



Roj: **STS 3052/2018 - ECLI:ES:TS:2018:3052**

Id Cendoj: **28079130032018100342**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **19/07/2018**

Nº de Recurso: **3108/2017**

Nº de Resolución: **1343/2018**

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

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 746/2017,**  
**ATS 9774/2017,**  
**STS 3052/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1.343/2018**

Fecha de sentencia: 19/07/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3108/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/07/2018

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perello Domenech

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

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

Transcrito por: BPM

Nota:

R. CASACION núm.: 3108/2017

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perello Domenech

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1343/2018**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente



D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

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

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 19 de julio de 2018.

Esta Sala ha visto constituida la sección tercera por los magistrados al margen relacionados, el recurso de casación número 3108/2017, interpuesto por la Procuradora D<sup>a</sup> Rosa Sorribes Calle con la asistencia de Letrado de la comunidad en representación de la GENERALIDAD VALENCIANA; y el Procurador D. Manuel Sánchez-Puelles González- Carvajal con la asistencia letrada de D. José María Baño León en la FEDERACIÓN SINDICAL DEL TAXI DE VALENCIA, contra la sentencia de fecha 17 de enero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el recurso número 758/2014 . Se ha personado como recurrido el Procurador D. Victorio Venturini Medina en representación de **ARES CAPITAL SA** con la asistencia letrada de D. Luis Zamarro Parra.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El procedimiento contencioso-administrativo número 758/2014, ha sido interpuesto por **ARES CAPITAL SA**, contra la Resolución de 14 de octubre de 2013 dictada por el Director General de Transporte y Logística por la que se desestima el recurso de alzada frente a la desestimación presunta de la solicitud de 8 de febrero de 2013, para la concesión de 200 nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor (**VTC**) en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La Sección 5<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia dictó sentencia con fecha 17 de enero de 2017, en el recurso contencioso-administrativo 758/2014 , cuya parte dispositiva acuerda:

<<FALLO.- Que debemos estimar y estimamos el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil **ARES CAPITAL SA** representada por el Procurador D. FRANCISCO JAVIER FREXES CASTRILLO contra la Resolución dictada por el Director general de transporte y logística de fecha 14 de octubre de 2013 por la que se desestima el recurso de alzada frente a la desestimación presunta de la solicitud de 200 autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor que queda, estando la GENERALIDAD VALENCIANA asistida y representada por el Letrado de la generalidad, anulando la resolución impugnada y reconociendo el derecho del recurrente a obtener las autorizaciones solicitadas condenando a la administración, a estar y pasar por los anteriores pronunciamientos, con expresa imposición de las costas causadas en los términos expresados en el Fdº 5º de la presente resolución>>.

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia, la representación procesal de la Generalidad Valenciana y de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia prepararon recurso de casación que fue admitido a trámite y remitidas las actuaciones al Tribunal Supremo, con emplazamiento de las partes.

Por Auto de la Sala de Admisiones de fecha 18 de octubre de 2017 se admitió a trámite, los recursos de casación planteados por ambas recurrentes, al considerar que las cuestiones planteadas en los recursos que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten: 1.-En determinar la normativa aplicable a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor cuyas solicitudes se efectuaron con anterioridad a su entrada en vigor; 2.- En determinar, de considerarse aplicable la Ley 9/2013, las restricciones y/o limitaciones aplicables, conforme a los preceptos de dicha Ley, para autorizar la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor; 3.- En determinar si, a la vista de la normativa que se considere aplicable para la autorización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, resultan posibles las solicitudes de autorizaciones masivas por una sola persona o entidad.

**TERCERO.-** En su escrito de fecha 28 de noviembre de 2017, de interposición del recurso de casación, el Abogado de la GENERALIDAD VALENCIANA, expone los siguientes motivos de casación:

Primero.- infracción de la jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida en sustento de la propia sentencia (STS de 25 de enero de 2016 ), y la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2015 (Sección 3<sup>a</sup>, Recurso 2076/14 ), en la que se procede a la unificación de la doctrina con la "*ratio dicendi*" recogida en



las Sentencias del Tribunal Supremo dictadas sobre la misma cuestión, de 27 de enero de 2014 (recurso de casación 969/2012 ) y de 29 de enero de 2014 (recurso de casación 105/2012 ).

Considera que la solicitud fue presentada en fecha 20 de febrero de 2013, y resuelta mediante resolución de 14 de octubre de 2013, circunstancia que determina la aplicabilidad de la Ley 9/2013, de 4 de julio, y por ende la infracción de la doctrina en ellas contenida en relación a la temporalidad en su aplicación.

