



Roj: **STS 3734/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:3734**

Id Cendoj: **28079130032017100394**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **26/10/2017**

Nº de Recurso: **399/2015**

Nº de Resolución: **1623/2017**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.623/2017

Fecha de sentencia: 26/10/2017

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 399/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 17/10/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

Procedencia: T.S.J.ILLES BALEARS SALA CON/AD

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

Transcrito por: MDC

Nota:

Resumen

Denegación de 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. Subsanción de los defectos de la solicitud. Retroacción.

RECURSO CASACION núm.: 399/2015

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1623/2017

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pedro José Yagüe Gil, presidente

D. Eduardo Espín Templado



D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 26 de octubre de 2017.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. **399/2015**, interpuesto por **ARES CAPITAL, S.A.**, representada por el Procurador de los Tribunales D. Victorio Venturini Medina, contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de fecha 13 de noviembre de 2014, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 261/2013, a instancia de la anterior recurrente, sobre denegación de 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Ha sido parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES** representada y defendida por el Abogado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo núm. 261/2013 seguido en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, con fecha 13 de noviembre de 2014, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: Primero.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo. Segundo.- Declarar adecuado al ordenamiento jurídico los actos administrativos impugnados los cuales confirmamos. Tercero.- No se hace expresa imposición de costas procesales».

SEGUNDO.- La Procuradora de los Tribunales D^a. Margarita Jaume Noguera en representación de ARES CAPITAL, S.A., presentó con fecha 2 de diciembre de 2014 escrito de preparación del recurso de casación.

El Secretario Judicial de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares acordó por diligencia de ordenación de fecha 13 de enero de 2015 tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

TERCERO.- La parte recurrente, presentó con fecha 24 de febrero de 2015 escrito de formalización e interposición del recurso de casación -cuyos motivos se reseñarán más adelante-, en el que solicitó:

«dicte en su día resolución por la cual case y anule la Sentencia impugnada y, al amparo del artículo 95.2.d) de la LJCA, dicte consecuentemente sentencia por la que se estime el recurso contencioso-administrativo 261/2013 conforme a lo suplicado en el escrito de demanda, imponiendo en todo caso, las costas procesales a la parte recurrida».

CUARTO.- La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, compareció y se personó como parte recurrida.

QUINTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por providencia de fecha 8 de mayo de 2015, admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a la Sección Tercera de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.

SEXTO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, al Abogado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, parte recurrida, presentó en fecha 22 de julio de 2015 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala:

«dicte SENTENCIA por la que INADMITA el referido Recurso de Casación o, subsidiariamente, lo DESESTIME en su integridad, y confirme que la Sentencia recurrida es completamente ajustada a Derecho».

SÉPTIMO.- Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el siguiente día 17 de octubre de 2017, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-La cuestión litigiosa: denegación de 200 autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor. La sentencia recurrida.

La sentencia impugnada acordó desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad ARES CAPITAL, S.A. frente a la resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio del Gobierno de las Islas Baleares, de fecha 31 de mayo de 2013, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Director General de Transportes, de fecha 27 de febrero de 2013, que denegó la solicitud de expedición de 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

La Sala *a quo* desestima la demanda fundándose en una cuestión procedimental: insuficiencia de la solicitud presentada para obtener las autorizaciones de transporte, que es calificada como lacónica.

En su Fundamento de Derecho Cuarto -acogemos la traducción que aporta la parte recurrida y que no parece ofrecer dudas- dice:

«CUARTO.- Tenemos que empezar analizando el fondo a partir de la afirmación que hace la recurrente en relación a que si habla falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa se le tenía que haber dado un plazo para subsanar tal y como prevé el art. 71.1 de la Ley 30/1992 así, como también, el artículo 14.3 de la OM FOM 36/2008. Nunca se le había requerido para subsanar, nos dice.

Lo que pasa, pero, es que con esta afirmación se olvida el contenido del artículo siguiente, el 71 bis de la referida Ley procedimental administrativa. Efectivamente, si estimaba que su petición se formulaba al amparo de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, y que por tanto a ella no le era de aplicación la normativa común en materia de transportes, era imprescindible el cumplimiento del citado artículo 71 bis. Veamos su redacción: (...)

