



Roj: **STS 301/2018 - ECLI:ES:TS:2018:301**

Id Cendoj: **28079130032018100041**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/01/2018**

Nº de Recurso: **896/2017**

Nº de Resolución: **118/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ NA 1043/2016,**  
**ATS 5012/2017,**  
**STS 301/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 118/2018**

Fecha de sentencia: 29/01/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **896/2017**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/01/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor

Procedencia: T.S.J.NAVARRA SALA CON/AD

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **896/2017**

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 118/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pedro Jose Yague Gil, presidente



D. Eduardo Espin Templado

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

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

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 29 de enero de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número **896/2017**, interpuesto por D. Hipolito , a quien ha sucedido en el proceso la mercantil Pamplona Transfers S.L., representada por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Batlló Ripoll, con la asistencia letrada de don José Andrés Diez Herrera, contra la sentencia de 22 de noviembre de 2016, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el recurso número 478/2015 , sobre autorización de arrendamiento de vehículo con conductor, en el que ha intervenido como parte recurrida la Comunidad Foral de Navarra, representada por el Procurador don Noel de Dorremochea Guiot.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictó sentencia el 22 de noviembre de 2016 , con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

*«Que Desestimando como Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Ana Marco Urquijo, en nombre y representación de D. Hipolito , contra la Orden Foral 56/2015, de 27 de octubre, del Consejero de Fomento por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Movilidad y Vivienda, de la solicitud de 7 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, de ámbito nacional para la ciudad de Pamplona. Declaramos las resoluciones recurridas conformes al Ordenamiento Jurídico. Todo ello con imposición de las costas procesales causadas a la parte demandante.»*

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de D. Hipolito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 21 de febrero de 2017 , tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección 1<sup>a</sup> de esta Sala acordó, por auto de 25 de mayo de 2017 :

*« 1º) Admitir el recurso de casación nº **896/2017** interpuesto por D. Hipolito , contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia [...].nº 489/2016 de 22 de noviembre de 2016 (recurso núm. 478/2015).*

*2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar las restricciones y/o limitaciones aplicables para autorizar la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor, tras la entrada en vigor de la Ley 9/2013 y la incidencia que en esta materia pueden tener las previsiones contenidas en la Ley 20/2013 de 9 de diciembre de Garantía de Unidad de Mercado (artículo 5).*

*3º) Se ordena publicar este Auto en la página web del Tribunal Supremo.*

*4º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.*

*5º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección tercera de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»*

**CUARTO.-** La indicada parte recurrente presentó, con fecha 18 de julio de 2017, escrito de interposición del recurso de casación, en el que fundamentó su recurso en las siguientes alegaciones:

1) Infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia, al mantener la Sala de instancia la vigencia del artículo 14.1 de la Orden FOM 36/2008, de 9 de enero, y del artículo 181.2 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre , a pesar de haber sido declarados derogados por el Tribunal Supremo en las sentencias que cita.



2) Infracción del ordenamiento jurídico estatal al entender la Sala de instancia que desde la entrada en vigor de la disposición final 1ª de la Ley 9/2013, de 4 de julio, de modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, ya se podía volver a contingentar las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, a pesar de haber sido aceptada por el Tribunal Supremo la derogación del artículo 181.1 del RD 1211/1990, por lo que no cabía contingentación a esa fecha, hasta la entrada en vigor del RD 1057/2015, de 20 de noviembre, que desarrolló el artículo 48.2 de la ley citada.

3) Contradicción de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurrida, en relación con las dictadas en supuestos similares por los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía, en sus 3 sedes, Madrid, Cataluña, País Vasco, Murcia, Extremadura, Castilla La Mancha y Rioja, que mantienen la estimación de demandas similares, con diferente interpretación del ordenamiento jurídico estatal, al mantener la derogación del artículo 14.1 de la Orden FOM 36/2008, de 9 de enero y del artículo 181.1 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre.

4) Infracción de los artículos 1, 2, 5, 16 y 18 y disposición derogatoria de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que eliminó los requisitos para obtener las autorizaciones, en base a los principios de proporcionalidad y necesidad, en relación a los principio de razón imperiosa de interés general y libertad de establecimiento.

Finalizó la parte recurrente su escrito de interposición del recurso de casación solicitando a esta Sala que acoja el recurso, y revocando la citada sentencia impugnada, dicte otra que estime el recurso contencioso administrativo, con imposición de costas en primera instancia.

**QUINTO.-** Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó la representación procesal de la Comunidad Foral de Navarra por escrito de 2 de octubre de 2017, en el que se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, con las alegaciones que estimó pertinentes a su derecho, y solicitó a la Sala que dicte sentencia desestimando el citado recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida.