Segundo.- ligado a la infracción denunciada en el punto anterior, la sentencia infringe la Ley 9/2013, de 4 de julio, a cuya luz debe ceñirse el análisis de las autorizaciones objeto del presente, en concreto el artículo 48 de dicho texto legal.

Considera que al ser resuelta la solicitud con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, la misma es de aplicación al presente supuesto y, las limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor, a las que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, privó de cobertura normativa, vuelven a disponer de ella y resultan legítimas.

Termina suplicando dicte sentencia mediante la cual se estime el recurso de casación, revocando la sentencia de instancia y rechazando el recurso contencioso- administrativo, con la confirmación del acto recurrido.

Por su parte el recurso de casación formulado mediante escrito de 7 de diciembre de 2017, por la FEDERACIÓN SINDICAL DEL TAXI DE VALENCIA Y PROVINCIA aduce:

- la infracción de los artículos 19.1.b ), 21.1.b ) y 49.1 LJCA y 24.1 CE , al no haber sido emplazada su representante en la instancia, a pesar de ser titular de derechos legítimos que podían verse afectados por el fallo de la sentencia.

-y, de los artículos 47 y 48 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres , en relación con el artículo 7.1 del Código Civil , al no tener en cuenta que el acto impugnado tuvo por objeto una masiva solicitud de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor formulada por una sola mercantil, lo que excede aparentemente los límites normales del ejercicio del derecho a obtener el título habilitante.

Suplica a la Sala dicte en su día sentencia que estime el recurso de casación, case y anule la sentencia recurrida, desestimando el recurso contencioso- administrativo interpuesto y confirmando la resolución administrativa impugnada.

**CUARTO.-** Dado traslado a la recurrida para oposición, **Ares** Capital SA en su escrito de 24 de enero de 2018, y tras las alegaciones que consideró oportunas, suplicó a la Sala dicte sentencia en la que desestime los recursos de casación de la Generalidad Valenciana y de la Federación Sindical del Taxi de Valencia (FSTV), con expresa condena en costas a las mismas

**QUINTO.-** No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, se señaló para votación y fallo del recurso el día 10 de julio de 2018, en que ha tenido lugar con observancia de las disposiciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación 3108/2017 lo interpone la representación de la Generalidad Valenciana y la Federación Sindical del Taxi de Valencia contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de justicia Valencia de 17 de enero de 2017, en el recurso contencioso-administrativo 758/2014 .

La sentencia recurrida estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil «**Ares** Capital SA» y anula la Resolución de 14 de octubre de 2013 dictada por el Director General de Transporte y Logística por la que se desestima el recurso de alzada frente a la desestimación presunta de la solicitud para la concesión de 200 nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor (**VTC**) en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que había sido formulada con fecha 8 de febrero de 2013.

El Tribunal Superior de Justicia de Valencia, estima el recurso por las siguientes razones:

«**TERCERO:** Son numerosos los pronunciamientos jurisprudenciales sobre idéntica cuestión a la que se suscita en el presente recurso pudiendo citar, por su trascendencia, la estimación del recurso promovidos sobre idénticos argumentos a los aquí planteados por la STSJ Madrid 17/4/2012, Rec 486/11 , relativa a determinar si es posible denegar la autorización con base en el art. 14 de la Orden FOM/36/2008, de 2 de enero, cuya aplicabilidad sostenía la demandada, una vez derogados los arts. 49 y 50 de la LOTT por el art.21.2 de la Ley 25/09, de 22 de diciembre y el art.44 y el apartado 3 del art.45 de su Reglamento por el Real Decreto 919/10, de 16 de julio , de adaptación a la Ley 17/09, de 23 de noviembre.



Y la más reciente sentencia del mismo Tribunal de fecha 13 de octubre de 2106 recaída en recurso 697/15 en la que, remitiéndose a los reiterados pronunciamientos de la Sala, zanja la cuestión, estimando el recurso interpuesto, tras analizar idénticos motivos impugnatorios a los aquí suscitados:

*"<Ciertamente, las Resoluciones aquí impugnadas son iguales a las que fueron objeto, entre otros, de los Rº 790 , 795/10 , 680/11 , y 217/12, fallados en Sentencias de*

