



Roj: **STS 1054/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:1054**

Id Cendoj: **28079130032018100123**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **21/03/2018**

Nº de Recurso: **3835/2015**

Nº de Resolución: **483/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 13456/2015,**  
**STS 1054/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 483/2018**

Fecha de sentencia: 21/03/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 3835/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/03/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: ELC

Nota:

Rodrigo

RECURSO CASACION núm.: 3835/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 483/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente



D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

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

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 21 de marzo de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado bajo el número 008/3835/2015, interpuesto por el letrado de la COMUNIDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 2015, que estimó el recurso contencioso- administrativo número 1163/2014 , formulado por la representación procesal de Rodrigo contra la resolución del Viceconsejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid de 29 de julio de 2014, que desestimó el recurso de alzada planteado contra la precedente resolución del Director General de Transportes de 10 de julio de 2014, por la que se deniega una nueva autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (clave VTC).

Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, y Rodrigo , representado por el procurador don Ignacio Batlló Ripoll, bajo la dirección letrada de don José Andrés Díez Herrera.

Ha sido ponente Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso-administrativo número 1163/2014, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia el 12 de noviembre de 2015 , cuyo fallo dice literalmente:

«QUE DEBEMOS ESTIMAR Y ESTIMAMOS el presente Recurso Contencioso Administrativo, Procedimiento Ordinario número 1163 /2014 formulado ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por don Demetrio , representado por el Procurador D. Ignacio Batllo Ripoll, contra la resolución de fecha 29 de julio de 2014 desestimatoria del recurso de Alzada formulado frente a la resolución de fecha 10 de julio de 2014 de la Dirección General de Transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid sobre la solicitud de una nueva autorización de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito de la CAM. Declaramos la disconformidad a derecho de la resolución recurrida, anulando la misma, con todas las consecuencias legales inherentes a dicho pronunciamiento. Todo ello con imposición de costas procesales a la Administración demandada.».

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparó el letrado de la COMUNIDAD DE MADRID recurso de casación, que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 3 de diciembre de 2015 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, el Letrado de la COMUNIDAD DE MADRID compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 20 de enero de 2016, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que tenga por presentado el presente escrito con sus copias, se sirva admitirlo, y tenga por interpuesto Recurso de Casación frente a la Sentencia nº 660, 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 , y previa la tramitación legal oportuna dicte Sentencia revocatoria de la misma.».

**CUARTO.-** Por providencia de 9 de marzo de 2016 se admite el recurso de casación.

**QUINTO.-** Por diligencia de ordenación de 16 de marzo de 2016, se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó el Abogado del Estado en escrito de fecha 28 de marzo de 2016, manifiesta que «se abstiene de formular oposición en este recurso.».

**SEXTO.-** El 3 de mayo de 2016, el procurador don Ignacio Batlló Ripoll presentó escrito por medio del cual se persona como recurrido y se opone al recurso de casación; y, por diligencia de ordenación de 6 de mayo de



2016 se le tiene por personado y, en cuando al escrito de oposición al recurso de casación formulado, no ha lugar a la admisión por extemporánea, y procedase a la devolución de dicho escrito de posición.

**SÉPTIMO.-** Por providencia de 20 de diciembre de 2017, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 20 de marzo de 2018, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.**

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por el letrado de la COMUNIDAD DE MADRID, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 2015, que estimó el recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal de Rodrigo contra la resolución del Viceconsejero de Transportes, Infraestructuras y Vivienda de la Comunidad de Madrid de 29 de julio de 2014, que desestimó el recurso de alzada planteado contra la precedente resolución del Director General de Transportes de 10 de julio de 2014, por la que se deniega una nueva autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (clave VTC).