**SEXTO.-** Por providencia de 10 de enero de 2018 la Sala acordó conferir a las partes un traslado de 10 días, para alegaciones sobre la incidencia que pudiera tener para la resolución del presente recurso de casación la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-345/15), y las representaciones procesales de Pamplona Transfers y de la Comunidad Foral de Navarra presentaron sus alegaciones por escritos de 16 y 23 de enero de 2018, respectivamente, manteniendo la primera que la mencionada sentencia no afecta a la resolución del proceso, y exponiendo la segunda que, tras la reforma de la LOTT por la Ley 9/2013, es posible la aplicación de limitaciones y/o restricciones para autorizar la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado no tiene incidencia en esta materia, ya que el sector del transporte está sometido a un régimen específico, sin que le sea de aplicación el régimen general de los servicios.

Se señaló para votación y fallo el día 16 de enero de 2018, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 22 de noviembre de 2016, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de D. Hipolito (a quien ha sucedido en este proceso Pamplona Transfers S.L.), contra la Orden Foral 56/2015, de 27 de octubre, del Consejero de Desarrollo Económico del Gobierno de Canarias, por la que se desestimó el recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de 7 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC).

La Sala de instancia fundamentó la desestimación del recurso contencioso administrativo reiterando lo razonado en la anterior sentencia de la propia Sala número 348/2016, de 11 de julio de 2016, que se basa, a su vez, en el criterio jurisprudencial mantenido por esta Sala del Tribunal Supremo sobre solicitudes de autorización de arrendamiento de vehículo con conductor presentadas antes de entrada en vigor de las modificaciones introducidas por la Ley 9/2013 en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en las sentencias de 27 de enero de 2014 (recursos 5892/2011 y 962/2012), 29 de enero de 2014 (recursos 105/2012, 384/2012, 2169/2012 y 527/2013) y 30 de enero de 2014 (recursos 110/2012 y 4163/2012), que efectuaron los siguientes razonamientos:

*«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...»*

[...]

*«...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 racione 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.»*

Añade la sentencia impugnada en este recurso que la disposición final 1ª de la Ley 9/2013 declara expresamente vigente el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, así como las disposiciones dictadas para su ejecución, en lo que no se opongan a lo dispuesto en dicha ley y a las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en esta materia, y entre dichas disposiciones se encuentra la Orden FOM 36/2008, considerando la Sala de instancia que, con la indicada disposición final, queda despejada toda duda sobre la vigencia de la norma que estableció en su momento (año 2008) las limitaciones a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor, concluyendo que, en definitiva, a partir de la nueva redacción del artículo 48.2 de la LOTT por la Ley 9/2013, son posibles las limitaciones a las autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor, lo que conduce a la desestimación de los motivos de impugnación invocados en el recurso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.-** En el Antecedente de Hecho Cuarto de esta sentencia se han resumido los motivos de impugnación que hace valer la parte recurrente en su escrito de interposición del recurso de casación, que refieren que la sentencia impugnada se ha apartado de la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo, que de forma clara ha considerado derogados los artículos 181.2 del RD 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM 36/2008, de forma que hasta que no se publique el desarrollo reglamentario del artículo 48.2 de la LOTT, que permita la posibilidad de volver a restringir las autorizaciones, no existía norma reglamentaria que lo impidiese, habiéndose producido el indicado desarrollo reglamentario por el RD 1057/2015, de 20 de noviembre.

En su escrito de oposición al recurso de casación, la representación de la Comunidad Foral de Navarra alega que el escrito de interposición formulado por la parte recurrente no se ajusta a las exigencias extrínsecas de extensión y formato fijadas por el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de 20 de abril de 2016, y tampoco satisface los requisitos que debe cumplir el escrito de interposición, que en buena medida reproduce lo señalado en el escrito de preparación del recurso.

La parte recurrida se limita a exponer que el escrito de interposición no se ajusta a las exigencias extrínsecas de extensión y formato fijadas por el Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, de 20 de abril de 2016 (BOE núm. 162, de 6 de julio de 2016), pero no llega a desarrollar el incumplimiento formal que denuncia. Cabe señalar al respecto que el escrito de interposición tiene una extensión de 15 folios, por lo que no excede de la extensión máxima que determina el citado Acuerdo de la Sala de Gobierno de este Tribunal, sin que esta Sala pueda entrar a examinar el incumplimiento de otras exigencias de formato del escrito de interposición que la parte recurrida no concreta.

