



Roj: **STS 1692/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1692**

Id Cendoj: **28079130032019100145**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **27/05/2019**

Nº de Recurso: **2825/2018**

Nº de Resolución: **703/2019**

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

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ BAL 25/2018,**
ATS 10678/2018,
STS 1692/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 703/2019

Fecha de sentencia: 27/05/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **2825/2018**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/05/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

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

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

Transcrito por: MDC

Nota:

R. CASACION núm.: **2825/2018**

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 703/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 27 de mayo de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. **2825/2018**, interpuesto por la entidad Ares Capital, S.A., representada por el procurador de los tribunales D. Victorio Venturini Medina, con la asistencia letrada de D. Luis Zamarro Parra, contra la sentencia de fecha 23 de enero de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en el recurso de apelación núm. 191/2017 ; se ha personado como parte recurrida el Consejo Insular de Ibiza, representado y defendido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso de instancia se impugnaba el decreto de 6 de mayo de 2015 de Presidencia del Consejo Insular de Ibiza por el que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto por la entidad Ares Capital, S.A. contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de 30 nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en Ibiza.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears dictó sentencia con fecha 23 de enero de 2018 (recurso de apelación núm. 191/2017) en cuya parte dispositiva se acuerda:

"PRIMERO.- Desestimar el presente recurso de apelación interpuesto contra la sentencia número 32 de 7 de febrero de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de los de Palma en el seno de sus actuaciones 90/2015, tramitadas por el procedimiento ordinario, la cual CONFIRMAMOS.

SEGUNDO.- Se hace imposición de costas procesales de esta alzada jurisdiccional a la parte apelante".

SEGUNDO.- El procurador de los tribunales D. Victorio Venturini Medina, en representación de Ares Capital, S.A., presentó escrito de preparación del recurso de casación. Habiendo dictado el Tribunal de instancia auto de fecha 13 de abril de 2018, teniendo por debidamente preparado el recurso de casación, con emplazamiento a las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo , la parte recurrente, representada por el procurador de los tribunales D. Victorio Venturini Medina, con la asistencia letrada de D. Luis Zamarro Parra se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma mediante escrito presentado el 18 de mayo de 2018.

TERCERO.- La Letrada del Consejo Insular de Ibiza, en la representación que le es propia y por ley ostenta, se ha personado ante este Tribunal Supremo en calidad de parte recurrida, formulando en su escrito de personación presentado en fecha 5 de junio de 2018 su oposición a la admisión del recurso de casación de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 89.6 de la LJCA .

CUARTO.- La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 de la LJCA acordó, por auto de fecha 8 de octubre de 2018 a :

"1º) Admitir el recurso de casación núm. **2825/2018** preparado por la representación procesal de Ares Capital S.A. contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, de fecha 23 de enero de 2018 (rollo de apelación núm. 191/2017).

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste, en primer lugar, en determinar la normativa aplicable *ratione temporis* a efectos de conocer las restricciones o limitaciones que pueden imponerse a las autorizaciones para la actividad de arrendamiento de vehículos en disposiciones autonómicas, con interpretación de los artículos 2.3 y 4. 1 del Código Civil en relación con el artículo 48. 2 y la Disposición transitoria cuarta, apartado primero, de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, el artículo 181.2 del Reglamento de Transportes Terrestres y el artículo 14 de la Orden FOM/36/2008. Y, en segundo lugar, si una norma autonómica dictada por delegación en materia de regulación de transporte de viajeros puede contener y/o mantener restricciones en el número de licencias contrarias a las previsiones de la normativa estatal.



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".

QUINTO.- Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 30 de octubre de 2018 se comunicó a la parte recurrente la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación, trámite que evacuó mediante su escrito presentado en fecha 4 de diciembre de 2018 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones, solicitando a la Sala dicte sentencia por la que se estime íntegramente el mismo y por ende se case la sentencia recurrida, entrando por ende a resolver, estimándolo, el recurso de apelación núm. 191/2017, con expresa condena en costas a la Administración recurrida por los trámites procesales ocasionados en caso de oponerse a este recurso.

