

Id Cendoj: 28079130042010100100  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 2306/2008  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: CELSA PICO LORENZO  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

ZARAGOZA. NULIDAD DE LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA MUNICIPAL DEL SERVICIO DE AUTO-TAXI QUE INTRODUCE LA POSIBILIDAD DE TRANSPORTAR MERCANCÍAS. COMPETENCIA AUTONÓMICA EN VIRTUD LOTT Y LEY AUTONÓMICA.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a dos de Marzo de dos mil diez.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 2306/2008 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Antonio Alvarez Buylla Ballesteros en nombre y representación del Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia de fecha 14 de marzo de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso núm. 497/04, seguido a instancias de la Asociación Empresarial de Transportes Discrecionales de Mercancías de Aragón-Tradime-Aragón, contra Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de mayo de 2004, dictado en el Expte. nº 312136/03 desestimatorio de las alegaciones formuladas contra el Acuerdo de 30 de abril de 2003 de modificación del art. 2.1 de la Ordenanza Municipal del Servicio de Autotaxi. Ha sido parte recurrida la Asociación Empresarial de Transportes Discrecionales de Mercancías de Aragón representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Purificación Bayo Herranz.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso administrativo 497/04 seguido ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, se dictó sentencia con fecha 14 de marzo de 2008 , que acuerda: "Estimamos en parte el presente recurso contencioso administrativo número 497/04-A interpuesto por la representación procesal de la Asociación Empresarial de Transportes Discrecionales de Mercancías de Aragón-Tradime-Aragón declarando la nulidad de la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia, por la que el Ayuntamiento de Zaragoza aprobaba la modificación del art. 2.1 de la Ordenanza Municipal del servicio de autotaxi".

**SEGUNDO.-** Notificada dicha resolución a las partes, por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza se prepara recurso de casación y, teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

**TERCERO.-** Dicha representación procesal, por escrito presentado el 20 de mayo de 2008 formaliza recurso de casación e interesa la estimación de los motivos alegados y que se case la sentencia recurrida resolviendo conforme al suplico contenido en el recurso contencioso-administrativo.

**CUARTO.-** La representación procesal del Gobierno de Cantabria formaliza, con fecha 7 de julio de 2009 escrito de oposición al recurso de casación interesando la desestimación de éste con costas.

**QUINTO.-** Por providencia de 10 de diciembre de 2009 se señaló para votación y fallo el día 23 de febrero de 2010, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente la Excmo. Sra. D<sup>a</sup>. **Celsa Pico Lorenzo** , Magistrada de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- La representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza interpone recurso de casación 2306/2008 contra la sentencia estimatoria de fecha 14 de marzo de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso núm. 497/04 , deducido por la Asociación Empresarial de Transportes Discrecionales de Mercancías de Aragón-Tradime-Aragón, contra Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de mayo de 2004, dictado en el Expte. nº 312136/03 desestimatorio de las alegaciones formuladas contra el Acuerdo de 30 de abril de 2003 de modificación del art. 2.1 de la Ordenanza Municipal del Servicio de Autotaxi. Resuelve la Sala declarar la nulidad del precepto impugnado.

En el PRIMER fundamento rechaza la causa de inadmisibilidad opuesta por el Ayuntamiento de Zaragoza.

El SEGUNDO refleja la existencia de diversos motivos de impugnación frente al acuerdo municipal de 30 de abril de 2003 que confirió nuevo contenido al art. 2.1 . con el siguiente tenor: *"Ello no obstante, podrá efectuarse el transporte de objetos o encargos distintos a los equipajes de los viajeros, de forma compatible con las características técnicas del vehículo y con la normativa en cada caso aplicable, y previa autorización genérica otorgada por la Alcaldía-Presidencia, en la que se fijarán las condiciones que hayan de observarse"*.

Reseña la Sala en su fundamento TERCERO que mientras la regulación de transportes terrestres referidos a viajeros constituyen competencia municipal, en virtud de los arts. 6 y 7 de la Ley de Aragón (14/1998 ) y la Ley estatal de ordenación del Transporte Terrestre, Ley 16/1987, de 30 de julio, LOTT , nada se dice respecto al transporte de mercancías.

Expresa en el CUARTO que la confrontación de la competencia municipal, conforme a la legislación citada y la regulación impugnada evidencia su incorrección. Destaca *"se ejercen directamente competencias en cuestión de transporte terrestre e, incluso, se faculta al Alcalde Presidente para valorar y decidir, con exclusiva competencia, cuándo procederá dar autorización o no para transportar las mercancías"*.

