



Roj: **STS 120/2018 - ECLI:ES:TS:2018:120**

Id Cendoj: **28079130032018100012**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **25/01/2018**

Nº de Recurso: **313/2016**

Nº de Resolución: **87/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA 2579/2016,**  
**STS 120/2018**

R. CASACION/313/2016

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

**Sentencia núm. 87/2018**

Fecha de sentencia: 25/01/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 313/2016

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 16/01/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO N. 15

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

Transcrito por: DVS Nota:

R. CASACION núm.: 313/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

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

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

**Sentencia núm. 87/2018**

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<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 25 de enero de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 313/2017 interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y asistida por su Letrado, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona de 6 de octubre de 2016 dictada en el recurso contencioso- administrativo, procedimiento abreviado, nº 434/2015. Se ha personado como parte recurrida la entidad UBER, B.V., representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Luisa Lasarte Díaz. Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación de Uber, B.V. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Secretario de Infraestructuras y Movilidad de la Generalitat de Cataluña de 7 de octubre de 2015 desestimatoria del recurso de alzada dirigido contra la resolución del Director General de Transportes y Movilidad de la misma Generalitat de 31 de marzo de 2015 (expediente nº 08-00030-15), por la que se impone a Uber, B.V. una sanción de multa de 4.001,00 euros por la comisión de una infracción muy grave del artículo 140.2 en relación con el artículo 42, ambos de la Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre . La infracción que motiva la imposición de la sanción es la <<contratación como transportista o la facturación en nombre propio de servicios de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta 9 plazas sin ser previamente titular de autorización de transporte>> .

El recurso contencioso-administrativo fue estimado por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona de 6 de octubre de 2016 (procedimiento abreviado, nº 434/2015) en la que se anulan las resoluciones administrativas impugnadas.

**SEGUNDO.-** En lo que ahora interesa, el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 15 de Barcelona acoge las alegaciones de la mercantil recurrente -con la consiguiente anulación de la sanción impuesta- al considerar que el órgano competente de la Generalitat de Cataluña ha aplicado indebidamente la regulación contenida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre (en adelante, LOTT). Señala la sentencia del Juzgado que el servicio de mediación o intermediación prestado por "UBER" no puede incluirse en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 122 LOTT -circunscrito a operaciones de intermediación realizadas por cualquier operador logístico o agencia respecto del transporte de mercancías, pero no de viajeros- pero sí, en cambio, en el ámbito de lo que la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información (en adelante, LSSI) define en su anexo como servicio de la sociedad de la información, esto es, un servicio prestado a título oneroso, a distancia y a petición del interesado; entre otros, la contratación vía electrónica o la intermediación.

La sentencia del Juzgado concluye que <<(…) la actividad organizada llevada a cabo por la actora, ya se entienda de mediación o intermediación [...], ya se entienda de organización de un servicio a prestar contratado vía electrónica, enfocado en la temática del transporte urbano de viajeros, no es una de las actividades excluidas del artículo 5 de la LSSI y, sin embargo, sí se incardina dentro del ámbito de aplicación del artículo 1 de la LSSI , ley ésta que por lo demás, establece un catálogo propia de infracciones, e inclusive en su artículo 6 postula la no autorización previa en relación a esta prestación de servicios *sui generis* >>.

**TERCERO.-** Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la representación de la Generalitat de Cataluña, siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 13 de marzo de 2017 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera, con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

En la parte dispositiva del auto de 13 de marzo de 2017 se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

*<< (...) 2º Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el marco regulador de las actividades de intermediación o conexión de usuarios y servicios a través de plataformas o aplicaciones digitales y la posibilidad, en su caso, de que estas actividades puedan ser sometidas al régimen de intervención administrativa propio de la normativa sectorial de transporte; para lo cual será necesario interpretar, en principio, los arts. 42 , 122 y 140.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre ; así como los correspondientes preceptos de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información, la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio,*



de Comercio Electrónico y la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, relativa a los Servicios en el Mercado Interior>>.