En cualquier caso, pero, el laconismo de la solicitud en relación a sus datos era más que evidente. Tan sólo decía, y nada más: *"Que desea obtener 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en Palma de Mallorca, para lo cual aporta la documentación preceptiva según la OM FOM 36/1008..."*. Pues bien, nunca aportó la documentación ni tampoco señaló dónde tenían que instalarse los vehículos. Es decir, faltaba, a lo que exige el segundo párrafo del primer punto del artículo transcrito; a saber, que: *"Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior de deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable"*. Requisitos en referencia a los previstos en los artículos 5 y 9 de la Orden Ministerial de 30 de julio de 1998, entre otros, la disposición de locales, pólizas de seguro, cumplimiento de obligaciones de carácter fiscal, laboral y social, conductores, características de los vehículos, etc.

Es más, en esta alzada jurisdiccional hubiera podido interesar la recepción del litigio a prueba o con la demanda presentar la correspondiente documental para acreditar que, efectivamente, reunía los requisitos exigidos normativamente. Ni una cosa ni otra. Tan sólo interesó la reproducción del expediente administrativo y en él no encontramos ningún tipo de documento que. asevere lo que dice que dispone.

En cualquier caso y es relevante decirlo, de forma indirecta la parte recurrente fue requerida como resulta de la lectura de la resolución que lleva fecha de firma de 27 de febrero de 2013 y mediante la cual no se deniega la petición sino que -así al menos lo parece- deja abierta la posibilidad de la presentación de una nueva solicitud con la acreditación de los requisitos y el abono de las correspondientes tasas.

Por otra parte, y sí acabamos esta disertación, el artículo 70 de la Ley 30 de 1992, está previsto para la subsanación de defectos, y es importante remarcar que es necesario estar al tiempo de la presentación de la solicitud para examinar si en ese momento se dan ya todos los requisitos exigibles para que la autorización pueda concederse».

SEGUNDO. - Los motivos de casación.

Invoca la empresa recurrente seis motivos de casación, todos formulados al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA .

- 1) Infracción del artículo 218 de la LEC, en relación con el 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por haber realizado la sentencia recurrida una valoración irracional y falta de lógica de la prueba.
- 2) Infracción del artículo 71.1 de la Ley 30/1992 y jurisprudencia que cita al vulnerar la sentencia recurrida la necesidad de requerimiento de subsanación de las solicitudes (incluyendo las declaraciones responsables), aplicando la sentencia el artículo 71 bis 1 e inaplicando el 71.1.



3) Infracción de la jurisprudencia que cita al considerar la sentencia, por inaplicación del artículo 71.1 de la Ley 30/1992, que a las declaraciones responsables no les es de aplicación la subsanación que tal precepto regula, ya que la jurisprudencia señala que la interpretación del 71.1 no debe ser restrictiva.

4) Infracción de los artículos 13.1 y 14.3 de la Orden FOM/36/2008 de los requisitos a acreditar al inicio del expediente de concesión de licencias VTC.

5) Infracción del artículo 21.2 de la denominada Ley Omnibus (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) al derogar expresamente los artículos 49 y 50 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), llevada a cabo por la sentencia en la eliminación de las limitaciones cuantitativas de licencias VTC.

6) Infracción de la jurisprudencia que cita al no atender la sentencia recurrida la derogación que el artículo 21.2 de la Ley Omnibus, inaplicado por la sentencia, hizo de los artículos 49 y 50 de la LOTT y en consecuencia por derivación de los artículos 181.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) y 14.1 de la Orden FOM/36/2008.

TERCERO.- Sobre la inadmisión del recurso.

El Abogado de la Comunidad Autónoma de Baleares opone la inadmisibilidad del recurso de casación por aplicación del artículo 93.2.e) de la Ley de la Jurisdicción al entender que el asunto -de cuantía indeterminada- carece de interés casacional por no afectar a un gran número de situaciones o no poseer el suficiente contenido de generalidad.

Procede analizar con carácter preferente la causa de inadmisión invocada por la parte recurrida, pues la estimación de la misma nos relevaría de un pronunciamiento sobre la infracción normativa invocada en los motivos de casación invocados, ex artículo 95.1, en relación con el 93.2, de la LJCA.