*5 de octubre del y 14 de diciembre de 2011 (nº 809 y 1029) y de 11 de Julio del corriente (Rº 217/12) -y otras posteriores- y como en todas ellas se decía, del planteamiento descrito, se advierte que la cuestión es estrictamente jurídica y consiste en determinar si, una vez derogados los arts. 49 y 50 de la LOTT (por el art. 21.Dos de la Ley Omnibus,25/09, de 22 de diciembre ) y el art. 44 y el apartado 3 del art. 45 de su Reglamento (art.Único.Cuatro del Real Decreto 919/10, de 16 de julio , de adaptación a la sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio),es posible denegar la autorización con basé en el art. 14 de la Orden FOM/36/2008, de 2 de enero, cuya aplicabilidad sostiene la citada Resolución Interpretativa 1/10, reiterando lo ya dicho en todas ellas.*

*La Orden FOM 36/08, que desarrolla la Sección Segunda del Capítulo IV del Título V ( arts. 180 a 182), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28-9-1990, en su art. 14.1 permite denegar las preceptivas autorizaciones para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor: "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", posibilidad que ya recogía e/ art. 14.2 de la precedente Orden de 30 de julio de 1998 (que deroga), y cuyo antecedente normativo es el art. 181.2 del Reglamento (apartado que no se ha visto afectado por el ya citado Real Decreto 919/10 , que modifica diversos preceptos del mismo, entre ellos su apartado 1) para adaptarlos a la Ley Omnibus, y del siguiente tenor literal:*

*"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".*

*(...)*

*El art. 49, no obstante establecer, como regla general, que la oferta de transporte se regiría por el sistema de libre concurrencia, admitía la posibilidad de ser restringido o modificado "a) Cuando existan desajustes entre la oferta y la demanda que impliquen unas condiciones del mercado tales que no quede asegurada la correcta prestación de las actividades o servicios; b) Cuando en una situación de mercado equilibrado el aumento de la oferta sea susceptible de producir los desajuste o disfunciones expresados...; c)...", y en el art. 50 se establecían las distintas modalidades de medidas limitativas: "...a) Otorgamiento de los títulos con imposición de determinadas condiciones...b)Fijación de cupos o contingentes máximos...c)Suspensión o limitación temporal del otorgamiento..."*

*Es cierto que la limitación contemplada en el art. 181.2 del Reglamento v en el art. 14.1 de la Orden FOM aplicada, no es una de las específicamente previstas en los referidos arts. 49 v 50. pues, cómo dice la resolución de Coordinación 1/10 "no contingenta las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, en tanto que no pretende ajustar entre sí la oferta y la demanda... ni conseguir un dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas...", pero, desde el momento, como sigue diciendo la Resolución, que su finalidad es "...armonizar el desarrollo entre dos formas de transporte de viajeros en vehículos de turismo distintos (la desarrollada por los taxis y por los vehículos de arrendamiento con conductor)", constituye, a nuestro juicio, una forma de restricción del "sistema de acceso al mercado del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo..." ( art. 49.1 de la LOTT), restricción que no cabría imponer si la LOTT no admitiera esa posibilidad, luego, el título*



habilitante de la previsión reglamentaria del art. 181.2 del Reglamento y de la Orden FOM 36/08 no es otro que el tan citado art.49.

(...)

Como consecuencia de la trasposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2010, de libre prestación de servicios, por la Ley 17/09, de 23 de noviembre (denominada Ley Paraguas), sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, con la que se consolidan los principios regulatorios compatibles con las libertades de establecimiento y de libre prestación de servicios, suprimiendo y reduciendo las trabas que injustificadamente restrinjan ese acceso, la Ley 25/09 (Ley Omnibus), modificó diversas Leyes para su adaptación a la precitada Ley 17/09.

En el sector de transportes, y por lo que a este recurso interesa, su art 21.Dos suprimió los arts. 49 y 50, 135 y 136 de la LOTT y modificó el art. 134, en el que específicamente se recoge que el arrendamiento de vehículos con conductor tiene "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".

Igualmente, y con idéntica finalidad, si bien en el ámbito del Reglamento de Transportes, el art. Único.4 y 5 de/ Real Decreto 919/10 por lo que a este recurso interesa, suprimió el art. 44 y el apartado 3 del art. 45 y su apartado 14 modificó el apartado 1 del art. 181 del Reglamento, dejando, a nuestro juicio, sorprendentemente, vigente e inalterado su apartado 2, del que es trasposición y desarrollo el art. 14.1 de la tan mencionada Orden FOM 36/08:

"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 o cuando así deba resultar de los criterios previstos en el plan".

