

Id Cendoj: 41091330022002100356
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Sevilla
Sección: 2
Nº de Recurso: 314/2001
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Ilmos. Sres.

D. Antonio Moreno Andrade

D. Eduardo Herrero Casanova

D. José Antonio Montero Fernández

-

En la ciudad de Sevilla a 5 de septiembre de 2002

Visto por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, formada por los magistrados expresados ut supra, el presente recurso nº314/01, en el que ha sido parte actora D. Ramón , D. Jesus Miguel , D. Donato , D. Oscar , D. Jesús Manuel , D. Diego , D. Paulino , D. Juan María , D. Ernesto , D. Rodolfo , D. Juan Miguel , D. Fidel , D. Valentín , D. Agustín , D. Íñigo . D. Carlos María , D. Bruno , D. Miguel , D. Juan Carlos , D. Felix , D. Jose Manuel , D. Antonio , D. Lucas , D. Jesús Ángel , D. Franco , D. Jose Augusto , D. Braulio , D. Raúl , D. Ángel Jesús , D. Jaime , D. Luis Miguel , D. Gabriel . D. Carlos Jesús , D. Daniel , D. Vicente , D. Cesar , D. Silvio , D. Casimiro , D. Sergio , D. Bernardo , D. Serafin , D. Cornelio , D. Jose Ignacio , D. Eduardo , D. Jose Enrique , D. Gerardo , D. Luis Enrique , D. Ismael , D. Pedro Francisco , D. Mariano , D. Arturo , D. Jose Luis , D. Eugenio , D. Luis Pablo , D. Julián , D. Alfonso , D. Jose Carlos , D. Gabino , D. Juan Enrique , D. Romeo , D. Federico , D. Juan Francisco , D. Ricardo , D. Gaspar , D. Miguel Ángel , D. Jose Pedro , D. Jesús , D. Carlos , D. Juan Manuel , D. Sebastián , D. Lucio , D. Everardo , D. Alonso , D. Luis Alberto , D. Jose Ángel , D. Marcelino , D. Hugo , D. David , D. Baltasar , D. Pedro Miguel , D. Jesús María , D. Carlos Alberto , D. Jose María , D. Rubén , D. Roberto , D. Narciso , D. Millán , D. Pedro , D. Plácido , D. Simón , D. Jose Pablo , D. Luis Carlos , D. Juan Pedro , D. Héctor , D. Manuel , D. Jose Francisco , D. Juan Ramón , D. Benedicto , D. Ildefonso , D. Jose Ramón , D. Abelardo , D. Germán , D. Víctor , D. Andrés , D. Joaquín , D. Pedro Jesús , D. Iván , D. Pedro Enrique , D. Leonardo , D. Aurelio , D. Carlos Ramón , D. Humberto , D. Bartolomé , D. Luis Pedro , D. Rosendo , D. Jorge , D. Francisco , D. Esteban , D. Eloy , D. Fermín , D. Imanol , D. Marcos , D. Carlos Manuel , D. Pedro Antonio , D. Emilio , D. Salvador , D. Alvaro , D. Pablo , D. Augusto , D. Luis María , D. Lorenzo , D. Fernando , D. Darío , D. Cristobal , D. Gregorio , D. Matías , D. Luis Antonio , D. Constantino , D. Luis Manuel , D. Lázaro , D. Enrique , D. Blas y D. Cosme , representados por la Procuradora D^a María Dolores Martínez de Azcoytia Ortega, y demandado el Ayuntamiento de Sevilla, representado y defendido por el Letrado consistorial, de cuantía indeterminada y habiéndose turnado la ponencia al Ilmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández, se ha dictado ésta en base a los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO: Interpuesto el recurso contencioso-administrativo, se presentó la demanda dentro del plazo legal.

SEGUNDO: La parte demandada en su contestación a la demanda solicitó una sentencia confirmatoria de las Resoluciones recurridas.

TERCERO: Señalado día para su votación y fallo esta tuvo lugar con el resultado que a continuación se expone.