**CUARTO.-** La Generalitat de Cataluña formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito presentado con fecha 17 de mayo de 2017 en el que termina solicitando que se dicte sentencia casando y anulando la sentencia recurrida y acuerde en su lugar la estimación del recurso contencioso-administrativo y declare la conformidad a derecho de la resolución sancionadora impugnada.

**QUINTO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 2 de junio de 2017 se tuvo por interpuesto el recurso y se acordó dar traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

**SEXTO.-** La representación procesal de Uber, BV formalizó su oposición mediante escrito presentado el 20 de julio de 2017 en el que, tras formular sus alegaciones en contra de lo aducido por la Administración autonómica recurrente, termina solicitando la desestimación del recurso de casación.

**SÉPTIMO.-** La Federación Española del Taxi (FEDETAXI), representada por el Procurador D. Jaime San Frutos Martín, presentó escrito con fecha 7 de abril de 2017, complementado por otro de 19 de abril, solicitando ser tenida por personada en las actuaciones a fin de postular la "revocación" de la sentencia de instancia.

Dado traslado a las partes para alegaciones, la representación de Uber B.V. presentó escrito con fecha 28 de abril de 2017 oponiéndose a que se tenga por personada a la Federación Española del Taxi. La Generalitat de Cataluña no presentó escrito alguno en este trámite.

Mediante auto de 30 de mayo de 2017 esta Sala acordó no admitir la personación de la Federación Española del Taxi (FEDETAXI) en el presente recurso de casación.

**OCTAVO.-** Mediante providencia de 11 de septiembre de 2017 se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; fijándose finalmente al efecto el día 16 de enero de 2018, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

**NOVENO.-** Estando ya fijado el señalamiento para votación y fallo, la representación de Uber, B.V. presentó escrito con fecha 10 de enero de 2018 con el que aporta copia de sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea STJUE de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15), haciendo la parte recurrida alegaciones sobre el contenido de dicha sentencia.

Mediante providencia de 10 de enero de 2018 esta Sala dió traslado de lo anterior a la parte recurrente en casación otorgándole un plazo de cinco días para que pudiese formular alegaciones sobre la incidencia que pudiera tener dicha sentencia para la resolución del presente recurso de casación.

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito presentado con fecha 19 de enero de 2018.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO .-** El presente recurso de casación nº 313/2017 lo interpone la Generalitat de Cataluña contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 15 de Barcelona de 6 de octubre de 2016 dictada en el recurso, procedimiento abreviado, nº 434/2015.

Como ha quedado señalado en el antecedente primero, la sentencia del Juzgado estima el recurso contencioso-administrativo y anula la resolución sancionadora por la que se impone a Uber, B.V. una multa de 4.001,00 euros por la comisión de una infracción muy grave del artículo 140.2 en relación con el artículo 42, ambos de la Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre .

**SEGUNDO .-** La controversia que se suscitaba en el proceso de instancia la sintetiza el fundamento jurídico cuarto del auto de la Sección Primera de esta Sala de 13 de marzo de 2017 , que acordó la admisión del presente recurso de casación, en los siguientes términos:

*<< (...) Según se desprende de las actuaciones y se expone en la sentencia impugnada, la mercantil [Uber B.V.] gestiona una plataforma o aplicación digital cuyo principal servicio consiste en poner en contacto a conductores particulares con usuarios que requieren de un servicio de desplazamiento dentro de la ciudad de Barcelona. La propia empresa define sus servicios como una fórmula de economía colaborativa que permite que conductor y usuario acuerden el trayecto, compartiendo los gastos del mismo. Se trataría, así, de una actividad de mediación entre particulares: entre los que realizan una actividad de transporte privado y los que se benefician del mismo.*

*Por el contrario, la Generalitat de Cataluña entiende que "UBER" realiza una actividad de transporte (aunque su ejecución efectiva se encomienda a terceros) consistente en la contratación o facturación de servicios de*