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 5 de diciembre de 2018, se concedió el plazo de treinta días a la Letrada del Consejo Insular de Ibiza, parte recurrida, dándole traslado del escrito de interposición del recurso de casación, para que pudiera oponerse al recurso, trámite que evacuó mediante su escrito de oposición al recurso presentado en fecha 31 de enero de 2019, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala acuerde íntegramente la desestimación del recurso de casación interpuesto y la confirmación de la sentencia recurrida declarando su firmeza, todo ello con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 18 de febrero de 2019, se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; fijándose finalmente al efecto el día 14 de mayo de 2019, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida y la cuestión planteada.

La entidad Ares Capital, S.A., recurre en casación la sentencia de fecha 23 de enero de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears en el recurso de apelación núm. 191/2017.

La mercantil Ares Capital S.A, interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma de Mallorca, de 7 de febrero de 2017.

La citada sentencia del Juzgado desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Decreto de la Presidencia del Consejo Insular de Ibiza, de fecha 6 de mayo de 2015, desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la previa denegación (por silencio administrativo) de una solicitud de 30 nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en Ibiza.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears declara conforme a derecho la denegación de las autorizaciones VTC solicitadas poniendo de manifiesto, en primer lugar, que la denegación administrativa operó en aplicación del Plan de adjudicación de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor para la isla de Ibiza, Plan que fue declarado conforme a derecho por sentencia de la misma Sala de 5 de febrero de 2014.

Reconoce la sentencia impugnada, que la solicitud fue presentada en fecha 10 de junio de 2014, resultando de aplicación la normativa autonómica: en particular, la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres de viajeros en las Islas Baleares y el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, en cuyo artículo 3 se establecen las proporciones que deben mantenerse entre las licencias de taxis y las VTC en las Islas Baleares.

Considera la Sala de instancia que la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la mercantil recurrente trae a colación no resulta trasladable al supuesto examinado, a pesar de la derogación de los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (LOTT) y 14 de la Orden FOM/36/2008, pues de esa jurisprudencia se desprende, precisamente, que las limitaciones establecidas en aquellos preceptos vuelven a ser de aplicación a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, y la nueva redacción del artículo 48 de la LOTT.

A continuación, la Sala de instancia señala que mediante Ley Orgánica 5/1978, de 30 de julio, el Estado delegó en las Comunidades autonómicas la gestión de los transportes por carretera y la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales objeto de la delegación, incluyendo la actividad de



arrendamiento de vehículos con conductor; y concluye que la petición de la recurrente no ha superado el escollo que suponen las limitaciones cuantitativas establecidas en el artículo 3 del Decreto autonómico 43/2014.

SEGUNDO.- La preparación del recurso de casación.

Denuncia la recurrente, en primer lugar, la infracción del artículo 26.2 LJCA y de los artículos 6.2 y 51.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPA), en relación con la jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo que ha declarado que la Ley 9/2013, de 4 de julio, no hizo renacer las normas reglamentarias que establecían restricciones cuantitativas a las autorizaciones VTC -previamente derogadas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus)-. Tal infracción se habría producido al entenderse en la sentencia recurrida que resulta aplicable el Plan de adjudicación de autorizaciones de las Islas Baleares del año 2011 (cuya conformidad a derecho había sido declarada por la misma Sala), cuando dicho Plan se aprobó en desarrollo del artículo 14 de la Orden FOM/36/2008 que había sido derogada.

Defiende la recurrente que el mencionado Plan de adjudicación es nulo de pleno derecho, al mantener unas limitaciones que han sido derogadas, pudiendo la Sala declarar su nulidad a través del enjuiciamiento de actos de aplicación posteriores. Y desde esta perspectiva razona, en síntesis, que la aprobación de normas autonómicas de desarrollo y ejecución de la normativa estatal en materia de transportes debe realizarse respetando, en todo caso, las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos en aquellas.

