

Id Cendoj: 28079130041996100217  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 1861/1993  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

AMPLIACION DE LICENCIAS DE AUTO TAXI

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a nueve de Julio de mil novecientos noventa y seis.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el recurso de casación nº 1861/93, interpuesto por el Ayuntamiento de Vigo, que actúa representado por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, contra la sentencia de 11 de febrero de 1.993 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, recaída en el recurso contencioso administrativo 4522/92, en el que se impugnaba acuerdo del Ayuntamiento de Vigo de 10 de abril de 1.992, relativa a ampliación de licencias de Auto **Taxi** Clase A. Siendo parte recurrida la Asociación Provincial de Autopatronos del **Taxi** de Pontevedra y de la Sociedad Cooperativa de Auto- **Taxi** y Gran Turismo de Vigo y Provincia de Pontevedra, que actúan representadas por el Procurador D. Luis Pozas Granero.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La Asociación Provincial de Autopatronos del **Taxi** de Pontevedra y la Sociedad Cooperativa de Auto- **Taxi** y Gran Turismo de Vigo y Provincia de Pontevedra, por escrito de 15 de mayo de 1.992 interpusieron recurso contencioso administrativo contra los acuerdos del Ayuntamiento de Vigo de 30 de enero y de 10 de abril de 1.992 sobre ampliación definitiva de licencias de Clase A de Auto- **Taxi** , y tras los trámites pertinentes el citado recurso terminó por sentencia de 11-2-93, cuyo fallo es del siguiente tenor: "FALLAMOS: Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por "Asociación Provincial de Autopatronos del **Taxi** " de Pontevedra y Sociedad Cooperativa de Auto- **Taxi** y Gran Turismo de Vigo y provincia de Pontevedra, contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vigo de 10 de abril de 1.992, desestimatorio del recurso de reposición deducido contra otro de 30 de enero del mismo año, sobre ampliación de licencias de auto- **taxi** , Clase A; anulamos dichas resoluciones por ser contrarias a derecho, sin hacer especial condena en costas".

SEGUNDO.- El Ayuntamiento de Vigo por escrito de 18-2-93 manifiesta su intención de preparar recurso de casación y por providencia de 2 de marzo de 1.993 se tiene por preparado el recurso de casación, siendo las partes emplazadas ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Por escrito de 5 de abril de 1.993, el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén en nombre del Ayuntamiento de Vigo, formaliza el recurso de casación, suplicando, dicte sentencia "casando y revocando la recurrida, por no ser ajustada a Derecho al no haber apreciado de oficio la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82.c) en relación con el 40 a) de la Ley Jurisdiccional, o subsidiariamente, para el caso de no estimarse la concurrencia de la inadmisibilidad postulada, case igualmente la Sentencia por los Motivos del presente, revocándola y declarando, por el contrario, ajustados a Derecho los Actos Municipales objetos del presente", en base a los siguientes motivos de casación: MOTIVO PRIMERO: "Se ampara en el inciso cuatro del número uno del artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción al haber violado, por no aplicación, la sentencia recurrida el artículo 38 de la Constitución, en relación con el artículo 49 de la Ley 30 de Julio de 1.987 y la doctrina de esta Excm. Sala dictada en interpretación del citado precepto constitucional".- MOTIVO SEGUNDO.- "Se ampara en el inciso cuarto del número uno del artículo 95 de la Ley de la Jurisdiccional, imputándose a la sentencia recurrida violación de

la doctrina jurisprudencial sobre la revisión jurisdiccional de los actos administrativos discrecionales y el alcance y límites de tal revisión". MOTIVO TERCERO.- "Se ampara en el punto cuarto del número primero del artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción al haber violado la sentencia recurrida los artículos 137 y 140 de la Constitución Española y la doctrina jurisprudencial interpretativa de la autonomía municipal".

CUARTO.- El Procurador D. Luis Pozas Granero, en representación de la parte recurrida, por escrito de 8-11-95, interesa se dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso, con imposición de costas a la recurrente, alegando en síntesis, respecto al primer motivo de casación, que la parte recurrente refiere solo parte de la norma que estima vulnerada y de la jurisprudencia que cita respecto al motivo segundo, que los actos administrativos relativos a la ampliación de número de licencias no son actos discrecionales y respecto al tercer motivo, que se introduce en la fase procesal de casación y nuevo argumento no alegado en la instancia, ni tenido en cuenta en el expediente administrativo referido a un acuerdo Plenario de 30 de julio de 1.976, reiterando que la autonomía municipal en la materia de ampliación de licencias de auto- **taxi** ni hay discrecionalidad ni por supuesto arbitrariedad.