FUNDAMENTOS JURÍDICO

PRIMERO: Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla de 30 de octubre de 2000, publicado en el BOP el 22 de enero de 2001, por el que se ratifica el acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno del Instituto del Servicio de Auto-taxis, de "establecer un turno rotativo para los auto- taxis que deseen prestar servicio en las paradas existentes en el **Aeropuerto** de San Pablo, de modo que únicamente podrán acudir a las citadas paradas los auto-taxis correspondientes a la letra que según el calendario oficial vigente les haya correspondido el descanso en día inmediato anterior. A título de ejemplo y para mejor comprensión de la medida, si de acuerdo con el calendario oficial el día viernes le ha correspondido descansar -por ejemplo- a la letra c, el turno correspondiente a esta letra podrá atender el servicio el lunes inmediato siguiente. Los turnos regulados en el calendario oficial de descansos por licencias pares e impares podrán acudir a dichas paradas los días que les correspondan según este orden".

SEGUNDO: A la vista de las alegaciones de la parte actora, resulta esencial para la resolución del presente determinar la naturaleza y alcance del citado acto, en tanto que a nuestro entender resulta artificial y muy forzados los términos en que se plantea la controversia por parte de la recurrente.

Así expresamente afirma la parte actora que el fundamento de la demanda es la solicitud de la nulidad del acuerdo combatido en base a la falta de competencia de la corporación municipal para establecer un sistema de turnos respecto de los titulares de la licencia municipal en la parada del **Aeropuerto** de Sevilla. Considera que el acuerdo que nos ocupa es una disposición de carácter general que está regulando una cuestión ajena a su ámbito competencial, cual es un servicio interurbano competencia del ente autonómico; cuando sólo le cabe regular el recorrido de los transportes de personas y equipajes de automóviles ligeros en el municipio de Sevilla cuando el recorrido discorra por tramo urbano, siendo evidente que el **Aeropuerto** de Sevilla conlleva un recorrido fuera del casco urbano, por lo que la licencia que autoriza este transporte es expedida por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, único competente para regular el transporte interurbano. De la naturaleza de disposición de carácter general que le otorga a dicho acuerdo, deriva que se han omitido trámites esenciales, arts. 49.1.b) de la LBRL y 86 LPA. Imputándole a dicho acto falta de motivación y arbitrariedad, al punto que se ha visto perjudicado seriamente los servicios públicos de transportes como lo acredita la prueba que presenta de aumento de autobuses y disfunciones en el transporte de viajeros mediante taxis.

TERCERO: Para determinar el alcance y naturaleza del acuerdo impugnada, nada mejor que examinar su tramitación y contenido.

Es un hecho notorio, del que se hizo eco los medios de comunicación social y así queda reflejado de la documental unida a las actuaciones, que el servicio de transporte mediante taxis desde el **aeropuerto** de Sevilla se vio incurso en graves problemas, derivando en conflictos y enfrentamientos violentos, que incidían negativamente en el correcto servicio de interés público e imagen del mismo.

En 18 de mayo de 2000, el Instituto del Taxi toma la iniciativa de organizar mejorando el expresado servicio que se prestaba desde las paradas del **aeropuerto** , y ello en base a las potestades que le otorgaba la Ordenanza Municipal reguladora del servicio de transportes en automóviles ligeros en el municipio de Sevilla, en concreto artº 43, como expresamente se recoge en el acto iniciador del expediente; artº 43 cuyo tenor es el siguiente: "La Autoridad Municipal, oídas las Asociaciones y Sindicatos representativos del sector, podrá establecer las medidas de organización y control que considere necesarias para el perfeccionamiento del servicio y, atendiendo a las necesidades públicas, determinará el horario mínimo de servicios a prestar, y regulará los días de descanso y período de vacaciones estival, de modo que quede suficientemente garantizada la continuidad del servicio", inscribiéndose, pues, la iniciativa dentro de las potestades vinculadas a la organización y control del servicio, lo que inequívocamente se refleja en el propio acto iniciador del expediente, "La Dirección del Instituto del Servicio de Auto- taxis buscando mejorar la calidad del servicio que se presta a los usuarios que se trasladan a cualquier punto de la ciudad desde las paradas del **Aeropuerto** , considera necesario intervenir organizando racional y adecuadamente los turnos de los auto-taxis que habitualmente acuden a dicha parada.... El sistema ajuicio de esta Dirección, no sólo resulta más equitativo y, por tanto, justo respecto a todos los trabajadores del sector, sino que, además, facilita el mejor y más adecuado control del servicio, lo que, sin duda, redundará en beneficio tanto de los usuarios como del propio sector".