*transporte sin la pertinente habilitación previa. En esta línea se pone de manifiesto en el expediente sancionador que el cliente de "UBER" paga por un servicio prácticamente idéntico al del taxi, con una tarifa preestablecida en función del tiempo y del recorrido y que los conductores de "UBER" están a plena disposición de los clientes y del trayecto que éstos seleccionen. En su escrito de preparación del recurso de casación la Letrada de la Administración autonómica pone de relieve que ha quedado demostrado que "UBER" participa directamente de la actividad de transporte pues, de un lado, gestiona los trayectos, los cobros y los pagos del servicio y, de otro lado, establece las condiciones de acceso de los conductores a la estructura de "UBER", impartiendo cursos de formación previa a su contratación e imponiéndoles normas de conducta de trato con los clientes>>.*

Así las cosas, el propio auto de admisión del recurso de casación (F.J. 4º) señala que la cuestión jurídica que se plantea en casación consiste en determinar si una actividad como la descrita se enmarca en el ámbito de la normativa de transportes -que exige el previo título habilitante para su ejercicio- o si, por el contrario, sus particulares características la sitúan en el ámbito de la LSSI y, en última instancia, en el ámbito de la Directiva de Servicios, en el que la premisa de partida es el libre establecimiento y la libre prestación de servicios.

En definitiva, y como ya hemos visto en el antecedente segundo, el auto que admitió a trámite el presente recurso de casación declara en su parte dispositiva que <<...la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el marco regulador de las actividades de intermediación o conexión de usuarios y servicios a través de plataformas o aplicaciones digitales y la posibilidad, en su caso, de que estas actividades puedan ser sometidas al régimen de intervención administrativa propio de la normativa sectorial de transporte; para lo cual será necesario interpretar, en principio, los arts. 42, 122 y 140.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre; así como los correspondientes preceptos de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información, la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio, de Comercio Electrónico y la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, relativa a los Servicios en el Mercado Interior>>.

Pues bien, la interpretación de las normas de Derecho comunitario europeo a las que se refiere el auto de admisión del recurso, y, en definitiva, la respuesta a la cuestión en la que dicho auto aprecia el interés casacional objetivo del presente recurso, nos la ha proporcionado la reciente **STJUE de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15)**, dictada en respuesta a cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona.

La citada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea obra unida a las actuaciones y las partes personadas han tenido ocasión de formular alegaciones sobre su incidencia para la resolución del presente recurso de casación (véase antecedente noveno).

**TERCERO**.- De la fundamentación de la citada STJUE de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15) interesa destacar aquí los siguientes apartados:

<< (...) 34 A este respecto, procede señalar que un servicio de intermediación consistente en conectar a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano constituye, en principio, un servicio distinto del servicio de transporte, que consiste en el acto físico de desplazamiento de personas o bienes de un lugar a otro mediante un vehículo. Debe añadirse que cada uno de estos servicios, considerados aisladamente, puede estar vinculado a diferentes directivas o disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, como considera el juzgado remitente.

35 Así, un servicio de intermediación que permite la transmisión, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, de información relativa a la reserva del servicio de transporte entre el pasajero y el conductor no profesional que utiliza su propio vehículo, que efectuará el transporte, responde en principio a los criterios para ser calificado de «servicio de la sociedad de la información», en el sentido del artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34, al que remite el artículo 2, letra a), de la Directiva 2000/31. Como establece la definición contenida en la mencionada disposición de la Directiva 98/34, este servicio de intermediación es un «servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios».

36 En cambio, un servicio de transporte urbano no colectivo, como un servicio de taxi, debe ser calificado de «servicio en el ámbito del transporte», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, a la luz del considerando 21 de ésta (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, *Trijber y Harmsen*, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 49).