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo y de declarar la nulidad de las resoluciones impugnadas con base en los siguientes fundamentos jurídicos:

« [...] Finalmente debemos señalar que el Tribunal Supremo en recientes Sentencias ha venido a confirmar las Sentencias de esta Sala y Sección citando, por todas, las siguientes Sentencias: de 27/1/2014 R 5892/2011 ; 27/1/2014 R 962/2012 ; de 29/1/2014 R 527/2013 ; de 29/1/2014 R 105/2012 ; 29/1/2014 R 384/2012 ; 29/1/2014 R 2169/2012 ; 30/1/2014 R 4163/2012 ; 30/1/2014 R 110/2012 . Se dice en la Sentencia del TS de 27/1/2014, R 5892/2011 :

"« (...) Las consideraciones expuestas en nuestra sentencia de 14 de febrero de 2012 son trasladables al presente supuesto. Las modificaciones que la Ley 25/2009 ( artículo 21) introdujo en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , en lo que se refiere al régimen jurídico del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor, han de ser interpretadas, según entonces afirmamos, a la luz de que el ejercicio de aquella actividad es libre y que los únicos requisitos subsistentes para desempeñarla son los que deriven de la regulación de la propia Ley 16/1987 sobre el transporte discrecional de viajeros, regulación a la que remite el artículo 134.2 de dicha Ley en su nueva redacción.

Desde esta perspectiva, 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.

Más en concreto, la limitación cuantitativa al número de autorizaciones no encuentra apoyo en los artículos 3.a ), 5.1 y 15.1 y 2.c) de la Ley 16/1987.

A) En cuanto al artículo 3.a), porque se limita a sentar un principio (el "establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que los integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes") en términos tan generales que de suyo resultan inapropiados para resolver el concreto punto objeto de litigio.

B) En lo que respecta al artículo 5 porque la actuación de la Administración del Estado para coordinar sus competencias con las de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no puede, lógicamente, traducirse en actos o resoluciones que adopten criterios interpretativos, o normativos, contrarios a las exigencias legales o carentes de la necesaria cobertura. La mera coordinación interadministrativa no puede servir de título para imponer a los operadores económicos en un régimen de libre mercado restricciones que no tengan una expresa cobertura legal.

C) En lo que se refiere a los diversos apartados del artículo 15, el hecho de que la Administración pueda programar o planificar la evolución y desarrollo de los distintos tipos de transportes terrestres, a fin de facilitar el desarrollo equilibrado y armónico del sistema de transportes, tampoco le autoriza de suyo a imponer restricciones cuantitativas para una actividad específica (el alquiler de vehículos con conductor) como las que son objeto de



litigio, una vez que la propia Ley 16/1987 considera, en su nueva redacción, que la prestación de aquel servicio empresarial es libre y sólo queda sometida a las pautas aplicables a los transportes discrecionales de viajeros. La Administración recurrente no invoca, a estos efectos, en su apoyo ninguna de las disposiciones legales que regulan el transporte discrecional de viajeros como base habilitante para someter el número de autorizaciones VTC a restricciones cuantitativas.

A ello se añade que, como acertadamente expresa la Sala de instancia, las modificaciones introducidas por la Ley 25/2009 sobre la Ley 16/1987, al suprimir el artículo 49 de esta última, dejaron sin efecto los supuestos de restricción y condicionamiento del acceso al mercado del transporte (y de las actividades auxiliares y complementarias) que en él se establecían previamente. Restricciones y condicionamientos que eran -hasta ese momento- admisibles por razones económicas ligadas, entre otras hipótesis, a los desajustes entre la oferta y la demanda; a la búsqueda de "una situación de mercado equilibrado" para evitar que el aumento de la oferta fuera susceptible de producir aquellos desajustes y disfunciones; y a la voluntad administrativa de implantar un "dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas" o promover "la mejor utilización de los recursos disponibles".