Y, a continuación, examina la concurrencia de interés casacional conforme a los distintos supuestos del artículo 88 LJCA en los términos que se recogen en el auto de admisión.

TERCERO.- El auto de admisión y las cuestiones que presentan interés casacional.

La entidad recurrente plantea básicamente dos cuestiones jurídicas que, a su entender, se encuentran revestidas de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia relativas, por un lado, a la determinación del régimen jurídico aplicable *ratione temporis* a la solicitud de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y, por otro lado, a la posibilidad de que normas autonómicas mantengan restricciones y limitaciones a dicha actividad de arrendamiento de vehículos con conductor bien con anclaje en los artículos 181. 2 ROTT y 14 de la Orden FOM/36/2008 derogados -bien que no formalmente- por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus), bien con anclaje en la nueva redacción que la Ley 9/2013, de 4 de julio, da al artículo 48 de la LOTT.

En definitiva, sostiene la recurrente que al tiempo de formular su solicitud no resultaba aplicable ningún tipo de restricción al otorgamiento de licencias VTC puesto que, en primer lugar, el Plan de adjudicación de Ibiza del año 2011 debía entenderse nulo al contradecir directamente la derogación de las disposiciones reglamentarias estatales en las que se basaba dicho Plan operada por la Ley 25/2009 y, en segundo lugar, porque no le resultaban de aplicación las limitaciones establecidas en el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, en cuanto a la proporción licencias taxis/VTC al haber entrado en vigor dicho Decreto en una fecha posterior a la solicitud de 10 de junio de 2014.

El auto de admisión de la Sección Primera recuerda que se trata de cuestiones que han sido ya resueltas por esta Sala en sentido estimatorio de la pretensión del recurrente, procediendo por tanto la admisión del recurso.

Así, por ejemplo, en las sentencias de 17 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 4562/2017) o de 19 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 3108/2017) se ha señalado que la normativa aplicable, a efectos de determinar el régimen jurídico para resolver las nuevas solicitudes de licencias VTC, viene determinada por la fecha de la solicitud, pues 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. En este sentido hemos señalado que, como regla general, cuando se produce un cambio normativo, éste resulta aplicable a las solicitudes presentadas tras su entrada en vigor sin que ello impida que, en determinados supuestos, la propia norma pueda establecer disposiciones de derecho transitorio en las que prevea su aplicación a situaciones anteriores. En ausencia de previsión de derecho transitorio, no existe base legal alguna para aplicar el cambio normativo a solicitudes ya presentadas.

Por otro lado, por lo que concierne a la posibilidad de establecer limitaciones en normas autonómicas la Sala ha declarado en sentencias de 3 de mayo de 2018 (recurso de casación núm. 2730/2016), de 18 de junio de 2018 (recurso de casación núm. 2569/2017) y de 16 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 3374/2017), por citar algunas, que las competencias autonómicas en materia de transportes por carretera han de ser ejercidas con sujeción a las normas de la Administración delegante que ostenta la competencia originaria. Y en este sentido hemos reiterado que las limitaciones impuestas en normas autonómicas no reviven como consecuencia de la nueva redacción del artículo 48 LOTT dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, aunque dicha



Ley permita nuevamente la introducción de restricciones o limitaciones con arreglo a las pautas y criterios previstos en la legislación aplicable.

Por consiguiente, admite el recurso de casación, y en atención a la concordancia apuntada entre las cuestiones planteadas en este recurso y las resueltas en las sentencias de este Tribunal que se han citado, la Sala estima pertinente informar a la parte recurrente que, de cara a la tramitación ulterior del recurso, considerará suficiente que en el escrito de interposición manifieste si su pretensión casacional coincide, en efecto, con las que resultaron estimadas en las referidas sentencias, o si por el contrario presenta alguna peculiaridad.

