

SENTENCIA n° 106/2023

En Sevilla, a la fecha de la firma.

Vistos por Doña [REDACTED] Magistrado-Juez del Juzgado de lo contencioso administrativo n° 7 de Sevilla y de su partido, los presentes autos de procedimiento ordinario 233/22, instado por la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación que por su cargo ostenta, contra el Plan de Movilidad para la Feria de Sevilla de 2022, activado el sábado día 30 de abril (excepto en la zona de Tablada que comenzó el jueves 28 de abril), extendiendo su duración hasta el domingo 8 de mayo, así como las actuaciones administrativas (incluyendo los actos materiales que traigan causa o sean consecuencia de la ejecución del mismo y las medidas derivadas del mismo, en su caso) dispuestas, al amparo del precitado Plan, por el Ayuntamiento de Sevilla, en relación con el sector de los VTC, por estimarse que el Plan obstaculiza la competencia en el mercado, no siendo la misma ajustada a Derecho. Ello, al entenderse que se contraviene la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Adicionalmente, se conculcarían el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y los artículos 5 y 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado". Cuantía del recurso indeterminada. El litigio versa sobre otros.

ANTECEDENTES DE HECHOS

PRIMERO.- En fecha 4 de julio de 2022, se presentó ante este Juzgado recurso contenciosos administrativo interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía, en representación que por su cargo ostenta contra la resolución arriba referenciada. Se admitió a trámite el recurso y se reclamó el expediente administrativo dándose traslado a la actora para formular demanda que tuvo entrada en este juzgado el 22 de noviembre de 2022. Ampliado el expediente administrativo la actora se ratificó en al demanda en fecha 20 de enero de 2023 Dado traslado al Ayuntamiento de Sevilla, éste contestó a la demanda, en fecha 22 de febrero de 2023. El 24 de febrero de 2023, se dictó Decreto fijando la cuantía en indeterminada y por auto de fecha 3 de marzo de 2023 se acordó recibir el pleito a prueba, con el resultado que obra en las actuaciones y una vez dado trámite de conclusiones, quedaron las actuaciones vistas para sentencia.

SEGUNDO.- En este proceso se han observado las formalidades legales, salvo el cumplimiento de plazos procesales, debido al volumen de trabajo que existe en el Juzgado.



Código:	[REDACTED]	Fecha	17/05/2023
Firmado Por	[REDACTED]		
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 1/9



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El acto administrativo impugnado el Plan de Movilidad para la Feria de Sevilla de 2022, activado el sábado día 30 de abril (excepto en la zona de Tablada que comenzó el jueves 28 de abril), extendiendo su duración hasta el domingo 8 de mayo, así como las actuaciones administrativas (incluyendo los actos materiales que traigan causa o sean consecuencia de la ejecución del mismo y las medidas derivadas del mismo, en su caso) dispuestas, al amparo del precitado Plan, por el Ayuntamiento de Sevilla, en relación con el sector de los VTC, por estimarse que el Plan obstaculiza la competencia en el mercado, no siendo la misma ajustada a Derecho. Ello, al entenderse que se contraviene la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Adicionalmente, se conculcarían el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y los artículos 5 y 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado".

Se alega por la Letrada de la Junta de Andalucía que La existencia de una competencia entre las empresas constituye uno de los elementos definitorios de la economía de mercado, disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos a favor de los operadores económicos o las técnicas más eficientes. Esta eficiencia productiva se traslada a las personas consumidoras y usuarias en forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los bienes o servicios, de su variedad y calidad, con la consiguiente mejora del bienestar del conjunto de la sociedad. Hay que recordar al respecto que el principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española y, en línea con ello, los principios de una buena regulación económica que se encuentran recogidos en distintas normas de rango legal de nuestro ordenamiento jurídico, tanto desde el ámbito general como sectorial para el transporte, deben guiar la actuación de todas las Administraciones Públicas, puesto que son objetivos que todos los poderes públicos están obligados a defender y cumplir. Estos principios que se encuentran, como ya se ha señalado, establecidos en Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) han de ser observados por todas las autoridades competentes (entre otras, los Ayuntamientos) en todas sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación. Así pues, partiendo del principio general de libre iniciativa económica establecido en el artículo 16, solo podrá limitarse, de manera excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que la justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva o distorsionadora posible para



Es copia auténtica de documento electrónico

Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 2/9



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

alcanzar el objetivo de interés general invocado, según el artículo 5 de la LGUM.