En el supuesto que examinamos no resulta de aplicación la indicada causa de inadmisión, pues no puede confundirse el interés del recurso, con la afectación a un gran número de situaciones del artículo 93.2.e) de la LJCA, que, según viene declarando esta Sala, por todas, sentencia de 12 de julio de 2004 (recurso de casación núm. 1233/2002) no es menester que sea actual, sino que basta con que aparezca su potencialidad futura respecto a plurales situaciones. No es necesario, por tanto, que las situaciones afectadas hayan sido o vayan a ser planteadas ante los tribunales, sino que basta con que el criterio que se establezca por este Tribunal al resolver el recurso sea susceptible de aplicación por la Administración a otras situaciones iguales, análogas o semejantes, aunque no exista entre ellas una identidad absoluta. De esta manera no cabe excluir la generalización del interés en relación con el caso examinado. En el mismo sentido sentencia de 27 de noviembre de 2009 - recurso de casación núm. 4389/2005 -.

Por otro lado, tampoco falta el interés casacional ya que la cuestión a dirimir si posee relevancia suficiente, al versar sobre la interpretación que debe darse, a la luz de la normativa invocada, a la pretendida subsanación de los defectos advertidos, cuestión susceptible de valoración y de proporcionar pautas interpretativas y aplicativas que trascienden del caso concreto, poseyendo, por tanto, el suficiente contenido de generalidad.

Finalmente, tampoco la Sección de admisión de esta Sala consideró procedente poner de manifiesto dicha causa de inadmisión a las partes personadas.

Por tanto, no debemos sino rechazar la causa de inadmisión planteada por la parte recurrida, confirmando la admisión del recurso de casación que fue declarada en su día por la Sala.

CUARTO.- Doctrina general de la Sala sobre autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor que puede conceder la Administración.

Conviene que recojamos la doctrina general reiteradamente expuesta por esta Sala sobre la cuestión de fondo planteada. Así, la sentencia de 25 de noviembre de 2016 -recurso de casación núm. 134/2014 - reiterando otros precedentes, a instancia de la Administración del Estado o de distintas Comunidades Autónomas, dice:

«TERCERO.- La parte actora, la Comunidad de Madrid, considera que la sentencia incurre en "vulneración de los arts. 15 y 16 de la Ley Orgánica 5/1987; los art. 3 y 15 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; del artículo 181.2 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por R.D 1211/1990 y del art. 14.1 de la Orden FOM/36/2008" y de la resolución interpretativa del Director General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento 1/2010 de 2 de febrero, cuyo cumplimiento resulta obligado para la Comunidad de Madrid al dictar la resolución recurrida.

Como ya hemos dicho, resolveremos este motivo de casación siguiendo los razonamientos jurídicos expuestos en nuestras sentencias de 14 de febrero de 2012 (RO. 427/10), de 27 de enero de 2014 (RC.



5892/2011), de 30 de enero de 2014 (Recursos de Casación 110/2012 y 4163/2012), de 7 de febrero de 2014 (RC. 2115/2012), de 5 de mayo de 2014 (RC. 1438/2012 y 3309/14) y de 17 de noviembre de 2014 (RC. 3802/11).

En primer lugar conviene situar el debate en la aplicación estricta de las normas nacionales pues, sea cual fuere la interpretación que se dé a la Directiva 2006/123/CE, en ningún caso podría deducirse que impedía al legislador español trasladar -si lo consideraba pertinente dentro de su libertad de configuración normativa- los criterios "liberalizadores" en ella contenidos a servicios profesionales o empresariales no incluidos dentro de su ámbito de aplicación. La Directiva 2006/123/CE, por el contrario, tendría un impacto significativo en el litigio si el legislador interno hubiera adoptado medidas contrarias a sus reglas respecto de los servicios expresamente incluidos en el ámbito de aplicación de la propia Directiva.

Desde esta premisa, no resulta relevante para la solución del litigio que el considerando 17 de la Directiva 2006/123/CE afirme que "los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios, deberán quedar al margen de esta Directiva [...]". Considerando que, por lo demás, no puede ser leído prescindiendo de lo que afirma otro ulterior (el número 33) a tenor del cual "[...] en la presente Directiva, el concepto de servicio incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan [...] el alquiler de vehículos y las agencias de viajes".

