuestos que especifica el artículo 89.2 de la Ley 9/2007 (que emanan del ejercicio de la potestad reglamentaria por Viceconsejeros y Consejeros).

Sexto.- En segundo lugar los recurrentes sostienen que el artículo 11 del Decreto impugnado, en la medida en que impide que, como norma general, una persona jurídica sea titular de la licencia de Auto-Taxi, es contrario al artículo 14 de la Constitución y que la prohibición de ejercicio de otras actividades en municipios superiores a 5.000 habitantes carece de cobertura legal.

El artículo 11 del Decreto es, en concreto, del siguiente tenor: "*1. El título habilitante se expedirá a favor de una persona física que no podrá ser titular de otras licencias de autotaxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, o de una sociedad cooperativa de trabajo que no podrá ostentar un número superior de títulos al de personas socias trabajadoras que la integren. En el título habilitante se hará constar los vehículos que se vinculan a su explotación.*

2. La persona titular de la licencia no podrá, en ningún caso, arrendar, ceder o traspasar la explotación del título habilitante ni del vehículo adscrito a la misma, sin perjuicio de los supuestos de transmisión que, con arreglo a determinados requisitos, prevé el artículo 15, así como de la posibilidad, recogida en el artículo 38, de que el servicio se preste por personas contratadas a tal fin por el titular de la licencia.

3. En los municipios de más de 5.000 habitantes, la persona titular de la licencia tendrá plena y exclusiva dedicación a la profesión".

En lo que concierne, en primer término, a la exigencia de que el titular de la licencia sea una persona física, con exclusión de las jurídicas, debemos comenzar por destacar que en el ámbito estatal se autoriza específicamente que sea titular de la autorización de transporte público una persona jurídica (artículo 43 de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres) sin más condicionamientos específicos, además de los generalmente exigidos, que los de tener personalidad jurídica propia e independiente de las personas que la integren y el de formar parte de su objeto social la realización de transporte público.

Supuesto lo anterior, hallándonos ante un transporte cuya regulación, por el ámbito territorial en que se presta, incumbe a la Comunidad Autónoma y ante una actividad que, por la impronta pública que la califica, está sometida a intervención administrativa mediante un acto autorizante que es el que habilita para la actividad de transporte –como antes hemos dicho y pone de manifiesto, por citar alguna, la STC 53/1984, de 3 de mayo (FJ 5º)- la nulidad que se postula es cuestión que depende de si se considera justificado y proporcionado la imposición, como límite o condicionamiento a la prestación del servicio, la dedicación personal del titular de la correspondiente licencia, teniendo siempre presente la afectación del derecho a la libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la Constitución.

A favor de la proporcionalidad o justificación de semejante exigencia subjetiva podría esgrimirse que con ello se garantiza la efectiva concurrencia de las condiciones objetivas y subjetivas de idoneidad exigibles en el desarrollo de la actividad de transporte y, en definitiva, una mayor calidad de dicho servicio y seguridad para los usuarios.

En tal sentido la STS 18 febrero 1997 (apelación 8274/1992), con cita de la STS 22 enero 1988, viene a puntualizar que la potestad reglamentaria –en el caso allí examinado, en concreto, de los Ayuntamientos- debe ejercitarse en función del interés publico concurrente en el otorgamiento del permiso relativo a la capacidad de quien lo solicita para conducir un automóvil ligero destinado al servicio de auto-taxi y auto-turismo, sin ser dable introducir limitaciones en el ejercicio de la actividad que no atiendan al "*interés público concurrente, concerniente a la capacidad física e intelectual del conductor de un vehículo de los citados o a otras circunstancias exigibles para la mejor prestación del Servicio Público Urbano de Transportes de Viajeros*" de donde, "a contrario", se infiere la posibilidad de introducir por vía reglamentaria tal clase de limitaciones cuando el interés público concurrente así lo aconseja.

El interés público concurrente, sin embargo, no parece exigir que tenga lugar un desarrollo personal de la actividad autorizada, esto es, de la conducción del vehículo que presta el servicio de transporte discrecional de viajeros por el mismo titular de la licencia, pudiendo venir también referidas las condiciones de idoneidad directamente al conductor del vehículo –sea o no, al propio tiempo, titular de la licencia- y garantizarse su concurrencia mediante su identificación individual, de forma que solo pueda desarrollar la actividad autorizada quien tenga previamente justificada su aptitud e idoneidad para la prestación del servicio.

Similares consideraciones son las que justifican que el Tribunal Supremo se haya pronunciado en contra de la exigencia de la dedicación personal a la actividad en Sentencia de 24 de diciembre de 1985 (si bien con los matices que luego se verán, a propósito del análisis de la incompatibilidad).