La lectura del precepto evidencia, discrepando del criterio interpretativo de la Resolución de Coordinación 1/10, la existencia de limitaciones claras al libre acceso a este tipo de transporte, limitaciones que son un "combinado" de las previstas en el apartado 2 del art. 181 y en el hoy suprimido art. 49 de la LOTT (y 44 y 45.3 del Reglamento), por lo que suprimido el título legal habilitante / art. 49 LOTT) en cuanto se opone a la libertad de establecimiento "de los prestadores en los Estados Miembros y a la libre circulación de de servicios..." y a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 17/09

- "1. Sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos.

2. Cuando el número de autorizaciones para realizar una determinada actividad de servicios esté limitado:

a) El procedimiento de concesión por las Administraciones Públicas garantizará el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva. En dicho procedimiento, las Administraciones Públicas podrán tener en cuenta consideraciones en materia de salud pública, objetivos de política social, de salud y seguridad de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, de protección del medio ambiente, de conservación del patrimonio cultural y cualquier otra razón imperiosa de interés general, siempre que estos criterios estén contemplados en las bases reguladoras /as 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) cómo 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 trancarte 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, 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 éstas 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 dé los de la concesión de las autorizaciones y guarden relación con el objeto de la concesión.

b) La autorización que se conceda tendrá una duración limitada y proporcionada atendiendo a las características de la prestación del servicio y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará, una vez extinguida la autorización, ningún tipo de ventaja para el prestador cesante o para personas especialmente vinculadas con él", y siendo de aplicación preferente en virtud del principio de jerarquía normativa -sin que los arts. 3 y 15 de la LOTT (citados por la Resolución de Coordinación 1/10) tengan virtualidad habilitante del art. 14.1 de la Orden FOM-, la conclusión no puede ser otra que la estimación del recurso, con revocación de las Resoluciones impugnadas">.

CUARTO: Por su parte, el Tribunal Supremo en reciente sentencia de 25 de enero de 2016 ha confirmado los argumentos desestimatorios del TSJ de Madrid y así, tras centrar el núcleo del debate en la incidencia del art. 21 de la Ley 25/2009 en la modificación de la LOTT y remitirse a la STS de 14/2/2012 concluye afirmando que

"Las consideraciones expuestas en nuestras precedentes sentencias antes reseñadas son trasladables al presente supuesto. Las modificaciones que la Ley 25/2009, (artículo 21) introdujo en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en lo que se refiere al régimen jurídico del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor, han de ser interpretadas, según entonces afirmamos, a la luz de que el ejercicio de aquella actividad es libre y que los únicos requisitos subsistentes para desempeñarla son los que deriven de la regulación de la propia Ley 7 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 transportes terrestres de viajeros vuelva a permitir limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor.

El renacer de estas limitaciones se vincula, según la nueva Ley 9/2013 (inaplicable *ratione temporis* a este litigio, como resulta obvio) a las restricciones cuantitativas que, en el ámbito autonómico o local, se puedan establecer para el transporte público de viajeros en vehículos de turismo.

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

Trasladado lo anterior al presente supuesto y haciendo nuestro el anterior razonamiento, vista la fecha en la que se formula la solicitud por parte de la recurrente procede, sin más, la íntegra estimación del recurso interpuesto.»

Los antecedentes de la sentencia impugnada son los siguientes:

«**Ares Capital SA**» presentó un escrito el 20 de febrero de 2013 ante la Consejería de Transportes y Logística de la Generalidad Valenciana en el que solicitó la obtención de 200 autorizaciones **VTC**, de arrendamiento de vehículos con conductor.

Ante un acto presunto por silencio administrativo desestimatorio de la solicitud, se presentó recurso de alzada dentro del plazo de tres meses que establece el artículo 115 LRJPAC.

La Dirección General de Transportes y Logística de la Generalidad Valenciana, mediante resolución de 14 de octubre de 2013, resuelve desestimando el recurso de alzada y confirmando la resolución recurrida.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo por la representación de la mercantil «**Ares Capital SA**», frente a la mencionada desestimación por silencio administrativo y la desestimación del recurso de alzada, fue estimado por la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 17 de enero de 2017, que declaró la disconformidad a derecho y anuló las resoluciones administrativas impugnadas.

