



Roj: **STS 33/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:33**

Id Cendoj: **28079130032018100002**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **12/01/2018**

Nº de Recurso: **61/2016**

Nº de Resolución: **16/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **PEDRO JOSE YAGÜE GIL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 16/2018**

Fecha de sentencia: 12/01/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 61/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/01/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.8

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Transcrito por:

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 61/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Tercera**

#### **Sentencia núm. 16/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pedro Jose Yague Gil, presidente

D. Eduardo Espin Templado

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas



D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 12 de enero de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 8/61/2016, interpuesto por el Sr. Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Madrid, contra la sentencia dictada en fecha 12 de noviembre de 2015, por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y en su recurso número 862/14, sobre autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor, siendo parte recurrida D. Isidro, representado por el Procurador D. Ignacio Batlló Ripoll, (parte aquí recurrida sucedida luego en el proceso por la entidad "Maverick Autos S.L.U").

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso-administrativo antes referido la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Octava) dictó sentencia estimando el recurso. Notificada dicha sentencia a las partes, por el Sr. Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Madrid se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en diligencia de ordenación de fecha 22 de diciembre de 2015, en la que se mandó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, con emplazamiento de los litigantes en el mismo día.

**SEGUNDO.-** Emplazadas las partes, el recurrente (Sr. Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y formuló en fecha 29 de febrero de 2016 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer el motivo de impugnación que consideró oportuno, solicitó que se dicte sentencia revocatoria de la sentencia recurrida.

**TERCERO.-** Formulada oposición por D. Isidro en fecha 29 de abril de 2016, por diligencia de ordenación de 4 de mayo de 2016 se decretó no haber lugar a su admisión por extemporánea, al haber sido emplazada esa parte por la Sala de instancia en fecha 4 de enero de 2016.

**CUARTO.-** Por escrito presentado en fecha 25 de abril de 2016, el Sr. Abogado del Estado se abstuvo de formular oposición al recurso de casación.

**QUINTO.-** Por providencia de fecha 30 de noviembre de 2017 se designó nuevo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil y se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 9 de enero de 2018, en que tuvo lugar.

**SEXTO.-** Por decreto de fecha 8 de enero de 2018 se aprobó la sucesión procesal de D. Isidro por la mercantil "Maverick Autos S.L.U.", a exclusivos efectos procesales.

**SÉPTIMO.-** En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso de casación nº 8/61/2016 la sentencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sección Octava) dictó en fecha 12 de noviembre de 2015, y en su recurso contencioso-administrativo nº 862/14, por medio de la cual se estimó el formulado por el Procurador Sr. Batlló Ripoll, en nombre y representación de D. Isidro, contra la resolución de la Dirección General de Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid de fecha 24 de abril de 2014, (confirmada en alzada por resolución de la Secretaría General Técnica de fecha 30 de mayo de 2014, dictada por delegación del Viceconsejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Madrid), que denegó al actor la concesión de cinco nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor, en el ámbito de la CAM, solicitadas el día 20 de marzo de 2014.

**SEGUNDO.-** Hacemos una referencia a los antecedentes de la sentencia impugnada, para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas.

D. Isidro presentó un escrito ante la Dirección General de Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid, con fecha 20 de marzo de 2014, en el que solicitó la concesión de 5 autorizaciones VTC-N, de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional.



El Director General de Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid acordó, en fecha 24 de abril de 2014, lo siguiente:

*«Denegar su solicitud conforme a lo dispuesto en el artículo 48.2 de la Ley 17/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y el artículo 14 de la Orden 36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, que imposibilita el otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito de la Comunidad de Madrid en tanto se mantenga la situación de desproporción descrita.»*

Interpuesto recurso contencioso administrativo por la representación de D. Isidro contra la anterior resolución (y contra la desestimación del recurso de alzada interpuesto contra la misma), fue estimado por la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 12 de noviembre de 2015, que declaró la desconformidad a derecho de las resoluciones administrativas impugnadas y las anuló, con imposición de costas a la Administración demandada.