Y declara que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten, en primer lugar, en determinar la normativa aplicable *ratione temporis* a efectos de conocer las restricciones o limitaciones que pueden imponerse a las autorizaciones para la actividad de arrendamiento de vehículos en disposiciones autonómicas, con interpretación de los artículos 2.3 y 4.1 del Código Civil en relación con el artículo 48.2 y la disposición transitoria cuarta, apartado primero, de la LOTT, el artículo 181.2 del ROTT y el artículo 14 de la Orden FOM/36/2008. Y, en segundo lugar, si una norma autonómica dictada por delegación en materia de regulación de transporte de viajeros puede contener y/o mantener restricciones en el número de licencias contrarias a las previsiones de la normativa estatal.

Pasamos a examinar las dos cuestiones controvertidas, a la vista de las alegaciones de las partes, y sin perjuicio de adelantar que ambas ya han sido resueltas en sentido favorable a los intereses de la recurrente en distintas sentencias de esta Sala, algunas de las cuales aparecen reseñadas en el auto de admisión, sin que existan razones para apartarnos de lo que entonces se dijo.

CUARTO.- Sobre la normativa aplicable: la existente en el momento de la solicitud o la vigente cuando se dicta la resolución.

La administración autonómica sostiene, en síntesis y al oponerse al recurso de casación, que la solicitud en vía administrativa se produjo el 10 de junio de 2014 por lo que el plazo para su resolución vencía el 10 de noviembre de 2014, fecha en la cual ya había entrado en vigor el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, por el que se desarrollan y concretan determinados aspectos de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de las Islas Baleares. Y dice que si bien dicha solicitud inicial no se resolvió de forma expresa, si hubo resolución expresa del recurso de alzada interpuesto contra la desestimación por silencio de la misma, mediante el citado Decreto de Presidencia del Consejo Insular de Ibiza de 6 de mayo de 2015 desestimatorio del recurso, éste fue, precisamente, el acto objeto de recurso contencioso administrativo en primera instancia y en apelación.

Ya nos hemos pronunciado a la hora de determinar la normativa aplicable, a efectos de conocer las restricciones y/o limitaciones aplicables para autorizar la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor, a la solicitud presentada antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, pero resuelta cuando dicha norma ya estaba en vigor.

La mercantil recurrente sostiene que las limitaciones para autorizar el ejercicio de la actividad de arrendamientos de vehículos con conductor, que se contenían en el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008 y artículo 181.1 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, no resultan aplicables tras la entrada en vigor de la Ley 9/2013, dado que tales preceptos reglamentarios fueron derogados y no era posible la reviviscencia. Así mismo entiende que no es posible aplicar limitaciones a esta actividad hasta que entró en vigor el reglamento que desarrollaba la Ley 9/2013, cuya aprobación se produjo por el RD 1057/2015, de 20 de noviembre, esto es, con posterioridad a la fecha en que se solicitaron las autorizaciones de las que tratamos, por lo que las limitaciones derivadas del citado Real Decreto no son aplicables al presente supuesto.

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 sendas SSTs de 2 de julio de 2018 (recursos de casación núms. 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 de 26 de octubre de 2017 (recurso de casación núm. 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.



En este caso, las solicitudes se presentaron el 10 de junio de 2014, en los términos que se recogen en el fundamento de derecho primero.

Resulta procedente señalar -como se ha dicho ya en STS de 17 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 4562/2017)- 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 artículo 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.