Si a lo anterior unimos la consideración de que la restricción que nos ocupa, afectante al contenido esencial del derecho a la libertad de empresa, carece de cobertura legal, la conclusión que se impone no es otra que la de reputar nula la exigencia de que solo las personas físicas, con exclusión de las jurídicas que no adopten la forma organizativa específicamente prevista en la norma, puedan ser titulares de las licencias para la prestación del servicio [impuesta en el artículo 11 y reiterada en los artículos 27.1.a) y 37 del Decreto examinado], excediendo la exigencia limitativa sobre la forma organizativa del titular de la licencia los límites del principio de proporcionalidad que consagra, entre otros, el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor "*Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias*" y comportando la exigencia aludida, además, una diferenciación de trato normativo que, por injustificada, vulnera también el principio de igualdad entre personas físicas y jurídicas.

Séptimo.- En cuando a la previsión de la incompatibilidad con otras actividades que contempla el apartado tercero del artículo 11 para Municipios que excedan de determinada población la limitación aludida encuentra su cobertura legal en el artículo 15.7 de la Ley 2/2003 que, como antes quedó dicho, autoriza específicamente a las Comunidades Autónomas a establecer normas sobre el régimen de incompatibilidades del titular de la licencia.

La inexistencia de una quiebra del principio de libertad de empresa con ocasión de la previsión de esta clase de incompatibilidades ha sido puesta de manifiesto en las SSTS 21 febrero 2005 (casación 2347/2002), 7 noviembre 2005 (casación 37/2003), 17 enero 2006 (casación 2523/2002), 5 junio 2006 (casación 9765/2003) y 21 diciembre 2006 (casación 895/2004), en las que, analizando la cuestión de la posible vulneración del artículo 38 de la Constitución con el establecimiento de la incompatibilidad de los titulares de licencia de auto taxi para dedicarse a otra actividad profesional, se afirma que el citado articulo "*... 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".

Destacando la STS 21 diciembre 2006 que "*Resulta esencialmente significativa, a estos efectos, la distinción entre autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento que, como en la que corresponde al servicio impropio del taxi, se refieren al desarrollo de una actividad*" y que estas últimas "*responden al esquema de los actos-condición y son, pues, títulos jurídicos que colocan al autorizado en una situación objetiva, definida abstractamente por las normas aplicables constitutivas de un status complejo*" la STS 5 junio 2006 hace específica mención a la STS 24 diciembre 1985 que citan los recurrentes en apoyo de su pretensión anulatoria para aseverar que no supone obstáculo a los precitados pronunciamientos el contenido de la Sentencia aludida (única, además, como pone de manifiesto la Junta de Andalucía en su escrito de contestación, que se pronuncia en tal sentido y que se refiere, por otra parte, no ya a normativa autonómica dictada con específica cobertura legal sino a un precepto de un Reglamento municipal que el Alto Tribunal vino a anular por reputarlo contrario al Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos, al exigir la conducción personal de un auto taxi por el titular de la licencia).

Análogas consideraciones cabe efectuar respecto a la limitación del número de licencias de que se puede ser titular, exigencia justificada no ya solo por la regla general aludida de un ejercicio personal de la actividad sino también por la necesidad de evitar la excesiva concentración en pocas manos de un tipo o clase de licencias cuyo número máximo en el Municipio aparece limitado por las necesidades de la oferta y demanda y encuentra amparo en las previsiones contenidas en el artículo 15.7 de la Ley 2/2003, apartados a) y d), en relación con la cláusula general del apartado e) del citado precepto legal.

Octavo.- El siguiente precepto a que viene referida la impugnación es el artículo 15 (apartados 2 al 6) del Decreto 35/2012, que exige autorización administrativa para la transmisión de la licencia (*inter vivos* o *mortis causa*, previa determinación por los herederos, en este caso, de la persona titular en un plazo de treinta meses desde el fallecimiento), otorgando a los Ayuntamientos un derecho de tanteo en los supuestos de transmisiones inter vivos y condicionando la transmisión, en todo caso, a que el adquirente reúna los requisitos personales establecidos en el artículo 27 para las personas titulares de las licencias, a excepción de la relativa a la disposición del vehículo adscrito a la licencia que se pretenda transmitir, que podrá ser aportado por la propia persona adquirente, una vez autorizada la transmisión.

La impugnación de dicho precepto, sin embargo, se centra no tanto en la restricción a la transmisión de licencias, en sí misma considerada -que se somete al régimen de la previa autorización administrativa lo que, ciertamente, atendido el tipo de actividad a que viene referida la norma, no se considera restricción de derechos injustificada ni desproporcionada-, sino por su relación con el artículo 27, siendo los requisitos que este último precepto refiere al solicitante de la licencia con carácter general –cuya exigibilidad al adquirente deviene de la circunstancia misma de provocar la transmisión que este último se subrogue en la posición del transmitente o causante, asumiendo sus derechos y obligaciones- lo que, en puridad, se viene a cuestionar.