37 No obstante, es preciso poner de manifiesto que un servicio como el controvertido en el litigio principal no se limita a un servicio de intermediación consistente en conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano.



38 En efecto, en una situación como la que describe el juzgado remitente, en la que el transporte de pasajeros lo realizan conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, el prestador de este servicio de intermediación crea al mismo tiempo una oferta de servicios de transporte urbano, que hace accesible concretamente mediante herramientas informáticas, como la aplicación controvertida en el litigio principal, y cuyo funcionamiento general organiza en favor de las personas que deseen recurrir a esta oferta para realizar un desplazamiento urbano.

39 A este respecto, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia resulta que el servicio de intermediación de Uber se basa en la selección de conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, a los que esta sociedad proporciona una aplicación sin la cual, por un lado, estos conductores no estarían en condiciones de prestar servicios de transporte y, por otro, las personas que desean realizar un desplazamiento urbano no podrían recurrir a los servicios de los mencionados conductores. A mayor abundamiento, Uber ejerce una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores. Sobre este último punto, consta en particular que Uber, mediante la aplicación epónima, establece al menos el precio máximo de la carrera, que recibe este precio del cliente para después abonar una parte al conductor no profesional del vehículo y que ejerce cierto control sobre la calidad de los vehículos, así como sobre la idoneidad y el comportamiento de los conductores, lo que en su caso puede entrañar la exclusión de éstos.

40 Por consiguiente, debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de «servicio de la sociedad de la información», en el sentido del artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34, al que remite el artículo 2, letra a), de la Directiva 2000/31, sino a la de «servicio en el ámbito de los transportes», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123.

41 Por otro lado, esta calificación encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el concepto de «servicio en el ámbito de los transportes» engloba no sólo los servicios de transporte como tales, sino también cualquier servicio ligado de forma inherente a un desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro gracias a un medio de transporte [véanse, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros, C- 168/14, EU:C:2015:685, apartados 45 y 46, y el dictamen 2/15 (Acuerdo de libre comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apartado 61].

42 En consecuencia, la Directiva 2000/31 no es aplicable a un servicio de intermediación como el controvertido en el litigio principal.

43 Tal servicio, en la medida en que se califica de «servicio en el ámbito de los transportes», tampoco está sometido a la Directiva 2006/123, dado que este tipo de servicios, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra d), de esta Directiva, se encuentra entre los que están expresamente excluidos de su ámbito de aplicación.

44 Por otro lado, dado que el servicio de intermediación controvertido en el litigio principal responde a la calificación de «servicio en el ámbito de los transportes», no está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE, relativo a la libre prestación de servicios en general, sino en el del artículo 58 TFUE, apartado 1, disposición específica con arreglo a la cual «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes» (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 29 y jurisprudencia citada).

45 De este modo, la aplicación del principio de libre prestación de servicios debe realizarse, según el Tratado FUE, mediante la aplicación de la política común de transportes (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C- 338/09, EU:C:2010:814, apartado 30 y jurisprudencia citada).

46 Ahora bien, es preciso declarar que los servicios de transporte urbano no colectivo y los servicios indisolublemente vinculados a ellos, como el servicio de intermediación controvertido en el litigio principal, no han dado lugar a la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de normas comunes u otras medidas sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1.

47 De ello se desprende que, en el estado actual del Derecho de la Unión, incumbe a los Estados miembros regular las condiciones de prestación de servicios de intermediación como los controvertidos en el litigio principal, siempre que se respeten las normas generales del Tratado FUE.

48 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 56 TFUE, en relación con el artículo 58 TFUE, apartado 1, el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 y el artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34, al que remite el artículo 2, letra a), de la Directiva 2000/31, deben interpretarse en el sentido de que ha de considerarse que un servicio de intermediación, como el del litigio principal, que tiene por objeto conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean



efectuar un desplazamiento urbano, está indisolublemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, ha de calificarse de «servicio en el ámbito de los transportes», a efectos del artículo 58 TFUE , apartado 1. En consecuencia, un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE , de la Directiva 2006/123 y de la Directiva 2000/31>>.