En el QUINTO rechaza el alegato de que el art. 63 de la LOTT faculta a la Administración para permitir que vehículos destinados al transporte de viajeros puedan también transportar mercancías. Afirma que *"tal posibilidad de decisión corresponderá a cada Administración competente en cada caso".... Por el contrario, como se deduce del empleo de tal término genérico a lo largo de la ley y de los principios generales de asunción y distribución de competencias administrativas, cuando se atribuye a la "Administración" la competencia, debe entenderse hecha en todo caso la referencia a la administración competente por razón de la materia"*.

En el SEXTO rebate la tesis sustentada en la Ley de Bases de Régimen Local o en las sentencias que cita del Tribunal Supremo, *"pues no deciden la concreta materia de que se trata ahora. Ni es tampoco de valorar la alegación sentada en el hecho de que no ha sido dictado Reglamento de desarrollo de la Ley de Aragón 14/98 , puesto que la Ley es clara en la materia, sin necesidad de desarrollo posterior, ni de condicionar su vigencia al posible dictado futuro de un Reglamento, además de que la falta de Reglamento en ningún caso puede alterar la distribución competencial fijada por la Ley"*.

En el SEPTIMO desestima que la regulación del servicio del auto taxi permita la modificación hecha. *"La competencia del Ayuntamiento se extiende al servicio de taxi o cualquier otro destinado al transporte en la medida en que tal transporte sea de viajeros, sin inclusión, por tanto de aquellas otras cuestiones distintas de tal finalidad y naturaleza, sin que sea admisible que por tener competencias sobre algunas cuestiones del sector del taxi y en la medida en que este se dedique a su actividad de transportar viajeros, permita invadir otras competencias sobre materias distintas del propio servicio de viajeros y que afecten también al auto taxi. Menos aún corresponde al Ayuntamiento entrar, precisamente, a regular el cambio de la naturaleza y fin del propio servicio convirtiéndolo de servicio de transporte de viajeros a servicio de transporte de mercancías, y dando finalmente competencia al presidente de la corporación para decidir sobre las condiciones del transporte de mercancías"*.

Finalmente en el OCTAVO declara que *"Por cuando el Ayuntamiento de Zaragoza entró a regular en la Ordenanza de referencia el servicio del taxi arrogándose la posibilidad de convertirlo en servicio de mercancías excedió las competencias que legalmente tenía atribuidas por la Ley de Aragón 14/98 , sin que del resto de normas que se alegaron pueda entenderse justificada tal asunción de competencias que, por indebida, determinó la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida en aplicación del art. 62.1.b) de la*

*ley de Régimen Jurídico 30/92 , por lo que procede la estimación del recurso".*

**SEGUNDO** .- 1. Un primer motivo al amparo del *art. 88.1.d de la LJCA* , invoca la infracción del *art. 45.2.d) de la LJCA* , en cuanto ha estimado existente la capacidad procesal de la actora careciendo, no obstante, de ella.

Aduce que en su día expuso la Sala de Aragón, entiende producida la acreditación de la capacidad procesal de la actora merced al escrito de manifestaciones elaborado por el presidente de la Asociación en fecha 8 de marzo de 2005, aportado en trámite de subsanación de deficiencias.

Alega que dicho escrito no acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de acciones por parte de personas jurídicas no mercantiles.

Insiste en que no hubo acuerdo validamente adoptado para el ejercicio de acciones por el Comité de Presidencia, sino solo la voluntad aislada del Presidente, por lo que defiende la viabilidad de la excepción esgrimida en instancia.

1.1. Objeta el motivo la parte recurrida. Aduce que aportó certificado del Secretario de la Asociación de fecha 8 de mayo en que consta acuerdo del Comité de Presidencia de la Asociación, en reunión del 24 de mayo de 2004.

2. Un segundo motivo al amparo de lo establecido en el *artículo 88.1.d) de la LJCA* , invoca la infracción del *art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL* , y del *art. 63 de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, LOTT* , en relación con los *arts. 3.b) 5, 113 y 118 de la misma Ley* .

Aduce que la interpretación efectuada por la Sala de instancia no es acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional, con mención de la STC 214/1989 .

Afirma que la sentencia parte de un error al negar a las entidades locales competencia en materia de transporte. Con cita de la STS de 26 de julio de 2006 y otras más insiste en que la interpretación debe ser la contraria. Invoca también el contenido de la *Ley de Aragón 14/1998, en concreto de su Exposición de Motivos y los arts. 4.2 y 5*.