a) Pues bien, de tales requisitos la exigencia de que el titular sea una persona física ya ha quedado anteriormente examinada, al igual que la titularidad de una única licencia, debiendo destacarse que en el dictamen del Consejo de Estado 1272/2005 que invoca la parte actora en su demanda al desarrollar el motivo de impugnación que nos ocupa el indicado órgano consultivo se limita a poner de manifiesto que limitaciones como las aquí examinadas (exigencia de que el titular de la licencia sea persona física, limitación del número de licencias en el mismo ámbito territorial y condicionamientos a la transmisión de licencias) comportan restricciones o imposición de obligaciones que solo pueden contemplarse en norma con rango legal, siendo que en este caso existe específica habilitación legal para la normación reglamentaria de las materias que estamos tratando (artículo 15.7 de la Ley 2/2003), como ya hemos dicho.

b) La exigencia de permiso de conducir guarda indudable relación con la del desarrollo personal de la actividad, por lo que no cabe sino tener por reproducidos los anteriores argumentos vertidos a propósito de dicho requisito, que ha de reputarse inexigible por comportar una restricción injustificada del artículo 38 de la Constitución.

c) En cuanto a la necesidad de estar inscrita y al corriente de las obligaciones en el Régimen de la Seguridad Social se centra la impugnación en la consideración de que no cabe la exigencia cuando se trata de viudas y jubilados o, incluso, de titulares de una única licencia de auto-taxi, para los que no resulta preceptivo el abono de cuotas de la Seguridad Social.

No obstante el requisito de estar al corriente no prejuzga ni implica el sometimiento a un régimen concreto de la Seguridad Social ni la obligación de cotizar y demás impuestas por la normativa sectorial específica. Se trata de tener abonadas las cuotas en aquellos supuestos en los que el abono en cuestión devenga exigible por aplicación de la referida normativa siendo que las objeciones puestas de manifiesto en la demanda para ciertos supuestos específicos pueden salvarse fácilmente por la vía interpretativa, refiriendo la exigencia a aquellos casos en los que el solicitante -en su caso adquirente- de la licencia reúna los requisitos de integración que contempla la normativa sectorial para su encuadramiento en el Régimen que corresponda.

d) Finalmente y en cuanto al sometimiento a arbitraje que los actores reputan carente de cobertura legal, tal cobertura no es otra que la previsión contenida en el artículo 6 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, de conformidad con el cual "*Como instrumento para la protección y defensa de los usuarios del transporte urbano y metropolitano, se promoverá que la resolución de los conflictos entre viajeros y transportistas se realice por medio de la Juntas Arbitrales de Transporte, conforme a lo dispuesto en el capítulo VIII del título I de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres*".

Noveno.- El artículo 23, por su parte, al que viene asimismo referida la impugnación, es del siguiente tenor: "*1. Los municipios, o entes que ejerzan sus funciones en esta materia, podrán llevar un Registro de las licencias concedidas por orden consecutivo sin vacíos ni saltos, en el que se irán anotando las diferentes incidencias relativas a su titularidad, vehículos afectos a las mismas, infracciones cometidas y sanciones impuestas, así como cualquier otra que figure en las Ordenanzas que rijan el servicio de taxi. 2. Los municipios, o entes que ejerzan sus funciones, comunicarán al órgano competente para otorgar la autorización interurbana de la Consejería competente en materia de transportes, las incidencias registradas en relación con la titularidad de las licencias y vehículos afectos a las mismas, así como las suspensiones temporales que autoricen, con una periodicidad mínima semestral. Dicha comunicación se podrá realizar por medios telemáticos de conformidad con lo que establezca la citada Consejería*".

Como vemos el precepto reglamentario transcrito se limita a habilitar a los municipios o entes que ejerzan sus funciones en la materia que estamos tratando a, con carácter meramente facultativo, llevar un Registro de licencias concedidas para la anotación de ciertas incidencias concernientes a las mismas y a contemplar el deber de comunicación de las registradas en relación con la titularidad de las licencias, vehículos afectos a las mismas y con las suspensiones temporales que se autoricen al órgano competente para otorgar la autorización interurbana de la Consejería competente en

materia de transportes, todo lo cual pertenece al ámbito de las potestad de control que incumbe a la Administración competente para el otorgamiento de las licencias –que, hay que recordar, son autorizaciones de actividad y, por ende, sujetas en el desarrollo de la misma a la supervisión de la Administración autorizante- y de los deberes de coordinación y cooperación entre Administraciones local y autonómica, competentes para el otorgamiento de las licencias urbanas e interurbanas, respectivamente, obligación que, impuesta con carácter general en el artículo 4 la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resulta especialmente exigible en este ámbito por la interrelación existente entre una y otra clase de licencia a que se hizo anteriormente mención (fundamento de derecho segundo de la presente Sentencia).

Las anteriores consideraciones junto con el hecho de venir circunscrita la queja de la parte actora a que la exigencia de constituir un registro de licencias debe venir establecida por Ley, sin ulteriores razonamientos ni cita de precepto alguno en apoyo de tal aseveración, imponen sin más la desestimación del motivo de impugnación que nos ocupa.