Cabe añadir que la parte recurrente ha observado las exigencias del artículo 92.3 de la Ley de la Jurisdicción, pues expone en párrafos separados, que se encabezan con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, las razones por las que considera infringidas las normas y jurisprudencia que invoca, e igualmente precisa las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita.

**TERCERO.-** En la resolución de este recurso de casación, las fechas a tener en cuenta a efectos de determinación de la normativa que resulta aplicable, fueron las siguientes, según expresa la sentencia recurrida:

*1º.- Con fecha 28 de marzo de 2015, D. Hipolito solicitó 7 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor VTC de ámbito nacional para la ciudad de Pamplona, que fue desestimada por silencio administrativo de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Movilidad y Vivienda.*

*2º.- Interpuesto en tiempo y forma recurso de alzada contra dicha resolución, fue desestimado por la Orden Foral 56/2015, de 27 de octubre, del Consejero de Fomento, que ahora se recurre.*



Las discrepancias que dan lugar a este proceso y a otros muchos semejantes tienen su origen en la modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), llevada a cabo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (ley omnibus), cuyo artículo 21.2 suprimió, en lo que ahora interesa, los artículos 49 y 50 de la Ley 16/1987, que contemplaban la posibilidad de establecer determinadas limitaciones y restricciones a las autorizaciones en materia de transporte terrestre, quedando con ello privadas de respaldo legal diferentes normas de rango reglamentario que pormenorizaban tales restricciones.

Pero dado que la Ley 9/2013, de 4 de julio, volvió a modificar la LOTT dando a su artículo 48 una nueva redacción en la que vuelven a contemplarse posibles limitaciones y restricciones a esta clase de autorizaciones, se suscita el debate sobre la incidencia de este último cambio legislativo.

Un adecuado examen de la cuestión que nos ocupa, relativa a la aplicabilidad de las limitaciones previstas en la redacción del artículo 48 LOTT dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, exige diferenciar según se trate de solicitudes de autorización presentadas antes o después de la entrada en vigor de dicha modificación normativa. Y dentro del segundo grupo - solicitudes presentadas después de entrar en vigor la Ley 9/2013- aun sería necesario diferenciar según que la solicitud se haya presentado antes o después del desarrollo reglamentario que vino dado por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

A las solicitudes de autorización del primer grupo, presentadas antes de la entrada en vigor del artículo 48 LOTT redactado por la Ley 9/2013, de 4 de julio, le son íntegramente aplicables las consideraciones expuestas en diversos pronunciamientos de esta Sala, entre los que cabe citar las sentencias de 27 de enero de 2014 (recursos 5892/2011 y 962/2012), 29 de enero de 2014 (recursos 527/2013, 105/2012, 384/2012 y 2169/2012) y 30 de enero de 2014 (recursos 4163/2012 y 110/2012), antes citadas, que concluyen que:

*«...ninguna norma de rango legal permitía, a partir de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, que el número de autorizaciones para prestar el servicio de alquiler de vehículos con conductor pudiera condicionarse cuantitativamente en los términos que disponían tanto el artículo 181.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en la versión previa a la incluida en el aprobado por Real Decreto 1211/1990, no modificada por éste) cuando 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...»*

**CUARTO.-** El caso que nos ocupa, en el que la solicitud de las 7 autorizaciones de VTC se presentó el 28 de marzo de 2015 y se desestimó la alzada contra la desestimación por silencio por Orden Foral 56/2015, de 27 de octubre de 2015, pertenece al segundo grupo de solicitudes, presentadas cuando ya había entrado en vigor la nueva redacción del artículo 48 de la LOTT dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, y antes de que se produzca su desarrollo reglamentario por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

La Sala ya se ha pronunciado respecto de estas solicitudes presentadas después de la reforma de la LOTT efectuada por la Ley 9/2013 y antes de la entrada en vigor del reglamento de desarrollo aprobada por el RD 1053/2015, en la sentencia de 6 de noviembre de 2017 (recurso 3542/2015), cuyos criterios han sido reiterados en las sentencias de 13 de noviembre de 2017 (recurso 3100/2015), 14 de noviembre de 2017 (recurso 3923/2015), 16 de noviembre de 2017 (recursos 3356/2015 y 3759/2015), 4 de diciembre de 2017 (recurso 2180/2015), 18 de diciembre de 2017 (recursos 170/2016 y 885/2016) y 12 de enero de 2018 (recurso 61/2016).

A continuación no haremos sino seguir los criterios mantenidos en dichas sentencias.

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

**Artículo 48.**

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

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

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

**Artículo 181.**

[...]





