

Tribunal Superior de Justicia

de Islas Baleares, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) Sentencia num.
407/2005 de 13 mayo

[JUR\2005\134024](#)



TRANSPORTES: Terrestres: carretera: nacionales: viajeros: autotaxis: competencias municipales: frente al interés empresarial de cada taxista se superpone la posibilidad de adopción de medidas que beneficien el servicio público de transporte: aunque dichas medidas hayan de limitar el ámbito de libre decisión en el ejercicio de la actividad empresarial: imposición de instalación de radioteléfono en taxis: no supone exceso competencial ni puede ser interpretado como quiebra del principio de libertad de empresa: interés público prevalente.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo 1250/2002

Ponente: Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster

Don Gonzalo D. promovió recurso contencioso-administrativo contra Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Ibiza, de fecha 02-05-2002, por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo del concejal sr. Víctor D. por medio del cual le requería la implantación de "radio-teléfono" en su auto-taxi.

El TSJ **desestima** el recurso interpuesto.

En la Ciudad de Palma de Mallorca a trece de mayo de dos mil cinco.

Vistos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears los autos núm. 1250/2002, dimanantes del recurso contencioso-administrativo seguido a instancias de D. Gonzalo, representado por el Procurador D. José A. Cabot LLambías y asistida de Letrado D. José M^a Roig Vich; y como Administración demandada el Ayuntamiento de Ibiza representada por el Procurador D. Juan José Pascual Fiol y asistida de Letrado D. Manuel Alcaide Juan.

Constituye el objeto del recurso:

* el decreto de alcaldía del Ayuntamiento d'Eivissa, de fecha 2 de mayo de 2002, por el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra acuerdo del Concejal Sr. Víctor por medio del cual le requería la implantación de «radio-teléfono» en su auto-taxi.

*el art. 20 del Reglamento del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en Automóviles Ligeros con Conductor del Ayuntamiento de Ibiza, en la redacción modificada aprobada en acuerdo del Pleno de fecha 30.04.2001.

La cuantía se fijó en indeterminada.

El procedimiento ha seguido los trámites del ordinario.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO

Interpuesto el recurso en fecha 29.05.2002, se le dio traslado procesal adecuado, ordenándose

reclamar el expediente administrativo.

SEGUNDO

Recibido el expediente administrativo, se puso de manifiesto el mismo en Secretaría a la parte recurrente para que formulara su demanda, lo que así hizo en el plazo legal, alegando los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimatoria del mismo, por ser contrario al ordenamiento jurídico, el acto administrativo impugnado, así como que se declare contrario a derecho la modificación del art. 20 del Reglamento del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en Automóviles Ligeros con Conductor del Ayuntamiento de Ibiza, en la redacción modificada aprobada en acuerdo del Pleno de fecha 30.04.2001.

TERCERO

Dado traslado del escrito de la demanda a la representación de la Administración demandada para que contestara, así lo hizo en tiempo y forma oponiéndose a la misma y suplicando se dictara sentencia confirmatoria de los acuerdos recurridos.

CUARTO

Recibido el pleito a prueba, se propuso y admitió la pertinente, con el resultado que obra en autos.

QUINTO

Declarada concluida la discusión escrita, se ordenó traer los autos a la vista, con citación de las partes para sentencia, se señaló para la votación y fallo, el día 1205.2005.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO

Planteamiento de la cuestión litigiosa

Como antecedentes fácticos, interesa recordar:

1º) que mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ibiza de fecha 30.04.2001, se procedió a la modificación de la redacción del art. 20 del Reglamento del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en Automóviles Ligeros con Conductor del Ayuntamiento de Ibiza, de modo que conforme a la nueva redacción «El Alcalde está facultado para exigir la instalación de radioteléfono en los vehículos auto taxis, así como todas aquellas innovaciones técnicas que las circunstancias aconsejen y redunden en beneficio del servicio, con los informes técnicos correspondientes».