Es cierto, tal y como afirma la parte recurrida, que existe una jurisprudencia - STS 18 de enero de 2010 (recurso de casación núm. 6378/2005) entre otras- en la que se afirma que la norma sustantiva aplicable a las licencias urbanísticas en los supuestos en que la norma sufre modificaciones durante la sustanciación del procedimiento administrativo puede ser la existente en el momento de la resolución si el procedimiento se resuelve dentro del plazo marcado. Ahora bien, esta jurisprudencia se basa en las especialidades propias del régimen urbanístico, en el que los cambios en el planeamiento se sujetan a un procedimiento complejo que se demora en el tiempo. Dicha jurisprudencia tiene la finalidad de evitar que se consolide el status existente que la modificación urbanística intentaba cambiar, procedimiento que, en aras precisamente a dicho interés, establece la suspensión de todas las licencias desde el momento de su aprobación inicial. Este peculiar régimen jurídico no puede considerarse extrapolable, como si fuera la regla general, al resto del orden administrativo en donde no concurren las especialidades del régimen urbanístico. De hecho, así se ha acordado en otros ámbitos como el del cumplimiento de los requisitos para instalar una oficina de farmacia para lo cual habrá que atender al momento de la solicitud, tal y como señalamos en la STS de 22 de abril de 2003 (recurso de casación núm. 1316/1999) y SSTs de 3 de febrero , 11 y 17 de marzo de 2003 , por sólo citar algunas).

Por ello se concluye -como en la reiterada sentencia de 17 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 4562/2017) , entre otras- que la normativa aplicable a las autorizaciones o licencias VTC, presentadas antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1057/2015 pero resueltas después de su vigencia, será la vigente en el momento de la solicitud.

Como hemos dicho reiteradamente:

<<(…) En definitiva, en la STS nº 159/2018, de 5 de febrero de 2018 (rec. 281/2017) concluíamos que "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 Terrestre 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 " .

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, ni las contenidas en el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre>>.

En conclusión, la normativa aplicable a una solicitud de autorización administrativa es la vigente al momento de la solicitud. Esta infracción se habría producido al haber considerado la sentencia recurrida que la Ley balear 4/2014, de 20 de junio y el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, resultan de aplicación a la solicitud formulada por Ares en fecha 10 de junio de 2014, cuando tales normas no eran aplicables *ratione temporis*. Una norma



que ha entrado en vigor con posterioridad al tiempo de formular la solicitud -norma de carácter más restrictivo a la anterior y que no contiene un régimen transitorio específico- no puede aplicarse retroactivamente.

QUINTO.- Sobre si una norma autonómica dictada por delegación en materia de regulación de transporte de viajeros puede contener y/o mantener restricciones en el número de licencias contrarias a las previsiones de la normativa estatal.

En la sentencia de 16 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 3374/2017) con cita de otras precedentes, hemos dicho:

<<La Diputación Foral argumenta que, en todo caso, la falta de un desarrollo reglamentario de la Ley estatal 9/2013 -que no se produjo hasta el Real Decreto 1057/2015- no impide que la disposición autonómica -Orden del Consejero de Transportes de 11 de febrero de 2005, que había quedado desplazada temporalmente por la falta de habilitación normativa-, recobre su vigencia desde el momento en que las limitaciones cuantitativas objeto de delegación han recuperado su habilitación legal por vía de la Ley 9/2013. A su juicio, la *Ley ómnibus* no podía derogar, ni expresa ni tácitamente, una norma autonómica del País Vasco pues la relación entre el ordenamiento estatal y autónomo no se rige por el principio de jerarquía sino por el de competencia. En definitiva, sostiene que la regulación autonómica en la que se establecen limitaciones cuantitativas a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, no estaría supeditada al desarrollo reglamentario en el ámbito estatal.

El planteamiento de la recurrente no puede ser acogido; y ello por las razones que ya hemos expuesto en **sentencia de esta Sala nº 726/2018, de 3 de mayo de 2018 (recurso de casación 2730/2016)** , donde dimos respuesta a la cuestión que la propia Diputación Foral de Vizcaya planteaba en los mismos términos.