Si estuviéramos en presencia de una normativa nacional que, al trasponer la Directiva 2006/123/CE, hubiera excluido expresamente de su ámbito de aplicación en España (o regulado de modo incompatible con ella) los servicios de alquiler de vehículos con conductor, deberíamos plantearnos hasta qué punto sería obligado formular una cuestión prejudicial a fin de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolviera las dudas acerca de la interpretación de aquélla, visto el tenor de los considerandos que hemos transcrito. La duda, para tal hipótesis, consistiría en decidir si el alquiler de vehículos con conductor debe encuadrarse, al igual que los taxis, entre los "servicios en el ámbito del transporte que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado" (artículo 5.2, letra d, de la Directiva 2006/123/CE) y, en consecuencia, resultan ajenos a su ámbito aplicativo, o, por el contrario, figuran entre los servicios que han de atenerse a las reglas de ésta.

No es necesario el planteamiento de dicha cuestión prejudicial, repetimos, pues el legislador español ha "aprovechado" la aprobación de las Leyes 17/2009 y 25/2009 para modificar, por su propia voluntad, algunas de las disposiciones legales y reglamentarias hasta entonces vigentes en materia de transportes, a pesar de que la transposición de la Directiva 2006/123/CE no le obligaba a ello. Así lo afirma en la exposición de motivos de la Ley 25/2009 al reconocer que con esta ley "[...] extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados".

El núcleo del debate se centra, pues, en precisar la incidencia del artículo 21 de la Ley 25/2009 (en lo que supone de modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres) y, por lo tanto, de las normas dictadas anteriormente en desarrollo de ésta. Aun cuando el artículo 2.2 de la Ley 17/2009 exceptuaba de su aplicación a los "servicios en el ámbito de los transportes", la ulterior aprobación de la Ley 25/2009 ha optado por someter también estos servicios -como acabamos de explicar en el fundamento jurídico precedente- a determinadas medidas "liberalizadoras" o de "buena regulación".

En el fundamento jurídico sexto de nuestra sentencia de 14 de febrero de 2012 (RO. 427/2010) abordamos esta misma cuestión, con referencia precisamente a una modificación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (la llevada a cabo por el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio) aprobada para adaptarlo a la Ley 25/2009, en lo relativo al alquiler de vehículos con conductor. Dijimos entonces lo siguiente:

«[...] Hemos de partir de la declaración general a la que ya nos hemos referido del preámbulo de la Ley [25/2009], en el que se afirma que el acceso y ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos es libre. Es verdad, sin duda, que luego la propia Ley desmiente en su regulación esta plena libertad, puesto que somete al arrendamiento con conductor a la regulación existente para el transporte discrecional de viajeros, lo que supone la necesidad de autorización. Ello no obstante, no deja de ser un pronunciamiento que debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los concretos preceptos de la Ley. En particular, incluso para el arrendamiento de vehículos con conductor, hay que entender que sólo caben los requisitos que deriven de la regulación de la propia Ley sobre el transporte discrecional de viajeros a que se remite en artículo 134.2 de la Ley.»

Analizábamos en aquella sentencia el artículo 21.9 de la Ley 25/2009 en cuanto priva de contenido a los artículos 135 y 136 de la Ley 16/1987 y redacta su artículo 134 de modo que, a partir de su entrada en vigor, "el arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte." Y, dada la derogación



de los referidos artículos 135 y 136 deducíamos que "resulta contrario a la modificación legislativa operada por la Ley 25/2009 que, habiendo quedado suprimidos los preceptos legales en los que se apoyaban estas exigencias, el Gobierno las establezca de nuevo por vía reglamentaria".

Tal conclusión nos conducía a anular determinados requisitos que, impuestos por el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/1987 en su versión aprobada por el Real Decreto 919/2010, considerábamos carentes de cobertura legal. Se trataba, en concreto, de la exigencia de disponer de al menos un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos (artículo 181.1.a); la preceptiva disposición de un número mínimo de vehículos y que los vehículos deban tener carácter representativo (artículo 181.1.b); y del requisito de disponer de dos conductores por cada tres vehículos (artículo 181.1.f). Las anulamos porque se trataba de restricciones que, permitidas en virtud del "antiguo" artículo 135 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , a) carecían de "una apoyatura adecuada" una vez que aquél fue uno de los preceptos expresamente suprimidos por la Ley 25/2009; y b) tampoco disponían de dicha cobertura en los artículos de la Ley 16/1987 relativos a los transportes discrecionales de viajeros (artículos 90 a 97), ninguno de los cuales contenía "una habilitación que pueda entenderse sustitutiva del anterior artículo 135 y que dé amparo legal a lo ahora establecido por los referidos incisos 181.1.a) y b) [del Reglamento de desarrollo]".