A continuación, y en cumplimiento de lo previsto en el expresado artículo 43, se da traslado para audiencia a UGT, UPT, CCOO, Unión Sevillana del Taxi, Asociación de Consumidores Hispalis, UCE y ACUS.

Cumplimentado dicho trámite se da traslado de la medida organizativa propuesta al órgano competente del Ayuntamiento, Comisión de Gobierno, de conformidad con lo prevenido en los arts. 3.2 e) y 5 de la Ordenanza, la que la aprueba en los términos vistos.

CUARTO: Inequívocamente resulta diáfano que estamos ante una medida organizativa y de control del servicio de interés público del transporte en automóviles ligeros, cuya finalidad manifestada, clara y contundentemente, no es otra que mejorar y perfeccionar el servicio y su control, que incide en particular en unas determinadas paradas, las del **Aeropuerto** que expresamente se contempla en la Ordenanza como competencia del Ayuntamiento para dictar disposiciones complementarias respecto de los estacionamiento en paradas. El alcance de la medida, se circunscribe al ámbito propio de la materia objeto de la Ordenanza; que el **aeropuerto** de Sevilla está dentro de su término municipal, aunque fuera del casco urbano, no es discutido pero siendo el objeto de la ordenanza el servicio de transporte de personas y equipajes en automóviles ligeros en el municipio de Sevilla, cuando el recorrido discorra por tramo urbano, es evidente que dentro del ámbito propio de la atribución competencial municipal se encuentra la regulación del servicio de interés público en todos aquellos aspectos que incidan en el mismo y en el que está presente intereses municipales, por lo que si le corresponde regular los horarios, forma de prestación del servicio, turnos, estacionamientos, paradas... le corresponde al mismo tiempo establecer las medidas organizativas adecuadas, entre las que se encuentra, claro está, la organización de los estacionamientos y paradas; también la del **aeropuerto**, de especial importancia en la correcta prestación del servicio, sin que la adopción de medidas del contenido visto afecte ni directa, ni indirectamente, la materia referida al transporte interurbano, como lo acredita el análisis de la medida que se circunscribe a organizar los turnos en las paradas del **aeropuerto**, sin más, insistimos, cualquiera que sea la perspectiva de examen de la medida, de modo alguno queda afectado el transporte interurbano.

Desde el punto de vista formal la Ordenanza, en la que encuentra su apoyo la medida adoptada, destinada a regular la actividad de transporte en el término municipal, tiene su base en el aro 4.1.a) de la Ley 7/85 y, en particular, en el artº 25, 2, 11). Sin que se discuta que la tramitación de la Ordenanza se hizo conforme a lo estipulado en los arts. 49 y 70 de la LRBRL y también el artº 130 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, no derogado por la Ley 30/92. Interesándonos resaltar que en su elaboración, así el artº 491), citado, se exige el trámite de "información pública y audiencia de los interesados por el plazo mínimo treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias". Ciertamente la Ordenanza no puede traspasar en cuanto a su contenido material, los límites propios de la competencia municipal, pero en ningún momento se cuestiona siquiera que esta Ordenanza haya traspasado estos límites.

Merece resaltarse otro aspecto que delimita en su justa medida la potestad reglamentaria en la materia de las Corporaciones Locales; resulta incuestionable que el transporte terrestre de pasajeros y equipajes mediante automóviles ligeros incide directamente sobre los intereses municipales, desde la utilización con mayor intensidad de espacios públicos, necesidad de infraestructura, sistema de comunicación interna de la ciudad... lo que conlleva que sea el municipio quien controle y regule la prestación del citado servicio de interés público y vele por los intereses municipales que se vean comprometidos. Lo que conlleva que corresponda, pues, a la Corporación Municipal el establecimiento del marco jurídico regulador de la materia, para el ejercicio del control público que legalmente tiene encomendado. En este marco, como no puede ser de otro modo, podrá utilizar todas las técnicas organizativas y de control preventivo, y es la propia Ordenanza la que dispone la posibilidad de adopción de medidas de organización y control, así como disposiciones complementarias al efecto.