Las razones imperiosas de interés general (RIIG) son las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los siguientes términos: "«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural." Por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece en su artículo 4.1 que, para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, que contenga medidas limitativas del ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, se deberá aplicar el principio de proporcionalidad y 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. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos. En el mismo sentido, y en lo que se refiere a la elaboración del Plan de Movilidad de la Feria de Sevilla 2022 que nos ocupa, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas determina que: "En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios." Por tanto, debe evitarse que sea la propia Administración pública la que, a través de sus actos o actuaciones introduzca restricciones injustificadas a la competencia. Así, tiene que superar el juicio de necesidad y proporcionalidad a la hora de establecer o exigir el cumplimiento de requisitos vinculados al inicio o desarrollo de la actividad económica, sin causar diferencias de trato discriminatorios.

La propia Agencia, en diciembre de 2018, elaboró una Circular sobre la ordenación del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, con especial incidencia en la normativa de ámbito local (2019), en la que se advertía, entre otras cuestiones, que cualquier regulación o disposición que las



Es copia auténtica de documento electrónico

Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 3/9



autoridades competentes lleven a cabo en su ámbito de actuación debe venir guiada bajo la base del principio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 9 de la LGUM); y que cualquier restricción que se establezca al acceso o ejercicio del servicio de transporte de viajeros con conductor, no debe implicar un trato discriminatorio de unos operadores económicos sobre otros, en especial, una diferencia de trato entre el sector del Taxi y el servicio de transporte de viajeros con conductor con licencias VTC. Partiendo de lo anterior, debe tenerse en cuenta que el principio de necesidad implica que el objetivo que se persigue por la norma, disposición o actuación de la Administración pública debe estar amparado por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general. A tales efectos, debe recordarse que no basta invocar vaciamente la existencia de una razón imperiosa de interés general, es decir no toda razón alegada es suficiente, sino que ha de acreditarse que la medida resulta adecuada a la finalidad perseguida (es decir, que existe nexo causal, y superado el referido test de necesidad y proporcionalidad, que no existan otros modos de alcanzarla que sean menos restrictivos para la libertad individual y de empresa).

En base a lo expuesto, considera la Letrada de la Junta de Andalucía que el Plan de Movilidad de Feria 2022 es contrario a derecho ya que considera que hace una clara diferenciación entre los vehículos taxi y VTC, discriminando a los últimos con diferentes medidas que otorgan al primero una ventaja competitiva, desincentivando el uso de los segundos con medidas logísticas y operativas que generan inviabilidad para la prestación del servicio, lo que genera un perjuicio evidente al usuario, distorsionando la competencia en el transporte de viajeros hasta 9 plazas. Concretamente:

Creación artificial de unas "zonas de concentración y generación de demanda de servicios de transporte de viajeros todo el perímetro interior de las zonas de tráfico restringido de Los Remedios y Tablada y los viarios perimetrales que delimitan las mismas" impidiendo tanto la circulación como poder recoger y dejar pasajeros en todo un área donde el servicio de TAXI si puede hacerlo. Esto no solo incluye todo el recinto ferial, si no gran parte del barrio de Los Remedios, Tablada y el polígono al sur de la Feria. Existe señalética temporal donde se impide al acceso al VTC.

En toda la zona prohibida por dicho plan para el VTC, se habilita, exclusivamente "se autoriza la parada en el mismo lugar y condiciones que los autobuses de servicio discrecional indicadas en este mismo apartado", esto es, "Los autobuses discrecionales podrán parar para llevar a cabo la subida y bajada de viajeros en el carril derecho de la Glorieta Avión Saeta en el tramo comprendido entre la Carretera de la Esclusa y el Puente de las Delicias" dicho tramo tiene una superficie lineal de 40 metros, en la que hay que compartir ese espacio con los autobuses discrecionales, cuya medida unitaria oscila entre los 10.6m y los 12 metros de longitud) y proceso de subida y bajada de viajeros es en la zona.



Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 4/9



En este plan los vehículos VTC con clasificación de "Servicio Público - Alquiler con conductor" según permiso de circulación están relegados a compartir viales con todos los usuarios particulares que acuden a los parkings P-3, P-5, P-5, P-7, P-8, aparcamientos para motos y aparcamiento para personas con movilidad reducida. Esta medida dificulta al extremo la operación de subida/bajada de viajeros, provocando una ineficiencia en prestación del servicio (tiempos de espera, de recogida, de bajada) a los usuarios y pudiendo alterar el precio final debido al componente "tiempo". A su vez está provocando un índice de cancelación masivo debido a las largas esperas producidas por dichas restricciones logísticas.