**CUARTO** .- Trasladando esa doctrina de la STJUE de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15 ) al caso que nos ocupa, debemos concluir que, frente a lo que se afirma en la sentencia recurrida, la actividad que desarrolla Uber, B.V. ha de calificarse de «servicio en el ámbito de los transportes», a efectos del artículo 58 TFUE , apartado 1, y que, en consecuencia, un servicio de esa índole está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE , de la Directiva 2006/123 y de la Directiva 2000/31.

Lo anterior lleva a afirmar que la sentencia recurrida debe ser casada, y, al mismo tiempo, con ello estamos dando respuesta a la cuestión en la que el auto de la Sección Primera de esta Sala de 13 de marzo de 2017 , que acordó la admisión del presente recurso de casación, apreció la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Ahora bien, como señala la propia STJUE en los apartados 46 y 47 de su fundamentación jurídica, sucede que los servicios de transporte urbano no colectivo y los servicios indisolublemente vinculados a ellos, como el servicio de intermediación aquí controvertido, no han dado lugar a la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de normas comunes u otras medidas sobre la base del artículo 91 TFUE , apartado 1. Por ello, en el estado actual del Derecho de la Unión, incumbe a los Estados miembros regular las condiciones de prestación de servicios de intermediación como los controvertidos, siempre que se respeten las normas generales del Tratado FUE.

Llegados a este punto, resulta necesario determinar qué norma de derecho interno resulta aquí de aplicación, pues la resolución sancionadora aplica directamente la normativa estatal (Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres) mientras que la recurrente sostiene que es de aplicación preferente y excluyente la regulación autonómica en materia de transportes (Ley catalana 12/1987, de 28 de mayo, desarrollada por el Decreto 319/1990, de 21 de diciembre), y, más específicamente, la normativa autonómica sobre el taxi (Ley catalana 19/2003, de 4 de julio, del taxi). Veamos.

**QUINTO** .- Entre los diversos motivos de impugnación esgrimidos en el proceso de instancia, la representación de Uber, B.V. aducía -y el argumento aparece reiterado en su escrito de oposición al recurso de casación (apartado noveno de sus alegaciones, páginas 17-18)- que no cabe la aplicación supletoria de Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, toda vez que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de transporte urbano, por lo que resultaría de aplicación al caso la normativa autonómica sobre la materia, y, en particular Ley catalana 19/2003, de 4 de julio, del taxi.

El planteamiento no puede ser asumido pues, siendo cierto que Ley autonómica 19/2003, de 4 de julio, del taxi, incluye en sus artículos 37 y siguientes un régimen sancionador, su mera lectura permite constatar que su contenido, como el de toda la regulación contenida en dicha ley, viene específicamente referido al servicio de taxi, ámbito éste en el que la exigencia de autorización habilitante nunca ha sido cuestionada.

Es precisamente la singularidad de la actividad que desarrolla Uber, B.V., que, aunque considerada como un "servicio en el ámbito de los transportes", no puede ser identificada con el tradicional servicio de taxi, la que impide aplicar a aquélla la regulación y el régimen sancionador establecidos específicamente para este último -servicio de taxi- en la Ley autonómica 19/2003, de 4 de julio.

Por ello, a falta de una regulación autonómica referida a una actividad organizativa y de intermediación en el ámbito del transporte como la desarrollada por Uber, B.V., debe considerarse de aplicación al caso la regulación estatal contenida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, incluido el régimen sancionador que en ella se establece.

Y enlazando esta conclusión con lo que hemos expuesto en el apartado anterior, debemos afirmar que la actividad desarrollada por Uber, B.V. no es un mero servicio de intermediación sino que constituye una parte sustancial de la prestación de servicio de transporte de viajeros, estando por ello sujeta a la autorización exigida en el artículo 42.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres .

**SEXTO** .- Establecido así, de un lado, que la sentencia de instancia debe ser casada, y, de otra parte, que resulta de aplicación al caso la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, son varias las cuestiones que quedan por dilucidar.

En efecto, además de las cuestiones a las que ya nos hemos referido, en la demanda presentada en el proceso de instancia la representación de Uber, B.V. esgrimía diversos motivos o argumentos de impugnación como son los relativos a la infracción del principio de tipicidad, la falta de adecuación de los actos realizados por



Uber, B.V. al tipo de la infracción que se le imputa, la vulneración del principio de presunción de inocencia - que conecta directamente con la valoración de las pruebas que sirven de sustento a la sanción-, y, en fin, la infracción del principio *non bis in idem* .

Salvo esta última cuestión -la alegada infracción del principio *non bis in idem*-, a la que la sentencia aquí recurrida dedica una breve referencia en el último párrafo de su fundamento jurídico primero, los demás motivos y argumentos de impugnación que acabamos de señalar no fueron examinados por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona, que basó su decisión de estimar el recurso en la apreciación -que aquí hemos corregido- de que no era aplicable al caso el régimen sancionador de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, sin entrar la sentencia a examinar aquellos otros motivos de impugnación que esgrimía la entidad demandante. Y tampoco en casación se ha entablado debate en torno a ellos, pues el recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Cataluña se centra en defender la aplicabilidad de la de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, sin abordar las otras cuestiones que se suscitaban en la demanda y que la sentencia no aborda.

Así las cosas, consideramos procedente aplicar aquí la previsión contenida en el artículo 93.1, último inciso, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa (redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio), que permite, cuando se justifique su necesidad, que la sentencia que resuelve el recurso de casación ordene la retroacción de la actuaciones y su devolución al órgano judicial de procedencia. Y en este caso consideramos justificada tal devolución, al no haber examinado el Juzgado sentenciador aquellos motivos y argumentos de impugnación a los que antes nos hemos referido, ni contener la sentencia valoración alguna sobre el material probatorio disponible, cuestiones todas ellas sobre las que tampoco se ha entablado debate en casación.

**SÉPTIMO** .- De lo expuesto en los apartados anteriores se derivan las siguientes conclusiones, que encontrarán reflejo en la parte dispositiva de esta sentencia:

1/ La sentencia recurrida debe ser casada y anulada.

2/ Procede que ordenemos retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 15 de Barcelona se resuelva lo que proceda, en el bien entendido de que la nueva sentencia que dicte no podrá negar que la actividad desarrollada por Uber, B.V. está sujeta a la autorización exigida en el artículo 42.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres , ni que le resulta de aplicación el régimen sancionador previsto en dicha Ley, al haber quedado ya resueltas estas cuestiones en el presente recurso de casación.

**OCTAVO** .- De conformidad con lo dispuestos en los artículos 93.4 , 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas, en particular cuando, como aquí sucede, lo que vamos a acordar en la parte dispositiva es la devolución de las actuaciones al Juzgado de procedencia para que dicte nueva sentencia.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción ,

## FALLO

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

**1.-** Ha lugar al recurso de casación nº 313/2016 interpuesto en representación de la GENERALITAT DE CATALUÑA contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 15 de Barcelona de 6 de octubre de 2016 (recurso contencioso-administrativo, procedimiento abreviado, nº 434/2015), que ahora queda anulada y sin efecto.

**2.-** Se ordena devolver las actuaciones al Juzgado del que proceden para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo según proceda, sin que la sentencia que dicte pueda negar que la actividad desarrollada por Uber, B.V. está sujeta a la autorización exigida en el artículo 42.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres , ni que le resulta de aplicación el régimen sancionador previsto en dicha Ley, al haber quedado ya resueltas estas cuestiones en el presente recurso de casación.

**3.-** No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el 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

D. José María del Riego Valledor

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en audiencia pública, lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