QUINTO: Lo anterior nos introduce en el principal tema de debate, esto es la naturaleza jurídica de la medida que examinamos, que ya adelantamos, consideramos que no acierta la parte actora cuando la califica de disposición de carácter general.

La Ordenanza denomina a las medidas como la que nos ocupa como disposición complementaria o medidas de organización o control. En ningún caso, estas disposiciones complementarias de la Ordenanza alcanzan propiamente el carácter de fuente del Derecho, su misión, como queda nítidamente reflejada en la Ordenanza no es otra que el establecimiento de, directrices, mandatos, instrucciones o simples medidas que la Autoridad competente, el ente que tiene atribuida la competencia, impone a los afectados, a los responsables de la prestación del servicio de interés público de transporte por auto-taxis. No hay manifestación alguna de la potestad reglamentaria, estamos ante el establecimiento de medidas de organización y control, una mera orden impuesta a aquellas personas que prestan el servicio de transporte

en auto- taxis, dentro del ámbito municipal de competencia como se vio, para su cumplimiento, incurriendo en las responsabilidades previstas en caso de incumplimiento, sin traspasar este ámbito interno que hemos definido entre el ente competente y los que prestan el servicio de interés público, sin ir más allá sus efectos jurídicos pues no regulan nada con efectos para terceros ajenos a dicho ámbito. El acuerdo impugnado se limita a establecer una medida de obligada observancia para los taxistas, mediante la organización de los turnos rotatorios en las paradas del **aeropuerto**, lo que ya se ha indicado se incardina dentro de las facultades y potestades que la Ordenanza prevé y dentro de las técnicas de intervención e instrumentos que el orden jurídico ofrece; ni se contradice la Ordenanza, ni se innova el orden jurídico, y en lo que en este interesa, en absoluto afecta al transporte interurbano.

En definitiva, no estamos más que ante una medida de control y organización que impone un mandato, determinados deberes, y al mismo tiempo una correlativa prohibición afectante a los taxistas, sobre la base de las competencias y potestades que se prevén en la Ordenanza, a la que ni innova ni modifica.

SEXTO: Dicho lo anterior, claro está decae el resto de alegaciones de la parte actora en cuanto imputa defectos formales en la creación de la disposición general; puesto que al no tener tal carácter, no se le puede exigir la realización de los trámites de elaboración reglamentaria. Desde el punto de vista estrictamente formal, el acuerdo impugnado, ya se dijo, cumple los trámites que se establecen específicamente en el arts 43 de la Ordenanza.

SÉPTIMO: Por último, ha de convenirse que estamos ante potestades, de organización y control del servicio de interés público de transporte en automóviles ligeros, esencialmente discrecionales.

Así, la propia Ordenanza atribuye a la Autoridad Municipal la facultad de adoptar medidas de control y organización, control y organización que por su propia naturaleza implican el ejercicio de opciones ante posibilidades alternativas; por lo que, como tales, ante la existencia de varias soluciones posibles, cualquiera de ellas resulta potestativa y es el órgano competente, al que le corresponde la elección, núcleo de la decisión al que no cabe entrar el control judicial, que debe de limitarse a controlar que se ha seguido el proceso de razonamiento e intelectual que justifica la medida, la elección, con el fin de comprobar que la discrecionalidad no ha traspasado los límites convirtiéndose en arbitrariedad prohibida.

En dicha línea denuncia la parte actora la falta de motivación y la arbitrariedad de la medida. Afirmando que en dos líneas se ventila toda la motivación del expediente administrativo, resultando la medida restrictiva y perjudicial para el servicio, en tanto limita y reduce los vehículos que han de prestar el servicio de tal manera que de manera real y efectiva se está produciendo un perjuicio al servicio público, así nota de AENA, solicitud de autorización para aumento del servicio de autobuses; tampoco existe la distribución más equitativa, puesto que el sector se había autoregulado hasta entonces y existía una distribución justa en el conjunto de las paradas y al desviar los taxistas que prestaban sus servicios habitualmente a otras paradas lo que se produce realmente son saturaciones en otras paradas y déficit en el **aeropuerto**; limitación que por demás atenta contra el principio de libertad de empresa; sin que se llegue a explicar cómo se consigue el mayor control que preconiza con la implantación de la medida.

