

Roj: **STS 89/2014 - ECLI:ES:TS:2014:89**Id Cendoj: **28079130032014100013**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **3**Fecha: **27/01/2014**Nº de Recurso: **969/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**Ponente: **MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA**Tipo de Resolución: **Sentencia**Resoluciones del caso: **STSJ M 3390/2012,**  
**STS 89/2014**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Enero de dos mil catorce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 969/2012 interpuesto por la COMUNIDAD DE MADRID, representada por Letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia dictada con fecha 7 de febrero de 2012 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso número 797/2010, sobre autorización de arrendamiento de vehículo con conductor; es parte recurrida D. Mauricio, representado por el Procurador D. Ignacio Batllo Ripoll.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** D. Mauricio interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el recurso contencioso-administrativo número 797/2010 contra la resolución de la Dirección General de **Transportes** de la Comunidad de Madrid de 16 de marzo de 2010, confirmada en alzada por la Consejería de **Transportes** e Infraestructuras con fecha 20 de julio de 2010, que acordó denegar su solicitud de autorización VTC de arrendamiento de vehículos con conductor.

**Segundo.-** En su escrito de demanda, de 21 de enero de 2011, el recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia que "declare la nulidad y/o anulabilidad total de la resolución administrativa de la Comunidad de Madrid que impidió otorgar nuevas autorizaciones VTCN (arrendamiento de vehículos con conductor) al recurrente, debiendo resolverse favorablemente a la adjudicación solicitada, sobre los hechos y fundamentos de derecho alegados".

**Tercero.-** El Letrado de la Comunidad de Madrid contestó a la demanda por escrito de 8 de marzo de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que dictase sentencia "desestimando el recurso de referencia en virtud de las circunstancias que se han expuesto confirmando que la resolución impugnada se ajusta a Derecho [...]".

**Cuarto.-** No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia con fecha 7 de febrero de 2012, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: Estimando el Recurso Contencioso Administrativo de Nº 797/2010, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Ignacio Batllo Ripoll, en nombre y representación de D. Mauricio, contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución de 16 de Marzo de 2010, de la Dirección General de **Transportes**, que denegó la concesión de veinte autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor solicitada por el recurrente; y declaramos que la citada Resolución



no es conforme a Derecho, y, en consecuencia, la anulamos, reconociendo el derecho del actor a obtener las autorizaciones solicitadas, siempre que concurren los requisitos legal y reglamentariamente establecidos para su otorgamiento. Sin costas".

**Quinto.-** Con fecha 2 de abril de 2012 el Letrado de la Comunidad de Madrid interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 969/2012 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional por "vulneración de los arts. 33 , 65 y 67 y 69 LJCA , 209 t 218 LEC y 11.3 LOPJ ".

Segundo: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional por incurrir "la sentencia de instancia en vulneración de los arts. 24 de la Constitución en relación con los artículos 21.1.a ) y 49.1 de la LJCA ".

Tercero: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional por incurrir "la sentencia de instancia en vulneración de los arts. 27 en relación con los artículos 9 y 11 de la LJCA ".

Cuarto: "infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate".

Quinto: por "infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate".

**Sexto.-** Por auto de 13 de diciembre de 2012 la Sección Primera de esta Sala acordó:

"[...] Tercero.- Inadmitir los motivos primero y cuarto del recurso de casación interpuesto por el Sr. Letrado de la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de 7 de febrero de 2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sección Octava) en el recurso 797/10 .

Cuarto.- Declarar la admisión de los motivos segundo, tercero y quinto del expresado recurso, acordando remitir las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, de acuerdo con las normas de reparto de asuntos."

**Séptimo.-** Por escrito de 14 de febrero de 2013 D. Mauricio se opuso al recurso y suplicó la ratificación de la sentencia de instancia con condena en costas.

**Octavo.-** Por providencia de 22 de octubre de 2013 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 21 de enero de 2014 , en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 7 de febrero de 2012 , estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Mauricio contra la resolución de la Dirección General de **Transportes** de la Comunidad de Madrid de 16 de marzo de 2010 (luego confirmada, en alzada, por la Orden de la Consejería de **Transportes** e Infraestructuras de 20 de julio de 2010) que denegó su solicitud de autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Tal como se ha reflejado en el primer antecedente de hechos, Don Mauricio había presentado ante la Dirección General de **Transportes** de la Comunidad de Madrid veinte solicitudes de autorización (VTC) de arrendamiento de vehículos con conductor. El rechazo a concederlas que contienen los actos ahora objeto de litigio fue motivado, según consta en ellos, por aplicación de lo dispuesto en la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, orden ministerial reguladora de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, mediante la cual se adecuaron los criterios hasta entonces vigentes para el ejercicio de dicha actividad "[...] al nuevo marco jurídico definido por la modificación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los **Transportes** Terrestres", modificación producida por virtud del Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre.