Decíamos en aquella ocasión, y ahora lo reiteramos, que es cierto que las relaciones entre las normas del ordenamiento jurídico autonómico y el estatal no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia, pero precisamente por ello la Comunidad Autónoma tan solo puede dictar tales normas en el uso de las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía o como en este caso en el marco de la delegación de facultades acordada por el Estado, la Ley Orgánica 5/1.987, de 30 de Julio, de delegación de facultades del Estado en las CC.AA en materia de transportes por carretera. Como acertadamente señala la sentencia de instancia:

"[...] ni la LPV 2/2.000, de 29 de Junio y el Decreto del Gobierno Vasco 243/2002, ni la Orden del Consejero de Transportes y Obras Públicas de 11 de Febrero de 2.005, pueden ser esgrimidas en este caso como normativa propia y exclusiva del País Vasco cuya aplicabilidad derive del principio de competencia autonómica y cuya aplicabilidad quede extramuros de las vicisitudes experimentadas por la legislación del Estado representada por la LOTT 16/1.987 y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1.211/1.990, de 28 de setiembre, sino que la entrada en escena de aquellas disposiciones del País Vasco, y particularmente de la última, solo se ha podido producir bajo el imperio de esa delegación de competencias estatales, en la perspectiva de la soberana remisión que a ellas haya hecho el legislador estatal o el titular de la potestad reglamentaria, - artículo 97 CE -, completamente al margen del esquema legislación básica- legislación de desarrollo, y con asimilación al simple reenvío hacia el contenido de tales normas de desarrollo en el ámbito territorial de las CC.AA. en línea de una potencial encomienda de actuación reglamentaria o ejecutiva limitada y predispuesta por la norma del Estado.

En esa perspectiva debe entenderse el papel de la mencionada Orden del Gobierno Vasco de 2.005, cuya aplicación para el ejercicio de la competencia delegada por el Estado provenía exclusivamente del llamamiento que el artículo 14.1 de la Orden 36/2008, de 9 de Enero, hacia a la C.A de cara a la posibilidad de, "elaborar y aprobar un plan o programación de transporte en que se establezcan limitaciones al otorgamiento de autorizaciones o criterios relativos a la prestación de la actividad, así como de su distribución territorial".

Por ello, la aplicación de las limitaciones impuestas por la Orden de 11 de febrero de 2.005 del Consejo de Transportes (BOPV, de 4 de marzo), al igual que sucede con las normas reglamentarias dictadas en su día por el Estado, no revive como consecuencia de la nueva redacción dada al artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio , pues dicha norma, aunque no fue expresamente derogada, se dictó por delegación tomando como base las previsiones contenidas en la normativa estatal que posteriormente ha sido modificada.

Como ya dijimos en la sentencia de esta Sala y Sección 3ª del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014 (recurso de casación 2169/2012): "Lo que está en discusión es precisamente si las normas que dan respaldo al contenido de la resolución impugnada están o no en vigor tras la reforma operada en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, lo que ya ha sido examinado en el fundamento anterior. Y derogada dicha base



normativa la restricción al número de licencias de arrendamientos de vehículos con conductor es contraria a derecho, aunque siga las instrucciones (no válidas ya) de la Administración delegante".

Las competencias autonómicas en esta materia han de ser ejercidas con sujeción a las normas de la Administración delegante que ostenta la competencia originaria, por lo que, tal y como señala jurisprudencia antes citada, ni las normas reglamentarias estatales en su día dictadas, ni consecuentemente la normativa autonómica dictada por delegación del Estado, puede desconocer que las limitaciones y restricciones que se adopten han de respetar en las normas estatales, en este caso tales limitaciones han de ser compatibles con las previsiones contenidas en la Ley 9/2013, de 4 de julio y su reglamento de desarrollo>>.

Así concluía:

<<si la delegación competencial por Ley Orgánica vincula la posibilidad de programación o limitación cuantitativa por las CC.AA a una autorización normativa estatal que reenvíe a ella, tal llamamiento a los criterios de las Comunidades autónomas o los entes locales solo se produce respetando los criterios sentados tras la aprobación de la Ley 9/2013 y conforme a los límites marcados por el artículo 181.3 del ROTT por virtud del Real Decreto 1057/2.015, de 20 de noviembre, que emplea la fórmula combinada de atribuir facultades a las CC.AA en base a las limitaciones que tengan establecidas en la oferta de transporte de viajeros en vehículos de turismo y, en todo caso, fijar el propio ROTT la ratio limitativa ya tradicional ("cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas"), que opera como un límite máximo. De modo que, al igual que sucedía con la normativa estatal, no puede considerarse que la Orden de 11 de febrero de 2.005 del Consejo de Transportes de la Comunidad Autónoma Vasca siga siendo aplicable para regular esta materia pues se trata de una regulación anterior 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 y se desconoce si las limitaciones introducidas respetan las previsiones dictadas por el Estado>>.