Es evidente que no es labor de la Sala entrar sobre la conveniencia de una u otra medida, de establecer restricciones en una determinada parada o dejar total libertad, puesto que como ya se ha indicado se está ante el ejercicio de una potestad discrecional y corresponde a la Administración decidirse sobre alternativas posibles.

El análisis ha de centrarse si la medida adoptada está justificada y si la misma resulta irracional o arbitraria; para lo cual resulta indispensable que en la medida impuesta se recoja la razón de la misma, su motivación, y al conocerse las razones se abre la puerta del control de que la actuación llevada a cabo por el poder público competente, responde a criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido, teniendo presente la finalidad perseguida por la Administración, esto es que la misma resulta proporcionada al fin perseguido. Pues bien, a nuestro entender la medida está suficientemente motivada, expresamente se recoge la finalidad, mejorar la calidad del servicio en beneficio de los usuarios, estableciendo un sistema más justo por equitativo respecto de los profesionales y facilitar el control del servicio, una medida de organización y limitación proporcional de una sexta parte al día de los de taxis en el municipio de Sevilla que pueden acudir a una parada, evidentemente introduce un elemento de control y distribución de efectivo que resulta objetivo, lo que justifica la medida y favorece una distribución más equitativa respecto de paradas que objetivamente resultan atractivas para los profesionales; ya dijimos que no es labor de la Sala entrar a dilucidar si existe un sistema mejor, o más equitativo o que procura una mejor organización, en tanto que el control judicial no persigue establecer el sistema más óptimo, pues es a la Administración a la que

corresponde tomar la decisión y al Tribunal examinar si resulta arbitrario por irracional u otra causa y a la parte actora que denuncia la arbitrariedad aportar el material probatorio del que deducir dicha arbitrariedad; en el presente caso, la parte actora no prueba la anunciada arbitrariedad, sino que se limita a alegar con material probatorio al efecto que existe mejor sistema y que con dicha medida no se ha procurado mejorar el servicio, al contrario, pero de modo alguno demuestra la arbitrariedad prohibida. Sin que bajo el principio de libertad de empresa, pueda ampararse la pretensión actora de absoluta libertad en la prestación del servicio de taxis; sin perjuicio del principio del favor libertatis, existen numerosos derechos y bienes constitucionales que han de protegerse. Pues bien, que se regule dentro del municipio por quien tiene atribuida la competencia y se adopten medidas de organización del servicio de interés público, en absoluto afecta al contenido básico del derecho a la libertad de mercado y a la libre empresa, i afecta a dicho principio en términos tales que lleguen a ser inconstitucionales, cuando tales acuerdos obedecen a intereses públicos reconocidos objetivamente y no hacen más que regular ordenadamente las relaciones de convivencia, indispensables precisamente para el desarrollo de la libertad de empresa y de mercado. Siguiendo en dicha línea se podría llegar a la conclusión que toda limitación en cuanto, normalmente, es intervencionista, es inconstitucional; sin que desde luego, las medidas adoptadas sea desproporcionada en función del fin propuesto, puesto que si se parte de que es existía un conflicto por la deficiente organización de las paradas de taxis en el **aeropuerto** , lo propio es adoptar aquellas medidas que el ente competente entiende adecuadas para solucionar el conflicto, junto con el interés de mejorar el servicio e introducir elementos de justicia distributiva entre los profesionales.

OCTAVO: No se aprecia mala fe ni temeridad que conllevaría la condena en costas.

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

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD EL REY

FALLAMOS

que debemos desestimar y desestimamos el Recurso interpuesto contra la Resolución objeto de esta Sentencia, que confirmamos por ser acorde con el Ordenamiento Jurídico. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se notificará en legal forma, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Intégrese esta Resolución en el Libro correspondiente y remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, a la dependencia de origen de éste.