En concreto, era el artículo 14 de la Orden FOM/36/2008 el que específicamente dotaba de cobertura a la denegación de las solicitudes presentadas. A tenor de él dichas solicitudes podían ser rechazadas "[...] 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".



**Segundo.-** A juicio de la Administración autonómica, la Orden FOM/36/2008 mantenía su vigencia tras la aprobación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ley esta última que, a su vez, incorporó parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La Administración autonómica se apoyaba en la "resolución de coordinación 1/2010" dictada por el Ministerio de Fomento, para entender -al igual que dicho Ministerio- que, no habiéndose modificado por las leyes 17/2009 y 25/2009 los artículos 3 y 5 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los **Transportes** Terrestres, las autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor en el ámbito de la Comunidad de Madrid podían seguir siendo denegadas en tanto en cuanto se mantuviera la situación de "desproporción" a la que se refería la Orden FOM/36/2008, apreciada por la Administración competente en cada caso.

La Sala de instancia, por el contrario, reiterando las consideraciones expuestas en otras sentencias previas sobre la misma cuestión, explicó en la ahora impugnada por qué, a su juicio, las modificaciones contenidas en las antes citadas leyes 17/2009 y 25/2009 implicaban la derogación o la imposibilidad de aplicar las normas precedentes (en síntesis, el artículo 49 de la Ley de Ordenación de los **Transportes** Terrestres, el artículo 181.1 de su Reglamento de desarrollo y el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008) que hasta ese momento habían dotado de "título legal habilitante" a las restricciones cuantitativas para prestar el servicio de arrendamiento de vehículos con conductor.

**Tercero.-** De los motivos de casación originariamente propuestos por la defensa de la Comunidad de Madrid han sido declarados inamisibles el primero y el cuarto. En el segundo, deducido al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional, la Administración autonómica afirma que la sentencia de instancia incurre "en vulneración de los arts. 24 de la Constitución en relación con los artículos 21.1.a) y 49.1 de la LJCA". Concretamente, considera como un quebrantamiento de las formas esenciales del juicio la "no participación en este procedimiento de la Administración autora de las Disposiciones aplicadas, enjuiciadas y cuestionadas, es decir, de la Administración del Estado".

El motivo debe ser rechazado. Además de que contiene el error de referirse al "alegato de indefensión introducido en su escrito de preparación del recurso de casación por el Abogado del Estado" cuando tal escrito no existe en este caso (sí en otros similares, lo que quizá explique la cita), lo cierto es el acto impugnado era una resolución administrativa procedente de la Dirección General de **Transportes** de la Comunidad de Madrid y que la única demandada era la Administración de dicha Comunidad Autónoma. En el suplico de la demanda lo que se instaba era precisamente la "nulidad y/o anulabilidad total de la resolución administrativa de la Comunidad de Madrid que impidió otorgar" las autorizaciones solicitadas.

La circunstancia de que en el enjuiciamiento de aquella resolución singular se abordaran cuestiones referidas a la vigencia de las normas estatales sobre las que se apoyaba no implica que la Administración General del Estado hubiera de ser forzosa y necesariamente llamada a juicio. A tenor del artículo 21.3 de la Ley Jurisdiccional se considera que una Administración es también parte demandada, aunque no proceda de ella el acto impugnado, cuando "el demandante fundara sus pretensiones en la ilegalidad de una disposición general". Como, insistimos, lo que estaba en debate no era la "ilegalidad" sino la mera vigencia de las normas reglamentarias y de desarrollo correspondientes, no entraba en juego aquel precepto.

En todo caso nada hubiera obstado a que la Administración Autonómica pusiera esta circunstancia en conocimiento de la General del Estado durante la sustanciación del proceso, si consideraba procedente reforzar sus argumentos con los de esta última.