Por mucho que se pretenda diferenciar de aquellas medidas limitativas (a las que se referirá más en concreto el artículo 50 de la Ley 16/1987, asimismo suprimido por la Ley 25/2009) las contenidas en la Orden FOM/36/2008, como pretende la Dirección General de Transportes del Ministerio de Fomento en su resolución de coordinación 1/2010, lo cierto es que la finalidad y el sentido de estas últimas es el mismo al que respondían los artículos 49 y 50: ajustar la oferta y la demanda de una determinada clase de transporte armonizando su desarrollo del modo "equilibrado" que la Administración considera más adecuado, a cuyo efecto ésta restringe las autorizaciones VTC de modo que no superen una determinada proporción de los servicios de taxis.

Tal designio, sin embargo, no era alcanzable a la vista de la reforma acometida por la Ley 25/2009 y de hecho el propio legislador ha tenido, años después, que introducir una nueva modificación de la Ley 16/1987 para que la regulación de los transportes terrestres de viajeros vuelva a permitir limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor. El renacer de estas limitaciones se vincula, según la nueva Ley 9/2013 (inaplicable *ratione temporis* a este litigio, como resulta obvio) a las restricciones cuantitativas que, en el ámbito autonómico o local, se puedan establecer para el transporte público de viajeros en vehículos de turismo.

La redacción que la nueva Ley 9/2013, de 4 de julio, ha dado al artículo 48 de la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, legitima por lo tanto, a partir de su entrada en vigor y con las reservas que se desprenden de su contenido, las limitaciones a las que la Ley 25/2009 privó de cobertura normativa y que la Sala de instancia, con acierto, consideró inaplicables a las autorizaciones denegadas por la Comunidad de Madrid en el año 2010» .

[...] En el presente supuesto, examinadas las actuaciones, para casos idénticos a los analizados en supuestos anteriores sentenciados por esta Sección, debemos concluir al igual que lo hacen las Sentencias referenciadas, con la estimación de la Demanda, reiterando los Fundamentos jurídicos de anteriores Sentencias ya citadas, entre ellas debemos citar la Sentencia que se ha dictado en el PO 424/2012 por esta Sección en fecha reciente, siendo así que el Tribunal Supremo ha confirmado tal criterio en sus Sentencias 120/2014, de 27 de enero o 161/2014, de 30 de enero, entre otras. Por todo ello debemos acordar la revocación de las resoluciones recurridas de la que trae causa el presente recurso.

Únicamente añadir en el presente caso y finalmente que, conforme se razona por la Sentencia del TSJ del País Vasco en su Sentencia de fecha 8 de julio de 2015 (rec. 336/2014), fundamento jurídico cuarto, respecto de supuesto similar, la entrada en vigor de la ley 9/2013, de 4 de julio, no altera la conclusión anterior porque el art. 48 de dicha ley requiere y remite a un desarrollo reglamentario posterior que no se ha producido al día de la fecha. » .

El recurso de casación se articula en la formulación de un único motivo de casación que se funda al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

Se alega que el núcleo de la cuestión que debe resolverse en este recurso de casación es si la entrada en vigor de 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 y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, vuelve a permitir las restricciones y revitaliza el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, o, por el contrario, es necesario un nuevo desarrollo reglamentario.

En el desarrollo del motivo de casación, se afirma que el ROTT no desplegó sus efectos durante la vigencia de la Ley Omnibus por carecer de soporte legal que ampare las restricciones, pero no cabe negar la plena vigencia



y aplicabilidad del artículo 181.2 del ROTT y del artículo 14.1 de la Orden Foml 36/2008, según la disposición final primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio, así como las previsiones contenidas en la normativa que se ha sucedido, no declarando derogado expresamente el citado artículo 181.2 ROTT.

## **SEGUNDO.- Sobre la prosperabilidad del recurso de casación.**

El único motivo de casación articulado por el letrado de la Comunidad de Madrid, basado en la vulneración de 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, en cuanto la sentencia de instancia no ha considerado que la entrada en vigor de dicha ley conlleva la aplicación del artículo 181.2 del ROTT y del artículo 14.1 de la Orden FOM 36/2008, no puede ser estimado.