2º) en aplicación de la nueva normativa, se requirió al ahora recurrente –titular de licencia de auto taxi– para que implantase radioteléfono en su taxi. Primero se requirió mediante oficio de concejal y al denunciarse la falta de competencia de éste, mediante el Decreto de alcaldía del Ayuntamiento d'Eivissa, de fecha 2 de mayo de 2002, se reconoció la falta de competencia del concejal pero en definitiva el mismo requerimiento se reiteró por medio del indicado decreto de alcaldía.

El recurrente impugna el acto administrativo por el que se le requiere la implantación de radioteléfono en su taxi e, indirectamente, impugna la redacción modificada del art. 20 del Reglamento del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en Automóviles Ligeros con Conductor del Ayuntamiento de Ibiza que autoriza al Alcalde para exigir dicha implantación.

La demanda se fundamenta en los siguientes argumentos:

1º) que la norma es contraria al art. 38 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#) ya que la decisión de la implantación o no del radioteléfono corresponde a la iniciativa privada de los profesionales.

2º) que la norma infringe el art. 21 y 40 del [RD 763/1979, de 16 de marzo \(RCL 1979, 1049\)](#) , por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de transportes de automóviles ligeros en cuanto que las facultades de organización municipal se limitan a materia de horarios, calendarios, descansos y vacaciones, así como para fijar las paradas o situados.

3º) que la norma infringe el art. 40 del mismo RD 763/1979, de 16 de marzo, por cuanto se ha dictado sin oír a las Asociaciones profesionales de Empresarios y Trabajadores.

SEGUNDO

La exigencia de instalación de radioteléfono y la libertad de empresa

El recurrente considera que la modificación de la Ordenanza –y en consecuencia el Decreto impugnado– es contraria a la [Constitución Española \(RCL 1978, 2836\)](#) en cuanto que afecta al derecho de libertad de empresa, de modo que será cada taxista, en función de los intereses de su actividad empresarial, el que decidirá si a dicha actividad le conviene o no el uso de radioteléfono.

No obstante, debe precisarse que al tratarse de un servicio público –o más propiamente semipúblico–, también debe examinarse la cuestión desde la perspectiva de si es una medida que favorece o mejora la prestación de dicho servicio. En este punto la parte recurrente no niega que el mecanismo del radioteléfono beneficie al servicio público, como tampoco prueba o alega que en su taxi en concreto no ha de producir ningún beneficio al referido servicio.

Así pues, frente al interés empresarial de cada taxista en concreto, se superpone la posibilidad de adopción de medidas que beneficien el servicio público de transporte aunque dichas medidas hayan de limitar el ámbito de libre decisión en el ejercicio de la actividad empresarial y ello por la sencilla razón de que este ámbito, por la naturaleza del servicio, no es completamente libre.

En este punto, no cabe sino remitirnos a lo indicado en [sentencia de esta Sala núm. 19.01.1999 \(RJCA 1999, 285\)](#) en el que se hacía idéntica invocación a la libertad de empresa frente a Ordenanza que establecía determinaciones en el ejercicio de la actividad de autotaxi. Se decía en aquella sentencia:

«no ha de olvidarse que el Tribunal Supremo, en [sentencia de 15 de diciembre de 1982 \(RJ 1982, 7972\)](#) , citada después por la [sentencia de 30 de octubre de 1987 \(RJ 1987, 9204\)](#) , ya había señalado que son los imperativos inherentes a la idea de servicio público los que impiden la prevalencia de la libre voluntad de sus titulares en su organización, aunque la misma no se desentienda tampoco de sus intereses; y es ésta consideración de servicio público la que justifica que ésta actividad, aunque en manos de particulares, tenga que estar sometida a una reglamentación y a una organización supraordenada a voluntad de quienes, desde su perspectiva personal, solo ven en el servicio un instrumento de un negocio privado».