Entiende la Letrada de la Junta de Andalucía que las medidas expuestas suponen una clara discriminación de trato entre VTC y Taxis, al igual que muestran un manifiesto, y contrastado perjuicio para el sector del VTC, y finalmente para los usuarios y consumidores. Las restricciones que conlleva la delimitación de una zona restringida al tráfico, que incluye todo el recinto ferial y gran parte del barrio de los Remedios, Tablada y el polígono sur de la Feria a la que solo pueden acceder los taxi, impidiéndose la circulación y la posibilidad de recoger y dejar pasajeros a los VTC, supone una clara vulneración de los principios que han de regir la actuación de la Administración. Junto a ello, no existe una justificación de las razones de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 por remisión del artículo 5 de la LGUM, que se pretenden salvaguardar con las limitaciones establecidas en la actuación material denunciada por la Asociación y contenidas asimismo en el Plan de Movilidad de la Feria 2022.

El Letrado del Ayuntamiento de Sevilla remitiéndose al informe obrante a los folios 86 a 102 EA. Concluye que:

Taxis y vehículos VTC, son dos formas distintas de transporte, con distintas regulaciones, y la administración demandante prescinde y omite tal realidad, planteando lisa y llanamente que ambos medios han de tener un único y exclusivo tratamiento, cuando ello sencillamente no es posible, por ser distinta la normativa de aplicación. En este sentido ha de ponerse de manifiesto las esenciales diferencias de régimen establecidas en el art. 182 RD 1211/1990, y el hecho de que el RD Ley 13/2018, de 28 de Septiembre, primero, y el reciente RD Ley 8/2022, de 27 de Septiembre, después, abundan en dicha diferencia de régimen, normas de rango legal, a las que le serían de aplicación las mismas objeciones que la actora efectúa al Plan impugnado, por la única razón de diferenciar entre ambos colectivos. - 2.- Aun admitiendo que no existiera el art. 182 RD 1211/1990, ni los Decretos Leyes a que acaba de aludirse, y que por tanto los VTC pudieran contar con paradas, y ejercer su actividad en régimen de total igualdad con el taxi, tal y como plantea la demanda, la pretensión de que ambos medios compartan un único tratamiento, y por tanto un mismo espacio físico en cuanto, por ejemplo, a las paradas, (que los VTC no pueden tener), supone desconocer la realidad social, (art. 3.1 CC), toda vez que es un hecho público y



Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 5/9



por lo tanto ni siquiera requerido de prueba, (art. 281.4 del Código de Procedimiento Civil), las más que tensas relaciones entre ambos colectivos, lo que da lugar a más que previsibles enfrentamientos entre ambos, si compartieran un mismo espacio, que es en lo que traduce la pretensión que de contrario se sostiene, lo que avala la conformidad a derecho del plan impugnado, no solo porque la normativa a aplicar es distinta en uno y otro caso, sino también por criterios de seguridad pública, expresamente previstos en el art. 3.11 de la Ley 17/2009: "Razón imperiosa de interés general": razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública...". (Se aporta como DOC. 2, informe de la Jefatura de la Policía Local, en tal sentido). - 3.- Por lo demás, baste decir además que la actora hace una interpretación parcial y sesgada de las normas que invoca, toda vez que además de partir de una inexistente igualdad jurídica entre taxis y vehículos VTC, ignora de raíz las competencias municipales en materia del tráfico, que avalan y ampara el Plan impugnado, toda vez que no puede ignorarse que de acuerdo con el art. 7.a) del RDLº 6/2015, Ley de Tráfico, corresponde a los Municipios "La regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina, por medio de agentes propios, del tráfico en las vías urbanas de su titularidad", sin que los mismos puedan quedar privados de tal competencia en base a las parcial y sesgada interpretación de normas que se hace de contrario, que implicaría el privar al Ayuntamiento de dicho título competencial, expresamente atribuido por la Ley.

SEGUNDO.- El art. 182 RD 1211/1990, de, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, dispone: "Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto"

Y el art. 43 del 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, establece que "En puertos, aeropuertos, estaciones, recintos feriales y eventos multitudinarios, la recogida de viajeros y viajeras se hará siempre en los puntos de parada habilitados al efecto"

Si bien es cierto que los VTC, solo pueden prestar los servicios previamente contratados, esto es, no puede ir a las paradas a captar clientes, (art. 182 RD 1211/1990 y art. 43 del Decreto 35/2012), también lo es como expone la Junta de Andalucía que ello no obsta para que se le conceda un acceso ágil y eficaz para la recogida de viajeros que previamente hayan contratado ni la bajada de los pasajeros.



Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 6/9



Dicha regulación debe hacerse de forma acorde al uso que se hace de estos vehículos, que como alcanzan el número de 455 en Sevilla. Las medidas que se adopten no tiene porque conllevar que los transportes compartan un único tratamiento ni espacio físico, sino que la regulación de la movilidad de uno no se vea discriminada frente al otro, de tal forma que el perjudicado final sea el ciudadano.