**Cuarto.-** En el tercer motivo de casación, deducido igualmente al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional, la Administración autonómica afirma que la sentencia de instancia vulnera "los arts. 27 en relación con los artículos 9 y 11 de la LJCA". Denuncia como nuevo quebrantamiento de las formas esenciales del juicio el hecho de que la Sala de instancia no hubiera planteado "cuestión de ilegalidad" sobre la Orden FOM/36/2008 y la "Resolución de Coordinación 1/2010".

La alegación no es admisible pues, por un lado, la cuestión de ilegalidad ha de ser planteada cuando el tribunal "hubiese dictado sentencia firme", según dispone el artículo 27 de la Ley Jurisdiccional, no teniendo este carácter la de autos. Por otro lado, la propia recurrente admite, párrafos después, que la Sala entró a conocer no ya sobre la ilegalidad de las disposiciones generales a las que se refiere, sino sobre su vigencia tras la aprobación de las leyes 17/2009 y 25/2009. La cuestión de ilegalidad es pertinente cuando un tribunal "considere ilegal el contenido de la disposición general aplicada", no cuando simplemente la considere derogada por otras ulteriores.



En el desarrollo argumental del motivo se aduce también (sin que su encabezamiento lo refleje) la supuesta vulneración del artículo 33 de la Ley Jurisdiccional porque el tribunal sentenciador no habría hecho uso del mecanismo procesal previsto para plantear a las partes, de oficio, la cuestión "nueva" sobre la vigencia de las normas aplicadas, cuestión que a juicio de la Comunidad Autónoma aquéllas no habrían suscitado durante la controversia.

La censura (que, por lo demás, figuraba ya en el primer motivo de casación, inadmitido por nuestro auto de 13 de diciembre de 2012) es rechazable pues en la demanda se exponían con toda claridad las razones para considerar que la Ley 25/2009, al suprimir los artículos 49, 50, 135 y 136 de la Ley de Ordenación de los **Transportes** Terrestres, entre otros preceptos anteriores, había derogado la previsiones de su Reglamento de aplicación y de la Orden FOM/36/2008 que hasta entonces legitimaban las limitaciones cuantitativas aplicables a las autorizaciones para la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor.

**Quinto.**- En el quinto motivo de casación, al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, la defensa de la Comunidad de Madrid no llega a identificar con precisión las normas del ordenamiento jurídico supuestamente vulneradas. Su desarrollo argumental se limita a transcribir la resolución impugnada en la instancia para sostener que "las reglas contenidas en el artículo 14.1 de la Orden FOM nunca encontraron su fundamento en los artículos 49 y 50 de la LOTT y, por tanto, la derogación de estos artículos 'en nada' afecta a lo recogido en la orden".

Añade que "[...] los artículos 47, 48.c) y 51 de la LOTT, preceptos éstos no derogados por la Ley Ómnibus, se exige (sic) autorización administrativa para realizar **transporte** por carretera (se habla de título administrativo habilitante)" y que han de respetarse "las normas que se contienen en el ROTT y en la Orden FOM 36/2008, por lo que la redacción del artículo 134 de la LOTT que establece el artículo 21 de la Ley Ómnibus en nada afecta a los sectores del taxi y del alquiler de vehículos con conductor, permaneciendo en igual situación que estaban antes de la Ley Ómnibus".

Por último, afirma la Administración recurrente que "otro extremo importante, sobre el que guarda silencio la sentencia, es el relativo a la exclusión del sector de **transportes** de la liberalización llevada a cabo por la Ley Ómnibus, tal y como declara de forma expresa la Directiva 123/2006. Extremo que, sin duda, debería contribuir a redundar, más si cabe, en la legalidad de la Resolución de Coordinación 1/2010, en el sentido interpretativo de la reforma legal que la misma establece. [...] Esta Directiva, conocida como Directiva Bolkestein, no contempla en su articulado la liberalización de los servicios de **transporte**, estableciendo en su Considerando 17, de forma textual, que 'los servicios de **transporte**, incluido el taxi, deberán quedar al margen de esta directiva [...]".

**Sexto.**- El motivo de fondo no puede ser acogido. 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".

**Séptimo.**- 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 (recurso de casación número 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** discretionales 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]."

**Octavo.**- 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 , 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.

**Noveno.-** Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso de casación con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional . A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas



o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a cada una de las partes contrarias.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

### FALLAMOS

**Primero.-** Desestimar el recurso de casación 969/2012 interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con fecha 7 de febrero de 2012 en el recurso número 797 de 2010 .

**Segundo.-** Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruza.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.