En consecuencia, tal como señalaba la [sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1989 \(RJ 1989, 3722\)](#) :

«... la actividad del transporte de personas en vehículos automóviles mediante precio es una actividad empresarial ya se realice autónomamente o por medio de conductores asalariados pero la misma, al igual que todas las demás, no puede desarrollarse en un marco de plena libertad, manifestación que no contiene el precepto constitucional, el que enmarca a la libertad de empresa en la economía de mercado al objeto único evidente de descartar una plena socialización o estatalización de los medios de producción y distribución, más sometiéndola a las exigencias de la economía general, y en su caso de la planificación, de conformidad con las cuales han de garantizar y proteger su ejercicio y defender la productividad los poderes públicos. Lo que así entendido no pugna en absoluto con la reglamentación del transporte por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, tradicional en nuestro Ordenamiento Jurídico como servicio público que es.

(...)

Sexto .–Las jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado la, actividad, de auto taxis como servicio impropio o virtual cuya prestación implica una relación de sujeción especial con la Administración [sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1977 \(RJ 1977, 1399\)](#) y [30 de junio de 1979 \(RJ 1979, 2977\)](#) , recogidas en la de [30 de octubre de 1987 \(RJ 1987, 9204\)](#) y [sentencia de 13 de noviembre de 1995 \(RJ 1995, 8597\)](#) .

Ahora bien, conforme resulta de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la [Ley 7/85 \(RCL 1985, 799 y 1372\)](#) , ha de concluirse que, en efecto, el servicio de taxi no es, meramente una actividad privada de interés general sino que se trata de un servicio público impropio o virtual, pero, además, se, trata también de un servicio reservado al municipio; y ello con independencia de que se preste por

particulares.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la reserva declarada en el artículo 86.5 de la Ley 7/85 comprende tanto el transporte regular de viajeros como el transporte discrecional, siendo el servicio de taxi una manifestación del transporte público de viajeros de carácter discrecional o no regular porque se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario u horario preestablecido –artículo 64.1 de la [Ley 16/87 \(RCL 1987, 1764\)](#) –. La reserva al municipio del servicio de taxi comporta, con independencia de que su gestión no sea municipal, la atribución a aquel de la titularidad de dicho servicio, por lo que no solo es que su inicio quede sujeto a la previa obtención de licencia sino que, en lo que aquí importa, también permite que el municipio implante limitaciones en la manera de prestación del servicio.

Por consiguiente, el servicio de taxi, como actividad de interés público reservada al municipio, puede verse afectado –en la iniciación porque requiere licencia, sin que exista un derecho subjetivo del particular a obtenerla, pero también en su funcionamiento– por limitaciones que difieran de las que atañen a toda actividad empresarial privada que no afecte al interés público».

Así pues, la medida acordada en Ordenanza y en materia en la que la Administración goza de especiales potestades de tutela al tratarse de una relación administrativa de sujeción especial, es medida que no supone una inmisión intolerable en el ámbito de la libertad empresarial ya que de conformidad con la [STS 05.03.2004 \(RJ 2004, 1195\)](#) , únicamente cabría rechazar aquellas que sean irrazonables, arbitrarias e injustificadas, lo que no ocurre en nuestro caso al no alegarse ni acreditarse por el recurrente que el uso de radioteléfono no suponga una mejora del servicio y por tanto debe entender que sí existe dicha mejora, lo que implica la constitucionalidad de la medida.

No es de aplicación al caso la doctrina contenida en la STS 19.07.200 invocada por el recurrente por referirse a un supuesto diametralmente opuesto al presente. En aquel caso la decisión municipal era la contraria, esto es, impedir el uso de radioteléfono. En este punto no se puede sino coincidir con la sentencia invocada en que la medida municipal sí suponía una alteración del ámbito de la libertad de empresa arbitraria e injustificada ya que la medida en nada beneficiaba al servicio público, sino todo lo contrario.

En nuestro caso debe repetirse que la medida sí beneficia al servicio, o al menos no se demuestra lo contrario.

TERCERO

Ámbito de las potestades municipales en la regulación del servicio de taxi

El recurrente alega que la norma infringe el art. 21 y 40 del [RD 763/1979, de 16 de marzo \(RCL 1979, 1049\)](#) , por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de transportes de automóviles ligeros en cuanto que las facultades de organización municipal se limitan a materia de horarios, calendarios, descansos y vacaciones, así como para fijar las paradas o situados

En este punto debe precisarse que el artículo 25.2 11) de la [Ley 7/85 \(RCL 1985, 799 y 1372\)](#) establece que el Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de transporte público de viajeros. Además, el artículo 86.3 de la Ley 7/85 declara la reserva en favor de las entidades locales de servicio esencial como el de transporte Público de viajeros. La reserva comprende el transporte regular y el transporte discrecional. El servicio de taxi constituye manifestación del transporte público de viajeros de carácter discrecional, razón por la cual se encuentra incluido en la reserva.