Las consideraciones expuestas en nuestras precedentes sentencias antes reseñadas 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».

QUINTO.- La *ratio decidendi* de la sentencia recurrida.

Ya quedó dicho que la desestimación de la demanda se funda en insuficiencia de la solicitud presentada para obtener las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor.

La *ratio decidendi* de la sentencia recurrida se expresa en los siguientes términos:

«(...) Lo que hemos dicho hasta ahora no es contradictorio con el criterio plasmado por el Tribunal Supremo en las sentencias números 89 y 120 de 27 de enero de 2014, y seguida por una posterior del día 30 siguiente. (...) Como ha quedado fijado antes, independientemente del criterio mantenido en las sentencias reseñadas dictadas el 2012 y 2014 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo que forma un clara criterio jurisprudencial, y que no son contradictorias, ni mucho menos, con el debate que hay en las presentes actuaciones, lo cierto es que la solicitud efectuada por la mercantil no iba acompañada de cualquier tipo de documentación. iba totalmente desnuda tal y como lo hemos explicado en el anterior fundamento de derecho. Por tanto, fueran cuales fueran los requisitos legales y/o reglamentarios para acceder a la autorización pretendida, ninguno concurría -ni tan siquiera se intentó acreditar-».

A lo que, añade la sentencia recurrida, la interesada fue requerida para la subsanación de los defectos de la solicitud (vid. penúltimo párrafo del fundamento de derecho cuarto antes transcrito).

Así, como señala la Administración recurrida, aunque el recurso de casación pretende poner el acento en la imposibilidad de la Administración de limitar las autorizaciones de transporte tras la Ley 25/2009, lo cierto es que ello no ha tenido nada que ver con la desestimación del recurso en la instancia, que ha venido motivada por la deficiente solicitud planteada en vía administrativa para obtener las autorizaciones.

SEXTO.-Examen del recurso de casación.

La mercantil recurrente, ARES CAPITAL, S.A., interesaba en su demanda que se anulase la resolución administrativa impugnada, reconociendo su derecho a obtener las 200 licencias de arrendamiento de vehículos con conductor invocando los motivos que allí se reseñan.

Pues bien, ahora en sede casacional, aunque se formulan hasta seis motivos de casación, vista la *ratio decidendi* de la sentencia y la íntima conexión que guardan los cuatro primeros motivos, entendemos procedente, en este caso, su resolución conjunta.

La Administración, en el supuesto de que la solicitud no cumpliera los requisitos formales, como se calificaría el no aportar los documentos acreditativos de la personalidad jurídica y capacidad de obrar de la entidad interesada (letras a) y b) del artículo 5 de la Orden Ministerial FOM 36/2008, de 9 de enero) debió requerir de



subsanación a la mercantil peticionaria a fin de que subsanase la misma, y en el supuesto de no corregir la omisión documental, inadmitir o tenerla por desistida.

Dice el artículo 71.1 de la Ley 30/1992 :

«1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42».

Y el artículo 71 bis 1:

«1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable».

Por su parte, el artículo 14.3 de la Orden Ministerial FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, establece:

«3. Cuando no se aprecie la existencia de las circunstancias previstas en los puntos anteriores, el órgano competente lo notificará al solicitante, indicándole que dispone de tres meses, contados desde la fecha de notificación, para acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos en los apartados c), d), e), f), g) y h) del artículo 5, con la advertencia de que, de no hacerlo así, el expediente se archivará sin más trámites.

El mencionado plazo de tres meses podrá, excepcionalmente, ser ampliado como máximo hasta otros tres más, cuando, antes de cumplirse aquél, el interesado así lo solicitara justificando suficientemente la imposibilidad de disponer del vehículo al que la autorización haya de referirse dentro del plazo inicial» .

Como recuerda la sentencia de 10 de noviembre de 2015 -recurso de casación núm. 3403/2014 - «De acuerdo con los criterios de esta Sala, recogidos en las sentencias de 21 de octubre de 2004 (recurso 24/2003), 1 de marzo de 2006 (recurso 3/2005) y 16 de enero de 2009 (recurso 829/2004), son dos los supuestos que habilitan y obligan a la Administración actuante para articular el requerimiento de subsanación: 1) Cuando la solicitud de iniciación no reúne los requisitos exigidos, y 2) cuando con la solicitud de iniciación no se acompañan los documentos preceptivos».