En efecto, cabe poner de relieve, que el examen de este motivo de casación exige resolver, tal como plantea el letrado de la Comunidad de Madrid, la incidencia que en la doctrina fijada por esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en las sentencias de 14 de febrero de 2012 (RC 427/2010) y de 27 de enero de 2014 (RC 5892/2011), ha tenido la entrada en vigor de 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, respecto de aquellas solicitudes presentadas con posterioridad a dicha fecha pero con anterioridad al desarrollo reglamentario que se produjo con la aprobación del Real Decreto 1057/2015, de 2 de noviembre.

En las sentencias de 27 de enero de 2014, esta Sala, en relación con las solicitudes de autorización de arrendamiento de vehículos con conductor presentadas en la Comunidad Autónoma de Madrid, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, mantuvo que, conforme a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que el acceso y ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos es libre, aunque pueden establecerse limitaciones, de conformidad con la regulación del transporte discrecional de viajeros a que se refiere el artículo 134.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

En relación con los efectos que la Ley 9/2013 producía en el marco jurídico regulador de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, en la mencionada sentencia, como obiter dicta, dijimos:

« [...] Tal designio, sin embargo, no era alcanzable a la vista de la reforma acometida por la Ley 25/2009 y de hecho el propio legislador ha tenido, años después, que introducir una nueva modificación de la Ley 16/1987 para que la regulación de los transportes terrestres de viajeros vuelva a permitir limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor. El renacer de estas limitaciones se vincula, según la nueva Ley 9/2013 (inaplicable *ratione temporis* a este litigio, como resulta obvio) a las restricciones cuantitativas que, en el ámbito autonómico o local, se puedan establecer para el transporte público de viajeros en vehículos de turismo.

La redacción que la nueva Ley 9/2013, de 4 de julio, ha dado al artículo 48 de la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, legítima por lo tanto, a partir de su entrada en vigor y con las reservas que se desprenden de su contenido, las limitaciones a las que la Ley 25/2009 privó de cobertura normativa y que la Sala de instancia, con acierto, consideró inaplicables a las autorizaciones denegadas por la Comunidad de Madrid en el año 2010. ».

Por tanto, como hemos sostenido en la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2017 (RC 3542/2015), en este proceso se trata de dilucidar qué sucede con las solicitudes de autorización presentadas cuando ya había entrado en vigor la nueva redacción del artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres dada por Ley 9/2013, de 4 de julio, y antes de que se produzca su desarrollo reglamentario, que finalmente vendría dado por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Y este es precisamente el caso que nos ocupa, pues, recordémoslo, la solicitud que examinamos se presentó el 14 de marzo de 2014.

Para ello, cabe partir de la normativa jurídica aplicable a este caso, *ratione temporis*.

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 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres que acabamos de transcribir cabe considerar subsistentes o renacidas las limitaciones que establecía el artículo 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) aprobado por Real Decreto 1211/1990 y el artículo 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 omnibus), 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 del artículo 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) aprobado por Real Decreto 1211/1990, que fueron objeto de desarrollo en el artículo 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 reglamentaria 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 -aunque esta norma jurídica no resulte aplicable *ratione temporis* para resolver esta litis-.

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.

Por ello, 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 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.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el letrado de la COMUNIDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 2015, dictada en el recurso contencioso- administrativo número 1163/2014 .

#### **TERCERO.- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , no procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso de casación al haberse abstenido el Abogado del Estado y haberse personado la la representación procesal de Rodrigo una vez transcurrido el plazo de oposición al recurso.

#### **FALLO**

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

**Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar** al recurso de casación interpuesto por el letrado de la COMUNIDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 2015, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1163/2014 .

**Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

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

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo Rojas

Maria Isabel Perello Domenech Angel Ramon Arozamena Laso Fernando Roman Garcia

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.