Décimo.- El siguiente motivo de impugnación concierne al artículo 24.1 del Decreto y viene referido, en concreto, a la exigencia de aportación, para la participación en concurso para la obtención de la licencia de autotaxis, de un "*permiso de conducción suficiente expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad vial*" y al condicionamiento de la adjudicación a la constatación de la concurrencia de los requisitos del artículo 27, por lo que se dan por reproducidas en su integridad las consideraciones anteriormente efectuadas en cuanto a la justificación y proporcionalidad de los requisitos o condiciones para la obtención de la licencia habilitante, con la única excepción del permiso de conducción del titular de la licencia.

Undécimo.- Igualmente ha sido objeto de impugnación la exigencia por el artículo 25.3.f) de que la persona adjudicataria del concurso aporte, entre otra documentación, una vez reciba la notificación de la adjudicación y en el plazo señalado en el concurso, el Boletín de verificación del aparato taxímetro cuando, como se expone en el escrito rector, éste no está aún instalado y verificado por el organismo verificador.

No se aprecia, sin embargo, entre uno y otro precepto la contradicción denunciada pues, en puridad, se refieren a la cumplimentación de distintos requisitos y a momentos temporales no necesariamente coincidentes, sino más bien, antes al contrario, sucesivos.

El primero [artículo 25.3.f)] se limita a especificar la documentación que debe aportar el adjudicatario del concurso en el plazo que fijen las bases, a contar desde la notificación de la adjudicación, incluyendo entre tal documentación el Boletín de verificación del taxímetro, en tanto que el segundo (artículo 34.3), sin introducir plazo específico alguno, se limita a imponer la exigencia de que tal verificación tenga lugar antes de la primera utilización del vehículo (primera utilización que, como es lógico, ha de ser posterior a la notificación de la adjudicación), no constituyendo el mero sometimiento de dicha verificación a un determinado plazo causa alguna, a juicio de esta Sala, que pudiera justificar la anulación que postulan los recurrentes.

Duodécimo.- El artículo 31.2.d) del Decreto que estamos examinando, por su parte, contempla la exigencia de que todos los vehículos auto taxi lleven la placa de Servicio Público, disposición que a juicio de los recurrentes infringe el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, al tratarse de norma atinente no ya a la actividad de transporte sino al tráfico y circulación de vehículos de motor y seguridad vial.

Como ponen de manifiesto las SSTC 59/1985, de 6 de mayo (FJ 3º) y 118/1996, de 27 de junio (FJ 67), a propósito de la regulación por una Comunidad Autónoma del uso del tacógrafo, "*en el concepto de tráfico y circulación de vehículos de motor (art. 149.1.21, tercer inciso, C.E.) no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan. Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en la circulación, según la voluntad de la Constitución, expresada en el precepto mencionado, deban ser uniformes en todo el territorio nacional*", añadiendo la segunda de las Sentencias citadas que "*No cabe separar los requisitos técnicos que debe reunir un vehículo para garantizar la seguridad de personas y cosas exteriores a él de aquellos requisitos que pretenden proteger a quienes, como conductores o pasajeros, se encuentren en su interior*".

Comprendiendo la seguridad vial tanto la seguridad activa como la pasiva y, dentro de esta, la protección de conductores y pasajeros y siendo ambas dimensiones elementos indisociables de la seguridad del tráfico y circulación (al ser innegable la repercusión que un accidente o fallo de seguridad en el interior de un vehículo puede tener en la conducción del mismo y en otros vehículos de su entorno) la regulación de los requisitos técnicos destinados a la seguridad vial, en general, tanto activa como pasiva, debe, por tanto, entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.21, y como materia sujeta a tal competencia exclusiva no cabe la intervención al respecto de las Comunidades Autónomas, alterando, modificando o desarrollando las prescripciones estatales.

En parecidos términos se pronuncian las SSTC 181/1992, de 16 de noviembre (FJ 3º), 203/1992 y 21/1993.

Nos encontramos, en suma y como aducen los recurrentes, ante una materia cuya regulación es competencia exclusiva del Estado, careciendo de base constitucional la adaptación en sus mismos términos de la normativa estatal al ámbito autonómico, con una coincidencia en el contenido de una y otra regulación pues, como afirma para similar supuesto la STC 86/1988, de 3 de mayo, dada la existencia de un ámbito autónomo y de competencia normativa de la Comunidad Autónoma, "*no se trataría aquí de una mera técnica duplicativa, como reiteración en norma de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior (técnica que fue criticada, aun sin llegar a declararse su inconstitucionalidad, en la STC 40/1981, de 18 de diciembre) sino de una invasión normativa por una norma autonómica (...) de una materia de regulación exclusiva (legal y*

reglamentariamente) del Estado", lo que justifica la estimación de la pretensión anulatoria del precepto reglamentario que estamos examinando.