**TERCERO.-** Contra esa sentencia estimatoria ha interpuesto el Sr. Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid el presente recurso de casación en el que articula un único motivo, formulado al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción; en él alega que como consecuencia de la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios del mercado interior, efectuada por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre suprimió o modificó los artículos 49, 50, 134 y otros de la Ley 19/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT), que constituían el título habilitante para el establecimiento de límites cuantitativos en el otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), por cuanto se oponían a la libertad de establecimiento; pero la situación cambió con la Ley 9/2013, de 4 de julio, que revitalizó la atribución a la Administración para que valorara la proporcionalidad en la concesión de licencias VTC, de acuerdo con su disposición final primera y con la nueva redacción dada al artículo 48 de la LOTT; y, en este caso, la solicitud de autorizaciones se presentó el 20 de marzo de 2014, cuando estaba ya en vigor la Ley 9/2013, que habilitó las restricciones cuantitativas.

Añade la parte recurrente que, de acuerdo con lo anterior, la cuestión litigiosa exige resolver si la entrada en vigor de la Ley 9/2013 revitaliza el Reglamento de la LOTT, aprobado por RD 122/1990, de 28 de septiembre, o es necesario un nuevo desarrollo reglamentario, estimando la Comunidad Autónoma recurrente que el Reglamento de la LOTT no desplegó su eficacia tras la Ley 25/2009, por carecer de soporte legal que amparara sus restricciones; ahora bien, esa pérdida de vigencia desapareció con la promulgación de la Ley 9/2013, volviendo a tener cobertura legal el desarrollo reglamentario de las restricciones.

Es importante consignar que la solicitud de autorizaciones cuya denegación se impugna en este recurso de casación se presentó en fecha 20 de marzo de 2014, por cuya razón resulta aplicable la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; dicha ley entró en vigor el día 25 de julio de 2013, según su Disposición Final Cuarta.

A propósito de la ley 9/2013, la sentencia impugnada dice que la entrada en vigor de la misma no altera la conclusión que se deriva de la normativa anterior (a saber, no existencia de limitaciones en el otorgamiento de autorizaciones para VTC-N), toda vez que el artículo 48 de dicha ley requiere y remite a un desarrollo reglamentario posterior que no se ha producido al día de la fecha.

**CUARTO.-** Esta Sala ha dictado ya varias sentencias desestimando los recursos de casación formulados por la Comunidad Autónoma de Madrid contra sentencias que, anulando la denegación de autorizaciones, estimaron los recursos contencioso-administrativos y declararon el derecho de los actores al otorgamiento de aquéllas. (En algún otro caso, este Tribunal estimó el recurso de casación cuando se había interpuesto contra sentencias desestimatorias).

Tales sentencias, (referidas a solicitudes para las que era aplicable por razones cronológicas la Ley 9/2013, de 4 de julio), son las de fecha 13 de noviembre de 2017, casación 3542/2015, que fué la primera; de 14 de noviembre de 2017, casación 3923/2015, y de 4 de diciembre de 2017, casación 2180/2015, entre otras.

Por ello, nos limitaremos aquí a reproducir lo que, (siguiendo a la de 13 de noviembre de 2017), dijo la sentencia de 14 de noviembre de 2017:

*« El artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, según redacción dada por Ley 9/2013, de 4 de julio, dispone lo siguiente:*

*Artículo 48.*

*El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.*



No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.

Por su parte, el contenido del artículo 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, es el que sigue:

Artículo 181.

[...]

2. El correspondiente Ayuntamiento podrá valorar las circunstancias externas concurrentes a la hora de emitir su informe sobre la procedencia del otorgamiento de las autorizaciones solicitadas, debiendo tenerse en cuenta la distinta naturaleza y el carácter diferenciado del arrendamiento con conductor y de los servicios de transporte en vehículos de turismo.