**SEGUNDO.** - Los motivos de casación planteados por las partes son los siguientes:

La GENERALIDAD VALENCIANA, alega la infracción de:

1) la jurisprudencia del Tribunal Supremo recogida en sustento de la propia sentencia (STS de 25 de enero de 2016), y de 13 de febrero de 2015 (Sección 3ª, Recurso 2076/14), en la que se procede a la unificación de la doctrina con la "*ratio dicendi*" recogida en las Sentencias del Tribunal Supremo dictadas sobre la misma cuestión, de 27 de enero de 2014 (casación 969/2012) y de 29 de enero de 2014 (casación 105/2012). Considera la recurrente que la solicitud fue presentada en fecha 20 de febrero de 2013, y resuelta mediante resolución de 14 de octubre de 2013, circunstancia que determina la aplicabilidad de la Ley 9/2013, de 4 de julio, y la infracción de la doctrina en ellas contenida en relación a la temporalidad en su aplicación;

2) ligado a la infracción del punto anterior, la sentencia infringe la Ley 9/2013, de 4 de julio, a cuya luz debe ceñirse el análisis de las autorizaciones objeto del presente, en concreto el artículo 48 de dicho texto legal. Considerando que al ser resuelta la solicitud con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, la misma debe aplicarse al presente supuesto y, las limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor, a las que la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, privó de cobertura normativa, vuelven a disponer de ella y resultan legítimas.

Y por parte de la FEDERACIÓN SINDICAL DEL TAXI DE VALENCIA Y PROVINCIA, se considera infringidos:

1) los artículos 19.1.b), 21.1.b) y 49.1 LJCA y 24.1 CE, al no haber sido emplazada su representante en la instancia, a pesar de ser titular de derechos legítimos que podían verse afectados por el fallo de la sentencia.

2) y los artículos 47 y 48 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de Transportes Terrestres, en relación con el artículo 7.1 del Código Civil, al no tener en cuenta que el acto impugnado tuvo por objeto una masiva solicitud de autorizaciones de arrendamiento con vehículos con conductor formulada por una sola mercantil, lo que excede aparentemente los límites normales del ejercicio del derecho a obtener el título habilitante.



**TERCERO.**- Por Auto de Admisión de 18 de octubre de 2017, se consideró que carece de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la cuestión sobre la falta de emplazamiento de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia, que ésta fórmula como su primer motivos de casación, concluyendo el Auto que «ello por cuanto sobre la necesidad de emplazamiento personal a quienes fueran titulares de un derecho o interés legítimo existe doctrina sobradamente conocida de este Tribunal que no necesita de matización, concreción o precisión, y porque, en cualquier caso, para la apreciación del motivo habría que atender a las circunstancias casuísticas del asunto para decidir si en el caso concreto examinado la Federación recurrente debió de haber sido emplazada.»

La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión en torno a las siguientes cuestiones:

- 1) En determinar la normativa aplicable a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuyas solicitudes se efectuaron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, pero que fueron resueltas con posterioridad a su entrada en vigor.
- 2) En determinar, de considerarse aplicable la Ley 9/2013, de 4 de julio, las restricciones y/o limitaciones aplicables, conforme a los preceptos de dicha Ley, para autorizar la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor.
- 3) En determinar si, a la vista de la normativa que se considere aplicable para la autorización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, resultan posibles las solicitudes de autorizaciones masivas por una sola persona o entidad.

**CUARTO.** - La primera cuestión que se suscita en el presente recurso es determinar la normativa aplicable a efectos de conocer las restricciones o limitaciones aplicables para autorizar la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor, a la solicitud presentada antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, pero resuelta cuando dicha norma ya estaba en vigor. Tal cuestión ha sido abordada por esta Sala en el recurso 4562/2017, en el que se suscitaron idénticas cuestiones a las del presente recurso (salvo la tercera), y deliberados de forma conjunta, en el que se ha dictado sentencia de fecha 17 de julio de 2018 .

La sentencia de instancia sostiene que una vez derogados los artículos 49 y 50 LOTT (por el artículo 21.2 de la Ley Omnibus 25/2009, de 22 de diciembre ) y los artículos 43 y 45.3 de su Reglamento (RD 1211/1990, de 28 de septiembre ), no es posible denegar la autorización con base en el artículo 14 de la Orden FOM/36/2008, de 2 de enero. Y no considera de aplicación la Ley 9/2013, de 4 de julio , vista la fecha en que se formula la solicitud por parte de la recurrente, 20 de febrero de 2013.

Frente a ello, la Generalidad Valenciana recurrente expone que la sentencia impugnada infringe la jurisprudencia que cita y que distingue dos situaciones: la de aquellas solicitudes que se resolvieron después de la entrada en vigor de la Ley 25/2009 y hasta la entrada en vigor de la Ley 9/2013, y la de aquellas otras solicitudes resueltas con posterioridad a esta ley. Entiende que en el presente caso habiendo sido presentada la solicitud en 20 de febrero de 2013, y resuelta mediante resolución de 14 de octubre de 2013, esta última circunstancia determina la aplicabilidad de la Ley 9/2013, de 4 de julio, al presente supuesto, y en consecuencia, las limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor (a las que la ley 25/2009, de 22 de diciembre, privó de cobertura normativa) vuelven a disponer de ella y resulta legítimas.