Décimo tercero.- El artículo 34 del Decreto es objeto de impugnación en el extremo atinente a la imposición de la obligación de precintar los taxímetros después de su verificación, de efectuar nuevo precintado por taller autorizado en caso de rotura de cualquier precinto, así como de presentar el vehículo a verificación después de la reparación (apdo 4) y en cuanto a la previsión contenida en el apartado séptimo de que sean las ordenanzas de prestación del servicio de taxi las que regulen la instalación de indicadores exteriores debidamente homologados, garantizando en todo caso el derecho de las personas usuarias a conocer el tipo de tarifa aplicable, incluida la tarifa interurbana, la correcta conexión con el taxímetro, la ausencia de manipulaciones del mismo y la automatización de su funcionamiento cuando la competencia al respecto la ostenta la Comunidad Autónoma por delegación del Estado.

Dando por reproducidas las consideraciones que anteceden en cuanto a la competencia exclusiva del Estado en lo atinente a los elementos integrantes de los vehículos lo cierto es que, como se aduce en el escrito de demanda, nos encontramos, propiamente, ante una regulación metrológica de los aparatos taxímetros y no ante la normación de la actividad de transporte, propiamente dicha, siendo aquella competencia estatal (artículo 149.1. 12ª de la Constitución) y ostentando las Comunidades Autónomas al respecto, en exclusiva, competencias de ejecución, por lo que debe prosperar el motivo de impugnación que nos ocupa.

En tal sentido la STS 1 abril 2003 citada por los recurrentes en los fundamentos de derecho de su escrito rector reputa conforme a Derecho la sentencia de instancia en cuanto anula una precisión similar sobre la consideración de que la competencia local debe siempre ejercitarse respetando las competencias estatales y autonómicas concurrentes en la materia y que se trata de un aspecto que penetra en aspectos técnicos y de homologación cuya aprobación corresponde a la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma de conformidad con las normas dictadas por esta en consonancia con la legislación estatal sobre Metrología.

Décimo cuarto.- El artículo 35 del Decreto contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos autoricen a las personas titulares de las licencias para contratar y colocar anuncios publicitarios tanto en el interior como en el exterior del vehículo, siempre que se conserve la estética de éste y no impidan la visibilidad o generen peligro.

La autorización aludida, sin embargo y como se encarga de precisar el mencionado precepto, lo es "*(c)on sujeción a la legislación vigente en materia de publicidad, tráfico y seguridad vial*", sin que la parte actora haga otra objeción a la indicada previsión reglamentaria que la de la falta de cobertura legal para lo que reputa una restricción de un "derecho de un servicio privado de transporte dirigido al público". La verdadera naturaleza del servicio que estamos tratando permite desechar la queja en los términos en que ha sido formulada, no apreciándose en qué medida podemos encontrarnos ante una restricción de derechos y, menos aún, ante una restricción carente de cobertura

legal cuando el propio precepto impugnado remite a la legislación vigente en materia de publicidad y de tráfico y seguridad vial, como hemos visto.

Décimo quinto.- Los artículos 37 y 38 del Decreto 35/2012 se impugnan en la medida en que imponen la exigencia de que sea el titular de la explotación el que posea el permiso de conducir, por lo que se tienen por reproducidas las consideraciones expuestas sobre dicho requisito que han de provocar, sin embargo, la anulación del primero de los preceptos enunciados, en exclusiva, puesto que no se observa ni denuncia tacha alguna distinta de la enunciada que justifique la extensión del pronunciamiento anulatorio al artículo 38, que se limita a disciplinar, precisamente, la posibilidad de contratación de conductores asalariados o personas autónomas colaboradoras para la prestación del servicio cuando no tenga lugar una explotación directa por el titular y a someter tal eventualidad a la previa autorización del Ayuntamiento, lo que sí aparece justificado por la índole de actividad y las potestades de control que conserva la Administración competente para la concesión de la licencia, teniendo en cuenta que la autorización lo es, según especifica y pone de manifiesto el mismo precepto reglamentario, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos exigibles a dichos conductores o conductoras recogidos en el artículo 29 y la adecuación de las condiciones del ejercicio de la actividad con las previsiones de la correspondiente Ordenanza.

Es, de hecho, tal posibilidad de control una de las razones por las que no ha reputado esta Sala justificado ni proporcionado el requisito de la prestación personal del servicio por el titular de la licencia y la exigencia de que dicho titular disponga de permiso de conducción.

Décimo sexto.- El siguiente precepto reglamentario objeto de impugnación es el artículo 43.4, del siguiente tenor literal: "*El servicio del taxi podrá contratarse a través del teléfono u otros sistemas tecnológicos alternativos. En todo caso, se preverán mecanismos para permitir su utilización por personas con discapacidad sensorial auditiva, tales como telefax, correo electrónico o mensajes de texto a teléfonos móviles.*

Todas las emisoras de radio y los sistemas de telecomunicación que se utilicen para la concertación del servicio del taxi, requerirán el cumplimiento de la legislación vigente, incluyendo la contenida en Ordenanza Municipal. La autorización que se conceda y su mantenimiento en el tiempo estarán condicionados a la garantía de libre asociación de las personas titulares de licencia".