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

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

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

*Artículo 14. Otorgamiento de las autorizaciones.*

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

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

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

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

Como antes hemos visto -sirva de muestra el fragmento que hemos transcrito de la sentencia de 27 de enero de 2014 (casación 5892/2011), luego reproducido en sentencias de 29 de enero de 2014 (casación 105/2012), 13 de febrero de 2015 (casación unificación de doctrina 2076/2014), 21 de enero de 2016 (casación 134/2014) y en otras sentencias que antes hemos citado- esta Sala ha declarado que «(...) ninguna norma de rango legal permitía, a partir de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, que el número de autorizaciones para prestar el servicio de alquiler de vehículos con conductor pudiera condicionarse cuantitativamente en los términos que disponían tanto el artículo 181.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en la versión previa a la incluida en el aprobado por Real Decreto 1211/1990, no modificada por éste) cuanto el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008. Uno y otro han de considerarse, por lo tanto, derogados desde que entró en vigor la Ley 25/2009, como acertadamente resolvió el tribunal de instancia».

Es cierto que esos preceptos reglamentarios en los que dice ampararse la resolución denegatoria impugnada ( artículos 181.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/30/2008, de 9 de enero) no fueron formalmente derogados por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Y, por otra parte, la disposición final primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestre, declara vigentes el Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y las disposiciones dictadas para su ejecución, en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta ley ni en las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en la materia. Conjugando ambos datos, la Administración



autonómica pretende relativizar el alcance de aquella declaración jurisprudencial de que los citados artículos 181.2 del ROTT y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero "han de entenderse derogados" aduciendo que si bien fueron inaplicables durante el periodo que se inició a raíz de la Ley 25/2009 , que los dejó sin respaldo legal, luego volvieron a encontrar ese respaldo con la Ley 9/2013, de 4 de julio, de manera que en tanto no se produjese el desarrollo reglamentario de ésta volverían a ser de aplicación aquellas anteriores disposiciones reglamentarias que no estaban formalmente derogadas.

Pero este planteamiento no puede ser compartido.

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

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

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

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

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

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

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

El desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres redactado por Ley 9/2013 se produjo finalmente, como sabemos, por Real Decreto 1057/2015, de 21 de



noviembre. Pero no procede que entremos a examinar aquí el contenido de sus disposiciones, ni su acomodo a las normas legales antes señaladas, pues es claro que el citado Reglamento no es aplicable *ratione temporis* al caso que nos ocupa.

**QUINTO.-** En consecuencia, nuestra respuesta a la cuestión en la que el auto de admisión del recurso de casación apreció la concurrencia de interés casacional ha de ser la siguiente:

No cabe aceptar que los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, hayan renacido y vuelvan a ser de aplicación a raíz de la nueva redacción dada al artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio, pues las limitaciones y restricciones establecidas en tales preceptos reglamentarios no se ajustan a las pautas y criterios establecidos en las normas legales -Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado- que deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013.

**SEXTO.-** De acuerdo con los anteriores razonamientos, procede estimar el recurso de casación.

Y resolviendo dentro de los términos en que se plantea el debate, debemos estimar el recurso contencioso-administrativo 318/2014 interpuesto por D. Hipolito, a quien ha sucedido en el proceso la mercantil Pamplona Transfers S.L., y anular la resolución administrativa impugnada, declarando el derecho de la demandante a las autorizaciones solicitadas de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC).

**SEPTIMO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, no procede hacer la imposición de costas del proceso de instancia por presentar el caso serias dudas de derecho, y en cuanto a las costas del recurso de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO

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

**PRIMERO.-** Ha lugar al recurso de casación **896/2017**, interpuesto por D. Hipolito, a quien ha sucedido en el proceso la mercantil Pamplona Transfers S.L., contra la sentencia de 22 de noviembre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el recurso contencioso administrativo 478/2015, que casamos.

**SEGUNDO.-** Estimar el recurso contencioso-administrativo núm. 478/2015, interpuesto por D. Hipolito, a quien ha sucedido en el proceso la mercantil Pamplona Transfers S.L., contra la Orden Foral 56/2015, de 27 de octubre, del Consejero de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra, que denegaba la concesión de 7 nuevas autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor solicitadas, que revocamos por no ser conforme a derecho, reconociendo el derecho de la demandante a las 7 autorizaciones solicitadas de alquiler de vehículos con conductor (VTC).

**TERCERO.-** Sin imposición de las costas causadas en el recurso de casación, ni en la instancia.

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

Así se acuerda y firma.

D. Pedro Jose Yague Gil

D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor D. Angel Ramon Arozamena Laso

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.