Este Tribunal, aunque de forma implícita, ya venía sosteniendo que la determinación del régimen aplicable para resolver las solicitudes de nuevas licencias **VTC** viene determinado por la fecha de la solicitud. Así, en SSTs de 2 de julio de 2018 (rec. 2509/2016 y 2552/2016 ) afirmamos que «[...] 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». Y en similares términos la STS nº 1623/2017 de 26 de octubre de 2017 (rec. 399/2015 ) cuando acordó la retroacción de actuaciones para que resolviese la solicitud presentada lo remitió al momento inmediatamente posterior a la presentación de la solicitud, para que aplicase la legislación en ese momento vigente.

Ahora bien, tales pronunciamientos no afrontaron directamente la respuesta a la cuestión jurídica que ahora se nos plantea y que el Auto de admisión consideró que tenía interés casacional, consistente en: determinar la normativa aplicable a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor cuyas solicitudes se efectuaron





con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, pero que fueron resueltas con posterioridad a su entrada en vigor.

A tal efecto, resulta procedente señalar que la obtención de una autorización o licencia es reglada, de modo que su concesión o denegación dependerá del cumplimiento de los requisitos y límites existentes en el momento de la solicitud. Por ello, la normativa aplicable es la vigente en el momento de la solicitud, lo contrario implicaría que la determinación del régimen jurídico procedente y consiguientemente las limitaciones aplicables a una solicitud dependerían de la voluntad del responsable de su resolución del procedimiento. Nuestro ordenamiento es contundente en tal sentido, y así lo dispone el art. 2.3 Código Civil al establecer que las normas no tendrán efectos retroactivos si no dispusieren lo contrario.

De modo que, como regla general, cuando se produce un cambio normativo, éste resulta aplicable a las solicitudes presentadas tras su entrada en vigor. Ello no impide que, en determinados supuestos, la propia norma pueda establecer disposiciones de derecho transitorio en las que se prevea su aplicación a situaciones surgidas antes de su entrada en vigor, pero cuyos efectos aún no se han producido o no se han consumado (retroactividad de grado mínimo o medio). Este sería el caso de una norma transitoria que dispusiese la aplicación del nuevo régimen jurídico a las solicitudes presentadas antes de su entrada en vigor, pero aun no resueltas. Previsión que implicaría una cierta retroactividad que habría que valorar. Ahora bien, en el caso que nos ocupa no existe previsión de derecho transitorio alguna respecto a las solicitudes presentadas y pendientes de resolución, por lo que no existe base legal alguna para aplicar ese cambio normativo a solicitudes ya presentadas.

Por ello se concluye que la normativa aplicable a las autorizaciones o licencias **VTC**, presentadas antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2013, pero resueltas después de su vigencia, será la vigente en el momento de la solicitud.

**QUINTO** .- En relación a las limitaciones y/o restricciones a las que se puede someter las autorizaciones para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, conforme a la normativa aplicable a este caso -la vigente en el momento de la solicitud de 20 de febrero de 2013-, esta Sala ya ha resuelto esta cuestión planteada de forma similar, en la sentencia de 23 de marzo de 2018 (recurso de casación 936/2016 ) entre otras, en que la fecha de solicitud de autorización para arrendamientos de vehículos con conductor era anterior a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, a cuyos razonamientos nos remitimos.

Comenzaremos señalando que las discrepancias que dieron lugar al proceso que nos ocupa y a otros muchos semejantes, y que en sustancia se reiteran en los motivos de casación formulados por la Generalidad Valenciana y la Federación Sindical del Taxi de Valencia, 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.

Ahora bien, 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 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 (dos sentencias con esa fecha dictadas en los recursos de casación 5892/2011 y 962/2012 ), 29 de enero de 2014 (cuatro sentencias con esa fecha dictadas en los recursos de casación 527/2013 , 105/2012 , 384/2012 y 2169/2012 ) y 30 de enero de 2014 (dos sentencias dictadas en los recursos de casación 4163/2012 y 110/2012 ). De la fundamentación jurídica de la sentencia primeramente citada - sentencia de 27 de enero de 2014 (casación 5892/2011 )- interesa reproducir aquí el siguiente fragmento:

<< (...) Sexto.- 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 discretionales de viajeros. La Administración recurrente no invoca, a estos efectos, en su apoyo ninguna de las disposiciones legales que regulan el transporte discrecional de viajeros como base habilitante para someter el número de autorizaciones **VTC** a restricciones cuantitativas.