Pues bien, no resulta conforme a los citados preceptos de la Ley 30/1992 la desestimación efectuada de plano por considerar que la petición era lacónica, y carente de toda justificación documental, ya que, primero, en cuanto a los documentos previstos en los apartados a) y b) del artículo 5 de la Orden 36/2008, debieron ser requeridos de subsanación de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 30/1992 , trámite que no se ha efectuado; segundo, los documentos consignados en el artículo 181.1 ROTT y letras c) a h) del artículo 5 de la Orden mencionada, debía la Administración requerir para que se presentasen en el plazo de 3 meses, como señala el artículo 14.3 de la misma.

En el presente recurso, la Administración desestimó de plano, sin ofrecer trámite de subsanación, tampoco indirecto o implícito, como considera la Sala *a quo*, siendo disconforme tal proceder con el artículo 71 de la Ley 30/1992 y el artículo 14.3 de la Orden citada.

Recordamos lo que dice la resolución del Director General de Transportes de 27 de febrero de 2013 denegando la expedición de las solicitudes, con remisión a otro expediente de solicitud de 60 autorizaciones por parte de la misma empresa:

«Dado que las circunstancias por las que se denegó la expedición de las 60 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) mediante la resolución del director general de Transportes de 29 de agosto de 2012, no han cambiado y dado que con la solicitud de 200 VTC ahora presentada por la misma empresa, no se aporta ninguna nueva circunstancia, ni documentación que modifique las mismas; me remito al contenido de la citada resolución del Director General de Transportes de 29 de agosto de 2012, más tarde refrendado por resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio, desestimando el recurso de alzada».

No se advierte que dicho escrito suponga trámite alguno de subsanación, tampoco indirecta o implícita.



En todo caso, es inevitable reseñar -examinadas las correspondientes bases de datos- que la propia Sala *a quo*, al examinar el expediente correspondiente a las 60 licencias solicitadas por la misma empresa, ha estimado en parte el recurso, ordenando retrotraer las actuaciones (sentencia de 1 de junio de 2015 -recurso núm. 277/2013 -), sin que conste recurrida esta sentencia, deviniendo firme.

En consecuencia, procede estimar el recurso de casación sin necesidad de mayores consideraciones. Y, sin que deban examinarse formalmente los motivos quinto y sexto, una vez admitido el defecto procedimental que obliga a retrotraer el expediente.

SÉPTIMO.- La decisión del recurso contencioso-administrativo

De conformidad con el artículo 95.2.d) de la LJCA , debemos resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las mencionadas resoluciones administrativas.

De conformidad con lo que se ha dicho en el anterior Fundamento de Derecho Sexto, esta ausencia de requerimiento no puede producir la concesión de la autorización, sino que debe acordarse la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la presentación de la solicitud, para que, de conformidad con la legislación vigente el 20 de febrero de 2013, se requiera de subsanación y de aportación documental, debiendo resolverse, en su caso, conforme al artículo 14.3 de la Orden Ministerial.

Por consiguiente, el recurso debe ser parcialmente estimado, y acordarse la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la presentación de la solicitud en los términos indicados.

OCTAVO.- Las costas.

No se hace imposición de costas al haberse estimado el recurso de casación y el recurso contencioso-administrativo (artículo 139 de la LJCA), esto último conforme entendió la propia Sala *a quo*.

FALLO

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

Primero.- Haber lugar al recurso de casación interpuesto por **ARES CAPITAL, S.A.** , contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de fecha 13 de noviembre de 2014, dictada en el recurso núm. 261/2013 , sobre denegación de 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que casamos;

Segundo.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la **ARES CAPITAL, S.A.** frente a la resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio del Gobierno de las Islas Baleares, de fecha 31 de mayo de 2013, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Director General de Transportes, de fecha 27 de febrero de 2013, en relación a la solicitud de expedición de 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor; y ordenar la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la presentación de la solicitud, para que, de conformidad con la legislación vigente el 20 de febrero de 2013, se requiera de subsanación y de aportación documental, debiendo resolverse, en su caso, conforme al artículo 14.3 de la Orden Ministerial. Sin costas.

Tercero.- No hacemos imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

Pedro José Yagüe Gil

Eduardo Espín Templado José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat

Eduardo Calvo Rojas María Isabel Perelló Doménech

José María del Riego Valledor Ángel Ramón Arozamena Laso

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Ángel Ramón Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.