Cuando el correspondiente Ayuntamiento haya emitido su informe favorable y se cumplan los requisitos a que se refiere el punto anterior, el órgano competente sobre el transporte interurbano otorgará la autorización solicitada, pudiendo únicamente denegarla si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio de que se trate y los potenciales usuarios del mismo en dicha zona, o se incumple alguno de los requisitos exigibles [...].

En fin, el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008 dispone:

Artículo 14. Otorgamiento de las autorizaciones.

1. El órgano competente podrá denegar la autorización solicitada si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio.

En todo caso, se entenderá que es manifiesta la referida desproporción y que, en consecuencia, procede denegar la autorización, cuando la relación entre el número de autorizaciones de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aun no concurriendo la circunstancia prevista en el párrafo anterior, cuando el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones entienda que existen desajustes entre la oferta y la demanda de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en una determinada zona, el órgano competente de la comunidad autónoma podrá elaborar y aprobar un plan o programación de transporte en el que se establezcan limitaciones al otorgamiento de autorizaciones o criterios relativos a la prestación de la actividad, así como de su distribución territorial. Cuando exista dicho plan o programación, la decisión administrativa sobre el otorgamiento de las autorizaciones que hayan de domiciliarse en el territorio afectado tendrá carácter reglado, pudiendo revestir carácter negativo, únicamente, cuando se incumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo 5 ó cuando así deba resultar de los criterios previstos en el plan [...].

La controversia suscitada se contrae a determinar si al amparo de la previsión contenida en el artículo 48.2 que acabamos de transcribir cabe considerar subsistentes o renacidas las limitaciones que establecían los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero (tesis que sostiene la resolución impugnada y mantenida por la Comunidad de Madrid en el curso del proceso), o si, por el contrario, la supresión de los artículos 49 y 50 de la Ley 16/1987, de 30 de julio (LOTT) por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley ómnibus), dejó privadas de todo respaldo y cobertura a aquellas normas reglamentarias, de manera que la previsión contenida en el nuevo artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio, no tiene efectividad hasta que se produzca el desarrollo reglamentario que en ella se anuncia y que finalmente tuvo lugar por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre (tesis de la parte demandante).

Como antes hemos visto -sirva de muestra el fragmento que hemos transcrito de la sentencia de 27 de enero de 2014 (casación 5892/2011), luego reproducido en sentencias de 29 de enero de 2014 (casación 105/2012), 13 de febrero de 2015 (casación unificación de doctrina 2076/2014), 21 de enero de 2016 (casación 134/2014) y en otras sentencias que antes hemos citado- esta Sala ha declarado que « (...) ninguna norma de rango legal permitía, a partir de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, que el número de autorizaciones para prestar el servicio de alquiler de vehículos con conductor pudiera condicionarse cuantitativamente en los términos que disponían tanto el artículo 181.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en la versión previa a la incluida en el aprobado por Real Decreto 1211/1990, no modificada por éste) cuanto el



artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008. Uno y otro han de considerarse, por lo tanto, derogados desde que entró en vigor la Ley 25/2009, como acertadamente resolvió el tribunal de instancia>>.

Es cierto que esos preceptos reglamentarios en los que dice ampararse la resolución denegatoria impugnada ( artículos 181.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/30/2008, de 9 de enero) no fueron formalmente derogados por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Y, por otra parte, la disposición final primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio , que modifica la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestre, declara vigentes el Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y las disposiciones dictadas para su ejecución, en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta ley ni en las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en la materia. Conjugando ambos datos, la Administración autonómica pretende relativizar el alcance de aquella declaración jurisprudencial de que los citados artículos 181.2 del ROTT y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero "han de entenderse derogados" aduciendo que si bien fueron inaplicables durante el periodo que se inició a raíz de la Ley 25/2009 , que los dejó sin respaldo legal, luego volvieron a encontrar ese respaldo con la Ley 9/2013, de 4 de julio, de manera que en tanto no se produjese el desarrollo reglamentario de ésta volverían a ser de aplicación aquellas anteriores disposiciones reglamentarias que no estaban formalmente derogadas.