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

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

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



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

Por tanto, en la sentencia que acabamos de reseñar, y en las demás que hemos citado, se resuelve la cuestión suscitada con relación a solicitudes de autorización presentadas en el período temporal comprendido entre la "liberalización" que produjo la Ley 25/2009 y la previsión sobre posibles limitaciones reintroducida por el nuevo artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio. Y este es precisamente el caso que ahora nos ocupa, pues, recordémoslo, la solicitud de autorización fue presentada por «Ares Capital SA» con fecha 20 de febrero de 2013, antes, por tanto, de que se promulgase la Ley 9/2013, de 4 de julio, de reforma de la LOTT, aunque la respuesta expresa dictada en alzada contra la impugnación de la desestimación presunta de la solicitud, fue ya posterior a la entrada en vigor de la referida Ley 9/2013.

Ello hace innecesario que reproduzcamos ahora la respuesta dada por esta Sala en los supuestos de solicitudes de autorización presentadas cuando ya había entrado en vigor la nueva redacción del artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres dada por Ley 9/2013, de 4 de julio, pero antes de que se produjese su desarrollo reglamentario, que finalmente vino dado por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Tales supuestos son examinados en un segundo bloque de resoluciones que se inicia con nuestra sentencia de 13 de noviembre de 2017 (recurso de casación 3542/2015), cuya doctrina hemos reiterado luego en sentencias de 13 de noviembre de 2017 (casación 3100/2015), 14 de noviembre de 2017 (casación 2923/2015), 4 de diciembre de 2017 (casación 2180/2015) y 18 de diciembre de 2017 (dos sentencias con esa fecha dictadas en los recursos de casación 170/20116 y 885/2016), entre otras. Pero, como decimos, no es necesario abundar aquí en los razonamientos expuestos en este segundo grupo de sentencias.

Basta entonces con aquella reseña que antes hemos hecho de la jurisprudencia relativa a los casos en los que, como aquí sucede, la solicitud de autorización se presentó en el período temporal comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 25/2009 y la nueva redacción del artículo 48.2 LOTT dada por Ley 9/2013, de 4 de julio; siendo claro que, con arreglo a esa jurisprudencia, el presente recurso de casación debe ser desestimado.

Por todo ello, se considera que la normativa aplicable era la vigente en el momento de la solicitud no siendo de aplicación las limitaciones cuantitativas previstas en el art. 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, ni las previstas en el art. 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero.

**SEXTO.-** Resta por analizar la última de las cuestiones que presentan interés casacional objetivo, que consiste en determinar sí, a la vista de la normativa que se considera aplicable para la autorización de la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor, resultan posibles las solicitudes de autorizaciones masivas por una misma persona o entidad.

Pues bien, la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia considera que la solicitud masiva de autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor realizada por una misma mercantil infringe lo dispuesto en los artículos 47 y 48 de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, pues la resolución administrativa de concesión no tuvo en cuenta que la solicitud se interesa por una sola mercantil, supuesto que vulnera la regulación de la obtención del título habilitante para el ejercicio de la actividad de transporte porque la ley parte del otorgamiento individual de autorizaciones, previa la comprobación de la concurrencia de los requisitos exigidos. Razona que las autorizaciones de transporte se conceden de forma individual y con la finalidad de que sea el solicitante quien desarrolle tal actividad y censura la sentencia de instancia por la ausencia de cualquier análisis de los requisitos de solvencia y capacidad, en particular de los previstos en el artículo 42 de la LOTT y señala que la entidad solicitante, Ares Capital, ya solicitó y obtuvo precedentes licencias sin ninguna relación entre la petición y el vehículo individualizado y con la finalidad de su ulterior transmisión, eludiendo las limitaciones que se establecen en el ROTT y su Reglamento.

Continúa su alegato la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia indicando que, en todo caso, según la jurisprudencia y durante el período transitorio que media entre la promulgación de la Ley 25/2009 hasta la entrada en vigor del Real Decreto 1057/2015 resultaba en principio improcedente establecer restricciones o limitaciones al acceso a la actividad de transporte. Pero una cosa es concluir que, a partir de la Ley 25/2009 y durante ese período, la legislación no permitía restringir el acceso de cuantos solicitantes desearan ejercer las actividades de transporte en función del ajuste entre la oferta y la demanda o la situación del mercado y otra muy diferente permitir que un solo solicitante obtuviera un número tal de licencias que resulta obvio que no va a ser empleadas para desarrollar luego el titular una actividad de transporte.