QUINTO.- Por providencia de 11 de junio de 1.996, se señaló para votación y fallo el día dos de Julio de mil novecientos noventa y seis, fecha en que ha tenido lugar la deliberación, votación y fallo

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El antecedente de esta litis, es un acuerdo del Ayuntamiento de Vigo, que amplía progresivamente en 100 el número de licencias a auto- **taxi** de clase A, y la sentencia recurrida anula tal acuerdo, en síntesis, porque tras las valoraciones oportunas, refiere "así las cosas mal puede estimarse acreditada la necesidad y conveniencia de la creación de 100 nuevas plazas de auto- **taxi**".

SEGUNDO.- En el primer motivo de casación, aduce la parte recurrente, la violación, por no aplicación de la sentencia recurrida, del artículo 38 de la Constitución en relación con el artículo 49 de la Ley 30 de julio de 1.987 y la doctrina jurisprudencial dictada en la interpretación del citado precepto constitucional, refiriendo, que la libertad de empresa que la Constitución dispone en su artículo 38, tiene su consagración en la propia Ley Básica del Transporte, la de 30 de julio de 1.987 que en su artículo 49 establece que "como regla general la oferta de transporte se regirá por el sistema de libre competencia" y que de acuerdo con el Tratado de Roma en sus artículos 37 y 90 la nueva concepción del mercado excluye todo tratamiento monopolístico, y que frente a esa argumentación y a las razones o motivos -algunos de los cuales con todo detalle precisa-, que una y otra parte defendieron, para la sentencia de instancia no ha merecido ningún pronunciamiento, ni siquiera tangencial, y procede rechazar tal motivo de casación, pues aparte de que, como refiere la parte recurrida, se puede apreciar una cierta incongruencia, en la argumentación en que se apoya el motivo, pues, si se defiende como parece hacerse, el sistema de libre empresa y de libre competencia para la industria del **taxi**, no resulta en todo conforme con esa pretensión, el que se aduzcan las razones que han motivado que el Ayuntamiento acuerde la ampliación de las licencias de auto- **taxi** y que se estimen más adecuadas que las meramente económicas y gremiales, que son, dice, las que defienden las partes hoy recurridas, y además si se analiza en su totalidad el artículo 49 antes citado, fácilmente se advierte, que esa regla general del sistema de libre competencia, está matizado y condicionado por propio precepto, cuando a continuación refiere que "esto no obstante, el sistema de acceso al mercado del transporte.... podrá ser restringido o condicionado por la Administración en las formas previstas en esta Ley, y mucho más, cuando el Real Decreto de 16 de marzo de 1.979, que aprueba el Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte de Automóviles Ligeros, que ha sido aplicado por la sentencia recurrida y no cuestionado y hasta tenido en cuenta por la Administración recurrente, dispone en su artículo 11, que "el otorgamiento de licencias por las Entidades Locales vendrá determinado por la necesidad y conveniencia del servicio" y si todo ello así aparece en las normas y si la sentencia recurrida, ha admitido y declarado con toda claridad en su Fundamento de Derecho Segundo, que la línea de partida para el análisis de la cuestión es la relativa a la indiscutible autónoma competencia del Ayuntamiento de Vigo para regular el servicio de transporte urbano de viajeros en la modalidad de auto **taxis** de clase A, y si en Fundamentos siguientes ha entrado en el análisis de las razones o motivos aducidos para constatar si se ha o no acreditado la necesidad y conveniencia del servicio, es claro, que aunque no haya hecho referencia expresa a los principios y preceptos que regulan el régimen de concesión de licencias de auto- **taxis**, los ha aplicado y ello en los términos que la Ley dispone y la jurisprudencia ha declarado, otra cosa será, si ha valorado o no adecuadamente, a juicio de la parte recurrente, los datos o razones que las actuaciones muestran y las partes han aducido, pero ello es ajeno a este motivo, la propia parte recurrente, residencia su análisis en otro motivo de casación, y sin olvidar por último, que si la parte recurrente estima que la sentencia no se había pronunciado o resuelto sobre alguna de las cuestiones planteadas, podía o debía haberlo denunciado en base al motivo tercero del artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción, pero no ciertamente alegando la violación por inaplicación de los artículos 38 de la Constitución

y 49 de la Ley del Transporte, que en nada aparecen afectados por la sentencia recurrida, que aplica el régimen dispuesto por la norma y del que ha partido y aplicado la propia Corporación recurrente en el expediente de ampliación de licencias de auto- **taxis** .