El planteamiento de la Administración autonómica demandada (recurrente en casación) no puede ser compartido.

Debemos recordar que la disposición final primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio , declara vigentes el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y las disposiciones dictadas para su ejecución "...en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta ley ni en las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en la materia".

Pues bien, no cabe sostener que las limitaciones y restricciones que resultan de los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, sean compatibles con lo dispuesto concordadamente en la Ley 9/2013, de 4 de julio, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Por lo pronto debe destacarse que el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , según redacción dada por Ley 9/2013, de 4 de julio, no autoriza cualquier clase de limitaciones o restricciones que se establezcan por vía reglamentaria, pues la remisión que hace el precepto legal contiene determinadas reservas y cautelas: de un lado, el establecimiento de limitaciones por vía reglamentaria habrá de hacerse " (...) de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación"; de otra parte, el posible establecimiento reglamentario de limitaciones no se contempla de forma amplia sino acotada, esto es, "(...) cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local".

Por otra parte, el artículo 99.4 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , redactado también por la Ley 9/2013, establece que "(...) El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte".

Ello significa que la posibilidad de establecimiento de limitaciones por vía reglamentaria queda acotada en los preceptos de la propia Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres redactados por Ley 9/2013. Pero además, y en estrecha relación con lo anterior, procede también destacar la incidencia en este ámbito de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El Preámbulo de esta Ley 20/2013 admite que la sujeción a "autorización" puede ser instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en determinados ámbitos o sectores, entre otros, el de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor. Pero la propia Ley 20/2013 establece luego en sus artículos 16 , 17 y 18 una serie de pautas y criterios sobre la base de los principios de libre iniciativa económica y de necesidad y proporcionalidad, a fin de impedir que se establezcan restricciones o requisitos que resulten injustificados o desproporcionados. No ignoramos que, por sentencia del Tribunal Constitucional STC 79/2017, de 22 de junio de 2017 , han sido declarados inconstitucionales y nulos algunos de los puntos del citado artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre -en concreto, las letras b/, c/ y e/ del apartado segundo- , pero nuestro razonamiento viene referido a aquellos otros apartados del artículo 18 no afectados por la declaración de inconstitucionalidad, además de a lo dispuesto en los artículos 16 y 17 la propia Ley 20/2013 , que también hemos citado.



*Así las cosas, no cabe aceptar que los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, hayan renacido y vuelvan a ser de aplicación a raíz de la nueva redacción dada al artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio, pues las limitaciones y restricciones establecidas en tales preceptos reglamentarios no se ajustan a las pautas y criterios establecidos en las normas de rango legal a las que acabamos de referirnos, lo que, por lo demás, no debe extrañar habida cuenta que tanto el Real Decreto 1211/1990 como la Orden FOM/36/2008 son anteriores en el tiempo a esas normas legales que deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013.*

*El desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres redactado por Ley 9/2013 se produjo finalmente, como sabemos, por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Pero no procede que entremos a examinar aquí el contenido de sus disposiciones, ni su acomodo a las normas legales antes señaladas, pues es claro que el citado Reglamento no es aplicable *ratione temporis* al caso que nos ocupa. »*

De acuerdo con los anteriores razonamientos, el motivo único del recurso de casación formulado por la Comunidad Autónoma de Madrid no puede prosperar.

**QUINTO.-** No procede realizar condena en costas, habida cuenta de que el Sr. Abogado del Estado no ha formulado oposición al recurso de casación, y de que la presentada por D. Isidro fue inadmitida por extemporánea.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 8/61/2016, interpuesto por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Madrid, contra la sentencia de 12 de noviembre de 2015, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su recurso contencioso-administrativo núm. 862/14.

2º Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Pedro Jose Yague Gil D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Angel Ramon Arozamena Laso

**PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.