Pues bien, los preceptos que se invocan como infringidos, en la redacción anterior a la modificación de la Ley 9/2013, de 4 de julio, disponen:

«Artículo 47.

1. Para la realización del transporte por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo será necesaria la obtención del correspondiente título administrativo que habilite para los mismos. No obstante, el Gobierno podrá exonerar de dicho requisito a los transportes privados, y públicos discrecionales de mercancías, que por realizarse en vehículos con pequeña capacidad de carga tengan una escasa incidencia en el sistema general de transporte.

2. Los referidos títulos habilitantes revestirán, para las distintas clases de servicios o actividades de transporte, la forma jurídica que expresamente se establezca en la regulación específica de cada una de ellas.»

«Artículo 48.

1. Para el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes para la prestación de los servicios de transporte público, o para la realización de actividades auxiliares y complementarias del mismo será necesario, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Cumple los requisitos previstos en el punto 1 del artículo 42.

b) Cumplir las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social exigidas por la legislación vigente.

c) Cumplir, en su caso, aquellas condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación del servicio o realización de la actividad, que expresamente se establezcan en relación con las distintas clases o tipos de títulos habilitantes.

2. La pérdida de cualquiera de los requisitos previstos en el apartado a) del punto 1 anterior, salvo lo dispuesto en el punto 2 del artículo 43, así como el incumplimiento reiterado de alguno de los requisitos previstos en los apartados b) y c) del mismo, determinará la revocación por la Administración de los correspondientes títulos habilitantes.»

Como se desprende de su contenido, no se contempla en tales preceptos ningún tipo de restricción o limitación del número de solicitudes que pueden ser interesadas, bien por un particular, bien por una sociedad mercantil. Y aun cuando es cierto que en el planteamiento subyace la problemática sobre la transmisibilidad de dichas licencias, la cuestión sobre el número de licencias que se pueden interesar resulta ajena a los artículos 47 y 48 LOTT, que no contemplan ninguna limitación o restricción legal o reglamentaria, único criterio que esta Sala puede valorar. Las consideraciones sobre el destino y la finalidad de las licencias no presentan relevancia en la medida que nuestro pronunciamiento debe ceñirse a enjuiciar la validez de las limitaciones existentes desde la exclusiva perspectiva jurídica que nos corresponde.

En fin, los artículos antes transcritos de la LOTT se refieren a los requisitos necesarios para la obtención de un título habilitante que han de ser valorados por la Administración, siendo así que el pronunciamiento judicial se circunscribe a la limitación de 1 VTC/30 taxis prevista en el Reglamento, en los términos en los que se planteó la controversia judicial. Al no existir ninguna disposición legal o reglamentaria que acote el número de solicitudes de este tipo de licencias, cabe concluir que la queja del recurrente carece de todo fundamento.

Por último, tampoco la mención del artículo 7.2 del Código Civil puede ser acogida, pues, el abuso de Derecho que se denuncia se sustenta en meras suposiciones que carecen de relevancia a los efectos pretendidos.

**SÉPTIMO.** - De conformidad con lo razonado, debemos rechazar las pretensiones deducidas y declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la GENERALIDAD VALENCIANA y por la FEDERACIÓN SINDICAL DEL TAXI DE VALENCIA Y PROVINCIA, contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 17 de enero de 2017, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 758/2014 .

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción , la Sala acuerda que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad, manteniendo en cuenta a las costas del proceso de instancia, el pronunciamiento de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

Vistos los preceptos y jurisprudencia 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 de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en los fundamentos jurídicos cuarto, quinto y sexto:

**Primero** .- NO HA LUGAR al recurso de casación 3108/2017 interpuesto por la GENERALIDAD VALENCIANA y la FEDERACIÓN SINDICAL DEL TAXI DE VALENCIA Y PROVINCIA contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el recurso 758/14 , que confirmamos.

**Segundo** .- Sin imposición de las costas, de acuerdo a lo razonado en el último fundamento jurídico de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

-D. Eduardo Espin Templado. -D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat. -D. Eduardo Calvo Rojas. -Dª. Maria Isabel Perello Domenech, -D. Diego Cordoba Castroverde. -D. Angel Ramon Arozamena Laso. -D. Fernando Roman Garcia. -Firmado.

**PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excma. Sra. Dª. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.- Firmado.