La regulación de la zona de acceso restringida no puede suponer una discriminación de la oferta y demanda de VTC, atendiendo a las características evidentes de éste sector. El hecho de que los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no puedan, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto, no supone que se limite el acceso al perímetro del recinto ferial y la bajada de en los términos previstos en el Plan.

Las razones de orden y seguridad públicos que de acuerdo con dicho precepto avalaban el plan, y que vienen insertas en el informe de la Policía Local aportado junto a la contestación a la demanda, no desvirtúan lo anteriormente expuesto ya que no se exige que los taxis y los VTC compartan paradas, sino que no se les limite el acceso al perímetro del recinto ferial y la bajada o recogida de servicios previamente contratados.

No se justifica concurrencia de razones seguridad pública, expresamente previstos en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, que habilita tratos diferenciados, cuando concorra una "Razón imperiosa de interés general": razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública..." ya que como se ha expuesto, el Plan supone una discriminación para la circulación como para el acceso al recinto ferial de los vehículos de alquiler con conductor. Esta distinción afecta claramente a los ciudadanos y con ello a los VTC que ven incrementados los costes porque el trayecto para acceder es más largo y, reducida la demanda porque el acceso se restringe a una sola glorieta a la que pueden acceder para bajar al ciudadano. Debiendo tener además en cuenta que, en la glorieta se reserva un espacio de 40 metros para autobuses discrecionales y VTC, que en Sevilla alcanzan los 455 vehículos.

A mayor abundamiento, sorprende que las razones de orden público y seguridad jurídica por las que el Ayuntamiento justifica el distinto tratamiento entre taxis y VTC no se da para el caso de Tablada, y así para esta zona el Plan manifiesta que "Taxis y vehículos de alquiler con conductor podrán acceder siempre que transporten a viajeros con destinos a las calles interiores, o que acrediten un servicio concertado en el interior de la misma, debiendo de abandonar inmediatamente la zona una vez recogida o



Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 7/9



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

descargada la persona usuaria del servicio, no pudiendo permanecer en el interior estacionados, o a la espera de nuevos servicios.”.

Por lo que si en la zona de Tablada se permite no se justifica porque no se permite la circulación y el acceso de los mismos en el resto de zonas.

Dicha previsión con inclusión de los VTC no aparece en la zona de Los Remedios (que cuenta con autorizaciones sólo para taxis y Tussam), zona que como se dice en la demanda es esencial pues es la más cercana al resto del núcleo urbano.

Por todo lo expuesto, debe concluirse que el hecho de que los VTC no pueden permanecer a la espera de servicios, no supone que no se le conceda un acceso ágil y eficaz para la recogida de viajeros que previamente hayan contratado ni la bajada de los pasajeros. Dicha regulación debe hacerse de forma acorde al uso que se hace de estos vehículos, que alcanza el número de 455 en Sevilla. La regulación de la movilidad de uno no se debe ver discriminada frente al otro, de tal forma que el perjudicado final sea el ciudadano, y ello no tiene porque conllevar que ambos transportes compartan un único tratamiento ni espacio físico.

Por todo lo expuesto procede la estimación del presente recurso contencioso.

TERCERO.- Cuanto se ha expuesto lleva directamente a la estimación de la demanda, sin imposición de costas dada las serias dudas de hecho y derecho que plantea el supuesto que nos ocupa. (art. 139.1 de la LJCA).

FALLO

Debo estimar y estimo la demanda rectora de esta litis anulando el Plan de Movilidad para la Feria de 2022.

Sin imposición de costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que contra la misma se puede interponer recurso de apelación ante este mismo Juzgado dentro de los quince días siguientes al en que se practique su notificación. Para la admisión del recurso deberá efectuarse constitución de depósito en cuantía de 50 EUROS debiendo ingresarlo en la cuenta de este Juzgado nº 1834000093023322, indicando en las observaciones del documento de ingreso que se trata de un recurso seguido del código 00 y tipo concreto del recurso, de conformidad con lo establecido en la LO 1/2009 de 3 de Noviembre, salvo la concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

Una vez firme esta sentencia devuélvase, en su caso, el expediente a la Administración demandada con copia del documento judicial electrónico de la presente.



Es copia auténtica de documento electrónico

Código:		Fecha	17/05/2023
Firmado Por			
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página 8/9



Librese y únase el documento judicial electrónico de esta
Resolución al Libro de Sentencias.

Así por esta mi Sentencia lo acuerdo, mando y firmo.



Es copia auténtica de documento electrónico

Código:		Fecha	17/05/2023	
Firmado Por				
URL de verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/		Página	