2.1. Rechaza el motivo la parte recurrida insistiendo en que la competencia es autonómica por mor de la *Ley 14/1998, de Aragón* y la LOTT, así como del contenido de las SSTS de 2 y 3 de junio de 2004 , procediendo luego a reproducir la argumentación esgrimida en instancia al formular la demanda.

**TERCERO.-** Escasa argumentación necesita la desestimación del primer motivo.

Tiene razón la parte recurrida cuando afirma que al folio 124 de los autos de instancia figura un certificado del Secretario del Comité de Presidencia de la Asociación recurrente en instancia acerca de la ratificación de la decisión de recurrir adoptada por el Comité de Presidencia de la Asociación en reunión celebrada el 24 de mayo de 2004.

El *art. 23 apartado h)* de los Estatutos de la Asociación TRAMIDE-Aragón en la versión reformada del 2002, registrada en la Oficina de Depósitos de Estatutos de Asociaciones Profesionales de la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Aragón atribuye al Comité de Presidencia la competencia para adoptar acuerdos relacionados con la interposición de toda clase de recursos, cuando la urgencia requerida no permitiera la consulta al Comité Ejecutivo.

Por tanto, al existir, con plena constancia en las actuaciones, el acuerdo preceptivo adoptado por el órgano competente de la Asociación no ofrece duda queda acreditada la capacidad procesal de la parte recurrente en instancia.

No prospera, por tanto, el primer motivo.

**CUARTO** .- Insiste la parte recurrente en la defensa de la autonomía local con mención de la Sentencia de esta Sala de 26 de julio de 2006 , recaída en el recurso de casación 1346/2004, relativa a una Ordenanza municipal reguladora de la liberación de olores a la atmósfera mas no argumenta, como es exigible en un recurso de casación, su aplicabilidad en el supuesto aquí debatido.

Menciona también las SSTS de 2 y 3 de junio de 2004, recursos de casación 216/2004 y 1445/99 ,

ambas relativas a acuerdos municipales sobre turnos para la prestación de servicio por las licencias de auto-taxi. Reproduce parcialmente sus fundamentos e insiste en la aplicación de su doctrina al caso de autos.

Sin embargo, justamente su contenido sirve de apoyo a lo acordado por la Sala de instancia por lo que no se ha producido la pretendida lesión de los preceptos invocados de la LBRL ni menos aún de la LOTT.

Se dice en el FJ 2º de la primera sentencia, la de 2 de junio , reiterado parcialmente en la segunda que " *Siendo cierto que la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/96 declaró la inconstitucionalidad de determinados incisos del artículo 2º de la Ley 16/87, sobre Transportes Terrestres por Carretera, e igualmente de los artículos 113 a 118 de la misma, ni ello significa que haya de reputarse automáticamente inconstitucionales los preceptos de la Ley 2/85 que se refieren a las facultades municipales en materia de circulación urbana (artículo 39.1 de la L.O. 2/79 ), ni la atribución en exclusiva a las Comunidades Autónomas de la regulación de la materia, excluyendo la competencia estatal, 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. Es decir: la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 16/87 que indebidamente suponían la facultad estatal de dictar normas directamente aplicables (fuere con carácter directo o supletorio) en territorios en los cuales la Comunidad Autónoma ha asumido la potestad plena de regulación de los transportes por carretera, no altera ni limita la plasmación en la Ley de Bases de Régimen Local de las competencias municipales referentes a la regulación del servicio de autotaxi dentro de sus límites jurisdiccionales, siempre que las mismas se ejerzan en concordancia con las que vienen asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma. Por el contrario, al reconocerse las primeras, se potencia y da eficacia al mandato explícito contenido en el artículo 137 de la Constitución relativo a la autonomía atribuible a los Entes Locales para la gestión de sus propios intereses.*

*Así ha venido siendo reconocido y declarado por la doctrina de esta Sala, antes y después de la Sentencia 118/96 , a la que en absoluto contradice (Sentencias de 3 de diciembre de 1.997, 3 de febrero de 1.999, 30 de octubre de 2.002 y 10 de junio de 2.003 , entre otras muchas), en todas las cuales se reconoce -bien de modo directo, bien "a contrario sensu"- la facultad municipal de elaborar reglamentos y ordenanzas relativas al servicio público impropio de autotaxi a prestar dentro del término respectivo, en tanto no contravengan la normativa estatal, o comunitaria en su caso."*