Se considera en los fundamentos de derecho del escrito de demanda que el precepto que ha quedado transcrito es nulo por pretender regular por vía reglamentaria el servicio de radio taxi, no existiendo norma legal que lo ampare.

Pues bien, aborda esta específica cuestión la STS 19 julio 2000 (casación 769/1995), en la que se invocaba la nulidad del Reglamento de una Corporación local que imponía un sistema de comunicaciones unificado entre los vehículos sujetos a la Ordenanza y entre éstos y los posibles usuarios por no venir amparada la previsión por el Reglamento Nacional aprobado por Real Decreto 763/1979, Sentencia la citada que

desestima el motivo de nulidad de la correspondiente norma local por entender que tal clase de previsión, desde la perspectiva de la realidad social en que han de ser aplicadas las normas, en los términos del artículo 3.1 del Código Civil, aparece como "*una exigencia necesaria para la seguridad, eficacia y calidad del servicio*", sin que exista por ello una limitación arbitraria o abusiva a la prestación del servicio sino, más bien, "*una adecuación del contenido del art. 21 del Reglamento aprobado por el RD 763/79, a las actuales exigencias que imponen los modernos sistemas de comunicación*".

Con mayor motivo debe reputarse justificada la previsión de un concreto sistema de comunicaciones que procure una más pronta y eficaz prestación del servicio a los usuarios contenida en un Reglamento autonómico dictado en desarrollo de la habilitación contenida en el artículo 15.7 de la Ley 2/2003 para la regulación, en general, de cualquier materia que afecte al otorgamiento, modificación o extinción de las licencias así como al régimen de prestación de los servicios.

Décimo séptimo.- En cuanto al artículo 62 del Decreto, dicho precepto reglamentario viene a disciplinar el régimen de responsabilidad administrativa en materia sancionadora en ese ámbito sectorial específico, disponiendo al respecto que "*1. La responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de los servicios de transporte público discrecional de viajeros y viajeras en automóviles de turismo corresponderá:*

a) En las infracciones cometidas con ocasión de la realización de transportes amparados en la preceptiva licencia o autorización de transporte interurbano, a la persona titular de la misma.

b) En las infracciones cometidas con ocasión de transportes realizados sin la cobertura de la correspondiente licencia o autorización, a la persona propietaria o arrendataria del vehículo o titular de la actividad.

c) En las infracciones cometidas por las personas usuarias y, en general, por terceros que, sin estar comprendidos en los anteriores párrafos, realicen actividades que se vean afectadas por las normas contenidas en el presente Reglamento, la persona física o jurídica a la que vaya dirigido el precepto infringido o a la que las normas correspondientes atribuyan específicamente la responsabilidad.

2. La responsabilidad administrativa se exigirá a las personas a que se refiere el apartado anterior, sin perjuicio de que éstas puedan deducir las acciones que resulten procedentes contra aquellas personas a quienes sean materialmente imputables las infracciones.

3. Si hubiese más de un sujeto responsable, responderán todos ellos de forma solidaria".

Se impugna el indicado precepto –que, por lo demás, se corresponde en lo sustancial con la regulación legal de la responsabilidad administrativa contenida en la Ley

2/2003 (artículo 37) y, en el ámbito estatal, en la Ley 17/1987 (artículo 138)- en tanto en cuanto entienden los recurrentes que la previsión específica de la responsabilidad del titular de la licencia por hechos cometidos por tercero contraviene el artículo 25 de la Constitución española.

Lo primero que conviene precisar, con las SSTC 132/2001, de 8 de junio y 13/2013, de 28 de enero, a la vista de las alegaciones vertidas por la Administración autonómica demandada en su escrito de contestación, es que la relación administrativa que une a los Ayuntamientos con los titulares de licencias de auto-taxi no determina modulación alguna del derecho a la legalidad sancionadora.

Como argumenta la primera de las citadas Sentencias (FJ 4º) "*De las denominadas "relaciones especiales de sujeción" -también conocidas en la doctrina como "relaciones especiales de poder"- se ha ocupado ya este Tribunal en anteriores ocasiones, no ocultando que, como se dijo en la STC 61/1990, FJ 6, la distinción entre relaciones de sujeción general y especial es en sí misma imprecisa. Por ello debemos considerar ahora, con la extensión que el supuesto reclama, el juego que el concepto de "relaciones especiales de sujeción" puede desempeñar en nuestra Constitución, y más concretamente en relación con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).*

Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de "especial sujeción", "de poder especial", o simplemente "especiales". Lo importante ahora es afirmar que la categoría "relación especial de sujeción" no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Entre los derechos modulables en una relación administrativa especial se cuenta el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. Y aunque este precepto no contempla explícitamente ninguna situación o relación administrativa especial, de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales sí se puede concluir que la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales; así lo entendió este Tribunal -al menos de forma implícita- en relación con un preso (STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2) o con un Policía Nacional (STC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1); también se apreció aquella modulación constitucional de derechos fundamentales en relación con un Arquitecto colegiado, haciéndose mención expresa del art. 36 CE (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Sólo tangencialmente, y sin constituir propiamente ratio decidendi del caso, se aludió en la STC 61/1990, FJ 8, a que un detective privado con autorización administrativa se encontraba en una "relación especial de sujeción", aun cuando aquella relación administrativa especial no tuviera base directa en la Constitución o en una ley conforme con la Constitución. Con todo, y como también declaró este Tribunal en las SSTC 69/1989, de 20 de abril, FJ 1, y 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 2, incluso en el ámbito de una "relación de sujeción especial" una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 CE.

Pues bien, en el caso que nos ocupa ningún precepto constitucional prevé, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de actividad económica privada, aunque esté intervenida y reglamentada, como es la prestación de servicios de transporte en auto- taxi. Tampoco ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada modulaba el disfrute de los derechos fundamentales de quien hoy pide nuestro amparo. Por tanto, y con independencia de cómo se denomine la relación que une al titular de la licencia de auto- taxi con su Ayuntamiento, no hay fundamento alguno para que la sanción impuesta al recurrente carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE".

Supuesto lo anterior lo cierto es que, como afirma la STC 181/2014, de 6 de noviembre (FJ 7º) el principio general de la personalidad de las penas y sanciones no conlleva en todo caso la inconstitucionalidad de la responsabilidad solidaria o por actos de terceros cuando se trata de sanciones administrativas, a cuyo ámbito no resulta trasladable la interdicción de la responsabilidad solidaria propia del ámbito del Derecho Penal (STC 76/1990, de 26 de abril), habiendo considerado el Tribunal Constitucional que resulta conforme a la Constitución la responsabilidad administrativa de los titulares de la autorización por culpa *in eligendo* o *in vigilando*, en cuanto garantes del cumplimiento de las condiciones administrativas, lo que justifica que se exija al titular el deber de prevenir que la persona dependiente realice determinadas acciones (AATC 193/2007, de 26 de marzo y 237/201, de 11 de diciembre).

Décimo octavo.- Idénticas consideraciones resultan predicables del artículo 69.1 del Decreto 35/2012, que contempla la posibilidad de acordar en los supuestos de comisión de alguna de las infracciones previstas en el artículo 64.a) el precintado del vehículo con el que se realiza el transporte y, la retirada de la correspondiente licencia o autorización durante el plazo máximo de un año, además de la sanción que corresponda -sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía- precepto el aludido que se impugna en la medida en que, según se afirma en al demanda, dicho precepto "*no se corresponde al artículo 64 a ya que incluye la falta de certificado de aptitud del conductor*", lo que parece apuntar a una responsabilidad por hecho ajeno como causa única de impugnación que no puede prosperar por las razones apuntadas.

A lo anterior debemos añadir la proporcionalidad de la medida accesoria prevista en el precepto reglamentario aludido (trasunto, por lo demás, del artículo 45.1 de la Ley 2/2003), pues la posibilidad del precintado y retirada de la licencia o autorización aparece reservada a los supuestos de infracciones muy graves, consistentes en la realización de servicios de transporte o de actividades auxiliares o complementarias de los mismos careciendo, por cualquier causa, de la preceptiva licencia, autorización de transporte interurbano, o certificado de aptitud previsto en artículo 29, asimilándose a la carencia de título la situación de falta de visado de la licencia previsto en el artículo 18.

Las consideraciones expuestas eximen a esta Sala del planteamiento de cuestión alguna de inconstitucionalidad.

Décimo noveno.- La Disposición transitoria tercera, por último, en el apartado tercero a que hace mención la parte actora en los fundamentos de derecho de su escrito de demanda, establece que "*Las personas jurídicas que, a la entrada en vigor de este Decreto, sean titulares de licencia de taxi, dispondrán de un plazo máximo de quince meses para transmitir la misma. Idéntico plazo será de aplicación a los titulares de más de una licencia, para transmitir las que resulten necesarias para cumplir la exigencia de una sola licencia por titular prevista en el artículo 27.1.b) del Reglamento*", siendo improcedente por las razones ya expuestas la exigencia de transmisión de licencia impuesta a las personas jurídicas basada en la mera circunstancia del tipo de persona –física o jurídica- titular de la licencia para la prestación del servicio aunque no la de una única licencia por titular prevista en el artículo 27.1.b) ni la del alta correspondiente a que se hace mención en el apartado segundo de la misma Disposición transitoria tercera que, por lo demás, se limita a habilitar un plazo para regularizar aquellas situaciones contrarias a las que reconoce el Decreto.

La vulneración denunciada de derechos adquiridos no resulta atendible, por ser la situación del titular de la licencia una situación estatutaria en el sentido de quedar sujeto, en cada momento, a los requisitos y condicionamientos que, para el ejercicio de la actividad, la Administración pueda imponer en atención a la preservación del interés general o público inherente a la correcta prestación de ciertos servicios.