El Real Decreto 763/79 habilita al municipio para la aprobación de la norma reguladora del servicio de taxi así como, específicamente, en lo que más puede importar a la controversia suscitada, le permite también la determinación de horarios, calendarios, descansos y vacaciones –artículo 1 y 40–.

El art. 21 del RD763/79 precisa que «En las Ordenanzas locales o bandos de la Alcaldía se fijarán el "situado" o "parada" para los vehículos de las clases A) y B), el número máximo de los que pueden

concurrir a cada parada, la forma en que deben estacionarse y el orden de tomar de viajeros», pero ello no puede interpretarse en el sentido de que las Ordenanzas no pueden regular «nada más».

Tampoco cuando el art. 40 precisa 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» debe entenderse en sentido limitativo de que las competencias únicamente afectan a dicho extremos, como lo demuestran otros preceptos del mismo RD que permiten al municipio regular aspectos distintos del servicio. Así por ejemplo:

- el art. 4 y 7 que permite a la Administración Local la fijación del modelo y marca de vehículo y requisitos para sustitución.

- El art. 6 que permite al Ayuntamiento imponer dispositivos de seguridad en los taxis o comunicación con la policía por medio de radioteléfono en municipios en que existan cooperativas de radio-taxis.

- El art. 9 al regular la potestad municipal relativa a la posibilidad de colocar anuncios publicitarios.

*...etc.

Así pues, cuando el art. 1 del RD 763/1979, de 16 de marzo, contempla que 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, ello implica potestad de regular la actividad en todos sus aspectos –y no sólo los del art. 40–, siempre que no entren en colisión con normativa de rango superior.

CUARTO

Defecto procedimental al no concederse audiencia a las asociaciones afectadas

Se alega que la norma infringe el art. 40 del mismo [RD 763/1979, de 16 de marzo \(RCL 1979, 1049 \)](#) , por cuanto se ha dictado sin oír a las Asociaciones profesionales de Empresarios y Trabajadores.

Dicha norma dispone 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».

Este argumento no puede prosperar por cuanto:

1º) el art. 40 exige la mencionada audiencia cuando se adopten en medidas en materia de horarios, calendarios, descansos y vacaciones, lo que no es el caso, por lo que dicho precepto no serviría para exigir la audiencia.

2º) si se entiende que lo que se infringe son las normas reguladoras de la elaboración de las Ordenanzas, ni la recurrente precisa que norma sería la infringida y en todo caso carecería de legitimación para impugnar el eventual defecto ya que sólo las afectadas por la supuesta infracción (las Asociaciones), podrían invocar su indefensión.

Por todo lo anterior, debe desestimarse el recurso.

QUINTO

Costas procesales

No se aprecia ninguno de los motivos que, de conformidad con el art. 139 de la [Ley Jurisdiccional \(RCL 1998, 1741 \)](#) , obligue a hacer un expresa imposición de costas procesales, por lo que se estima adecuada su no imposición.

Vistos los preceptos legales mencionados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1º

Que desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo

2º

Que declaramos conforme al ordenamiento jurídico el acto administrativo y Ordenanza impugnados y, en consecuencia, los confirmamos .

3º

No se hace expresa declaración en cuanto a costas procesales.

Contra la presente sentencia, cabe recurso de casación a interponer ante esta Sala y para el Tribunal Supremo, en el plazo de diez días contados desde la notificación de la presente.

Así por esta nuestra sentencia de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. –Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. Fernando Socías Fuster que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Secretario, rubricado.

PUBLICACIÓN. –En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr./a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

DILIGENCIA: Seguidamente se procede a cumplimentar la notificación de la anterior resolución. Doy fe.