**QUINTO.-** No estamos frente al frecuente conflicto legislación estatal/autonómica sino en una confrontación de legislación autonómica-ordenanzas locales mas no por ello deja de ser relevante lo vertido en el FJ 2º de la STS de 22 de setiembre de 2008, recurso de casación 14/2006 en que se afirma que " *La Comunidad Autónoma de Canarias posee competencias legislativas en materia de transportes por carretera, ya que el artículo 30.18 de su Estatuto de Autonomía le atribuye competencia exclusiva en materia de carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios. Resulta pues evidente que la Comunidad Autónoma posee una competencia normativa superior a la meramente de desarrollo de la legislación estatal, puesto que puede dictar incluso leyes sobre la materia, con respeto naturalmente a la legislación estatal básica -como ha hecho con posterioridad al caso de autos con la Ley 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carreteras de Canarias-. Pues bien, si eso es así, no cabe duda de que la Comunidad Autónoma puede asumir voluntariamente la legislación estatal sobre transporte por carretera -más allá de la legislación básica- y desarrollarla reglamentariamente. No le hace falta para esto último una atribución estatutaria específica de competencia para el desarrollo reglamentario de la legislación estatal, puesto que tal capacidad la tiene comprendida en una competencia normativa de rango y alcance superior, como es la propia potestad legislativa. Es evidente que si la Comunidad Autónoma puede desplazar con su propia legislación la aplicación supletoria de la estatal, tanto más puede transitoriamente limitarse a desarrollar reglamentariamente dicha legislación estatal, ya que una Comunidad Autónoma puede tanto asumir como propia la legislación estatal anterior sobre una materia como escoger libremente el rango normativo de la regulación propia sobre sus competencias, salvo en el supuesto, en este último caso, de que exista una reserva constitucional de ley."*

**SEXTO.-** A la vista de los razonamiento anteriores no puede prosperar el segundo motivo.

No ofrece duda que es de naturaleza distinta la actividad -así como el vehículo en que se presta- que ejerce el transportista de viajeros, y su correspondiente equipaje, que la desarrollada por el transportista de mercancías, independientemente de su mayor o menor volumen.

Tampoco existe incertidumbre jurídica acerca de que la competencia reguladora de autorizaciones del transporte de mercancías se distribuye entre el Estado (LOTT) y la Autonomía (*Ley de Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón 14/1998* ), mientras si goza el municipio de competencias en el

ámbito de transporte público de viajeros (*art. 25.2 .II) LBRL*). Competencias reconocidas en la *Ley 14/98, de 30 de diciembre* , mas aquí no cuestionadas. Subrayemos que el Preámbulo de la *Ley 19/1998* , dice

"Esta nueva Ley recoge las situaciones de hecho existentes en la fecha de su entrada en vigor y diseña el marco legal para las que se creen en el futuro, a la vez que establece una distribución de competencias entre los ayuntamiento, que son los máximos responsables de la gestión y ordenación del transporte público urbano de viajeros, y el Gobierno de Aragón, al que corresponden las funciones de coordinación y control de dichos transportes, y su conexión con los interurbanos, así como la creación de áreas de transporte que comprendan más de un término municipal y aquellos transportes que puedan afectar al sistema general del transporte público".

**SEPTIMO.-** Las valoraciones anteriores obligan, conforme a lo dispuesto en el *artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción* , a declarar no haber lugar al recurso de casación, con expresa condena en costas a la parte recurrente. Y al amparo del *artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción* se señala como cantidad máxima a reclamar por el Letrado de la parte recurrida la cantidad de 3000 euros. Todo ello en atención; a), a que las costas se imponen por imperativo legal, y en tales casos esta Sala de acuerdo además con las normas del Colegio de Abogados de Madrid, exige una especial moderación; y b), a que la actividad de las partes se ha referido a motivos de casación sin especial complejidad. Obviamente sin perjuicio de que el Letrado pueda interesar de su cliente la cantidad que estime proceda.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación deducido por la representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia estimatoria de fecha 14 de marzo de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso núm. 497/04 , seguido a instancias de la Asociación Empresarial de Transportes Discrecionales de Mercancías de Aragón-Tradime-Aragón, contra Acuerdo del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, de fecha 28 de mayo de 2004, dictado en el Expte. nº 312136/03 desestimatorio de las alegaciones formuladas contra el Acuerdo de 30 de abril de 2003 de modificación del *art. 2.1* de la Ordenanza Municipal del Servicio de Autotaxi. Resuelve la Sala declarar la nulidad del meritado precepto. Sentencia que se declara firme con expresa imposición de costas en los términos reflejados en el último fundamento de derecho.

Procédase a la publicación del fallo en los términos del *art. 72.2 LJCA*

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excmo. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Secretaria, certifico.