Vigésimo.- Las consideraciones que anteceden comportan necesariamente la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo interpuesto, no apreciándose la concurrencia de méritos para hacer especial pronunciamiento en materia de costas procesales.

Por todo lo cual y vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos ESTIMAR y ESTIMAMOS parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Antonio Ruiz Antúnez, D. José Sánchez Podadera, D. Felipe Gil Jiménez, D. Diego Molina Rodríguez, D. Miguel Canillas Martín, D. José Holgado Carrillo, D. Francisco Ruiz Martín, D. Rafael Gámez Estébanez, D. Francisco Cerrillo Sánchez, D. Rafael Retamero Morales, D. Francisco Aguilar Palomo, D. Juan Montero Rodríguez, D. Francisco Gaspar Bustos, D. Salvador Santos Chacón, D. Juan Báez Vega, D. Diego López Durán, D. Carlos Díaz Jiménez, D. José Montero Rodríguez, D. Francisco Granados García, D. Manuel Rojas Domínguez, D. Alberto Díaz Escobar, D. José María Gómez Subires, D. Manuel Lobato Gómez, D. Francisco Martín Trujillo, D. Rodolfo Rubio Ramírez, D. Juan Jiménez Rivera, D. Diego Fernández Gutiérrez, D. Antonio Pérez Cano, D. Jerónimo Podadera Cerón, D. Francisco Rivera Rosado, D. José Bravo Rodríguez, D. Salvador Tejada Pinazo, D. Antonio Fuentes Martín, D. Alonso Rivera Rosado, D. Juan Pérez García, D. Antonio González Olmedo, D. Antonio Martín

Fernández, D. Andrés Cobos García, D. Antonio Batana Moreno, D. Alonso Fernández Moreno, D. Alfonso Fernández Huesca, D. Antonio Díaz Ríos, D. Juan Moreno Moreno, D. Francisco Ranea Bautista, D. Antonio Nieto Sánchez, D. José Reina Picón, D. Miguel Sarmiento Vargas, D. Antonio Silva Bonilla, D. Juan González Olmedo, D. Angel Cuerdo Gómez, D. Antonio Muñoz Pérez, D. Manuel Pareja Muñoz, D. Angel Jiménez Campos, D. Jesús Ortiz Godinez, D. Diego Lobato Gómez, D. José Antonio Olmos Olmo, D. Francisco Pérez González, D. José Antonio Aguilar Escalera, D. José Luis López Mingorance, D. Agustín González Cantero, D. Francisco Calvajar Ceres, D. Juan Rueda Rueda, D. Salvador Gámez Arana, D. Antonio Zurita Sánchez, D. Jacinto Figueroa Candón, D. Antonio Navarro Morilla, D. Rafael Pérez López, D. Alfonso Gómez Rodríguez, D. Manuel Fernández Serrano, D. Antonio Pérez Baena, D. Francisco Díaz Carrillo, D. Antonio Cobos Azua, D. Domingo Muñoz Vela, D. José De la Torre Ruiz, D. Francisco Palomo Mostazo, D. Juan Reyes Méndez, D. Andrés González Estébanez, D. Alfonso Roso Martín, D. José Canillas Martín, D. Enrique Sene Rico, D. José Ávila González, D. Angel F. Ruiz Martín, D. Antonio Martín Ruiz, D. Andrés Martín del Pino, D. José Antonio Aguilar Morales, D. Salvador Rivera Albañil, D. Antonio Pascual Ferrer, D. Amador Morales Bueno, D. Cristóbal Agüera Arana, D. Juan Jurado Muñoz, D. José Navarro Valenzuela, Dª Ana Postigo Postigo, D. José Castillo Benítez, D. José Rodríguez Villanueva, D. Manuel Nigo Rodríguez, D. Bernardo Cortés Díaz, D. Antonio Cubo Silva, D. Fernando De Oces López de Gamarra, D. Vicente García Navarro, representados por Dª Raquel Díaz Hernández, contra el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo en el sentido de anular, por las consideraciones efectuadas en el cuerpo de esta Sentencia, los artículos 11.1; 24.1.b); 27.1.a); 27.1.c); 31.2.d); 34; 37 y la Disposición transitoria tercera, apartado tercero, en cuanto a la exigencia de transmisión de las licencias a las personas jurídicas que sean titulares de las mismas a la fecha de entrada en vigor de la norma.

No se hace especial pronunciamiento en cuanto a las costas procesales causadas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de casación en los términos prevenidos en la Ley jurisdiccional, que se preparará ante esta misma Sala, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos, en el plazo de diez días, contados desde el siguiente al de su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos de que dimana, con inclusión del original en el Libro de Sentencias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Dada, leída y publicada fue la anterior Sentencia por la Ilma. Sra. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, el Secretario. Doy fe.