TERCERO.- En el segundo motivo de casación, aduce la parte recurrente, la violación de la doctrina jurisprudencial sobre la revisión jurisdiccional de los actos administrativos discrecionales y el alcance y límites de tal revisión, refiriendo que si bien parte la sentencia de dos premisas adecuadas, como son, las relativas a que la competencia exclusiva y excluyente de las Corporaciones locales en la ordenación del transporte público de viajeros en la modalidad de auto **taxis** clase A, que genera la falta de valor vinculante del informe de la Jefatura del Servicio de Transportes de la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, y que la incidencia del interés público en la materia obliga a valorar un cierto grado de discrecionalidad en la actuación de la Administración, luego en sus valoraciones posteriores la sentencia impugnada, incide no solo en violación de la doctrina de la Sala sobre el concepto de actos discrecionales, sino en patentes contradicciones, pues su representada ha actuado con toda la diligencia exigida habiendo analizado en profundidad el tema, como lo muestran los datos e informes obrantes, y que por contra los hoy recurridos no han realizado actividad probatoria alguna, destacando en fin que la sentencia ha podido sobrepasar los límites de la acción revisora, con cita en la sentencia de 23 de abril de 1.986, y procede también rechazar tal motivo de casación, pues aparte de que los hoy recurridos, como se advierte en sus escritos, han alegado algo más que sus intereses económicos, por cierto también dignos de valoración, no hay que olvidar, que si la norma artículo 49 de la Ley del Transporte y el artículo 11 del Reglamento Nacional, antes citado, aprobado por Real Decreto de 16 de marzo de 1.979, exigen que el otorgamiento de licencias de auto **taxi** venga determinado por la necesidad y conveniencia del servicio y dispone además con todo detalle, cuales son los elementos a valorar para acreditar dicha necesidad y conveniencia, entre ellas, la situación del servicio antes de la modificación, las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio y la repercusión de las nuevas licencias, es claro que de tal exigencia legal, fácilmente se advierte, de una parte, que no se está aquí estrictamente, ante un supuesto de actuación discrecional de parte de la Administración, y si propiamente ante un supuesto de aplicación y desarrollo de conceptos jurídico indeterminados, como reiteradamente ha declarado esta Sala y los recurridos han puesto de manifiesto, y de otra, que la validez de un acuerdo que modifica el servicio establecido, exige de parte de la Administración que pruebe la realidad de la conveniencia y necesidad de tal modificación, sin que se pueda admitir, como se pretende, que sean los afectados, los que impugnen el acuerdo, los que acrediten la no necesidad y la no conveniencia de la modificación del servicio, sin que por ello se pueda estimar que la sentencia ha sobrepasado los límites de la revisión jurisdiccional de los actos administrativos, ya que se ha limitado, como estaba obligada y como además se le instó de parte de los que impugnaban el acuerdo, a revisar y valorar si concurría la necesidad y conveniencia que para la modificación del servicio imponen las normas que tal actuación regulan, sin olvidar en fin, que la sentencia reconoce el grado adecuado que discrecionalidad en la materia cabe apreciar, a virtud de la competencia que en la materia tiene atribuida las Corporaciones Locales y que también reconoce y respeta la sentencia apelada, pues esa discrecionalidad, derivaba de su competencia exclusiva, se ha de entender y aplicar, para tomar la iniciativa en la ordenación del servicio y en su modificación e incluso en la determinación del servicio que quiere tener pero obviamente, siempre que a su juicio concurren las circunstancias y presupuestos exigidos por la norma y ello lo exponga y lo acredite en cada uno de sus extremos. incumbiéndole por tanto, conforme al artículo 11 citado, no solo exponer y analizar la situación del servicio antes de su modificación, sino porqué y qué quiere modificar y cuales son las necesidades que pretende cubrir y cómo.

CUARTO.- En el Motivo Tercero de casación, aduce la Corporación recurrente, al amparo del nº 4 del artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción, el haber violado la sentencia recurrida los artículos 137 y 140 de la Constitución y la doctrina jurisprudencial interpretativa de la autonomía municipal, y bastaría para rechazar tal motivo de casación, referir, como incluso la propia recurrente acepta, que la sentencia recurrida parte en sus valoraciones, Fundamento Segundo, de la "indiscutible autónoma competencia del Ayuntamiento de Vigo para regular el servicio de transporte urbano de viajeros en la modalidad de auto- **taxis** de la clase A", pues claramente la sentencia reconoce y respeta la autonomía municipal en la materia, y no contradice esa declaración, el hecho de que más tarde, entre en la valoración de si se ha acreditado o no la necesidad y conveniencia de la modificación del servicio, ni incluso el que anule el acuerdo del Ayuntamiento relativo a la ampliación de licencias de auto- **taxis** , pues el Ayuntamiento de Vigo, como todas las Corporaciones Locales tiene atribuida esa competencia, y han de otorgar las licencias, en función de la necesidad y conveniencia del servicio a prestar al público, artículo 11 del Real Decreto 763/79 de 16 de marzo, y si esa norma también determina como se ha de acreditar dicha necesidad y conveniencia, es claro, que la valoración sobre la concurrencia de la necesidad y conveniencia, sigue respetando la autonomía municipal en la materia, pues esa competencia está atribuida en la norma con esos condicionantes o requisitos, y por tanto si la Corporación quiere alterar el servicio establecido ha de acreditar que las nuevas licencias que propone son necesarias y convenientes para el servicio, y no es por tanto, de apreciar contradicción en la sentencia, cuando declara la autónoma competencia municipal y luego entra en la valoración de la

necesidad y conveniencia del servicio.

QUINTO.- En este mismo tercer motivo, aduce la Corporación recurrente, error y contradicción de la sentencia recurrida, cuando primero no concede valor vinculante al informe de la Jefatura Provincial de Transportes de la Xunta y luego lo valora y cuando valora el descenso en la tasa de natalidad y analiza la correspondencia entre el número de habitantes y de licencias de otras ciudades, y procede rechazar tales alegaciones además de porque, no guardan estrictamente relación con las normas que se dicen infringidas en el motivo, de acuerdo con lo antes valorado, porque la sentencia se ha limitado a valorar los datos objetivos que se le han ofrecido para determinar si existe o no la necesidad y conveniencia del servicio que la Corporación debería haber acreditado en cumplimiento de la norma que lo regula y es por tanto adecuado valorar en este extremo, junto con otros, el número de habitantes por licencia que la Xunta tiene establecido y también el de otras ciudades, pues son obviamente a falta de otros, elementos o datos a valorar y si bien es cierto que el Ayuntamiento de Vigo no tiene que adecuarse a lo que otras ciudades hayan acordado, cuando no se han ofrecido otros datos y acreditado las diferencias que pueden justificar otra solución, es claro que como elementos genéricos deben ser tenidos en cuenta.

SEXTO.- Por último, se alega también en este último motivo de casación, el que la sentencia no ha tenido en cuenta ni valorado el acuerdo de 1.976 del Ayuntamiento de Vigo que fijaba el índice o tasa de licencias en una por cada cuatrocientos habitantes y que al ser el acuerdo impugnado una mera ejecución a la baja de ese anterior, la sentencia debía haber acordado incluso de oficio la inadmisibilidad del recurso al amparo de los artículos 40 y 82 de la Ley de la Jurisdicción, y procede también rechazar tal alegación, además de porque la misma se hace bajo la alegación de un motivo que no refiere la vulneración de esos preceptos, porque esa alegación no se hizo en la Instancia, y la sentencia aquí impugnada por tanto, no se podía sobre ella pronunciar, sin olvidar además que las actuaciones muestran que el acuerdo aquí impugnado no aparece como ejecución de otro anterior y sí como acuerdo independiente, que se hace a partir solo de un análisis ciertamente detallado de la situación del momento en que se inició el expediente, pero sin referencia a las necesidades reales de un mejor servicio, como exige el artículo 11 del Real Decreto 763/79, citado, que es lo que en definitiva ha declarado la sentencia recurrida al no estimar acreditado la necesidad y conveniencia de la creación de las cien licencias de auto- **taxis**, lo que obviamente no podrá impedir futuras actuaciones de la Corporación recurrente, en ejercicio de la competencia atribuida, siempre claro está que acredite la necesidad y conveniencia de nuevas licencias de auto- **taxis** para el servicio.

SÉPTIMO.- Una vez que han sido rechazados los motivos de casación aducidos, procede desestimar el recurso de casación, con expresa condena en costas a la Corporación recurrente, por así disponerlo el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción.

## **FALLAMOS**

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Vigo, representado por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén, contra la sentencia de 11 de febrero de 1.993 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, recaída en el recurso contencioso administrativo 4522/92. Con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de la misma, Excmo. Sr. D. Antonio Marti García, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.