En este mismo sentido SSTs de 3 de mayo de 2018 (recurso de casación núm. 2730/2016) y tres de 18 de junio de 2018 (recursos de casación núms. 2685/2016, 3022/2016 y 2569/2017).

Estos razonamientos acerca de la Orden del Consejero de Transportes del País Vasco de 2005 son predicables del Plan de adjudicación de autorizaciones VTC para la isla de Ibiza, aprobado por Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad de 12 de enero de 2011 y publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares de 25 de enero, por cuanto que éste también fue dictado en mero desarrollo de la normativa estatal, que regía en las Islas Baleares y que era de aplicación a la fecha de la solicitud por Ares de las autorizaciones solicitadas. Y, además, la Comunidad Autónoma balear no ejerció su competencia legislativa en materia de transporte terrestre hasta su Ley 4/2014, de 20 de junio, esto es, posteriormente a la solicitud administrativa de Ares de 10 de junio de 2014 -sin que la Ley 4/2014 tuviera ningún régimen transitorio específico al efecto-. El Plan VTC de Ibiza de 2011 resulta, en este sentido, inaplicable, al contravenir la derogación de cualesquiera limitaciones cuantitativas operada por la denominada Ley Ómnibus. Dicha nulidad del Plan VTC de Ibiza no resulta impedida por el hecho de que hubiera sido desestimado un recurso contencioso-administrativo contra el mismo.

En todo caso, debe insistirse en la imposibilidad de basar la denegación de nuevas autorizaciones VTC en limitaciones autonómicas contrarias a la derogación de las restricciones cuantitativas a tales autorizaciones (que además no reviven, ni se convalidan, por efecto de la Ley 9/2013), en los términos de la jurisprudencia que se ha recogido antes.

SEXTO.-La estimación del recurso.

En definitiva, la normativa aplicable es la vigente en el momento de la solicitud, sin que ello impida que, en determinados supuestos, la propia norma pueda establecer disposiciones de derecho transitorio en las que prevea su aplicación a situaciones anteriores. En ausencia de previsión de derecho transitorio, no existe base legal alguna para aplicar el cambio normativo a solicitudes ya presentadas.

Y, por otro lado, la aprobación de normas autonómicas de desarrollo y ejecución de la normativa estatal en materia de transportes debe realizarse respetando, en todo caso, las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos en aquellas. Tales disposiciones autonómicas deben entenderse también derogadas por carencia sobrevinida de base legal.

Por todo ello, procede estimar el recurso de casación y, en consecuencia, la estimación del recurso interpuesto contra el Decreto de la Presidencia del Consejo Insular de Ibiza, de fecha 6 de mayo de 2015, desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la previa denegación (por silencio administrativo) de una solicitud de 30 nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en Ibiza por la entidad Ares Capital S.A.

**SÉPTIMO.- Sobre las costas.**

De conformidad con lo dispuestos en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas al litigante vencido.

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 establecida en los fundamentos de derecho cuarto, quinto y sexto:

Primero.- Ha lugar al recurso de casación núm. **2825/2018** interpuesto la entidad Ares Capital, S.A., contra la sentencia de fecha 23 de enero de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en el recurso de apelación núm. 191/2017, que ahora queda anulada y sin efecto.

Segundo.- Estimamos el recurso de apelación interpuesto por la entidad Ares Capital S.A, contra la sentencia de 7 de febrero de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma de Mallorca en el procedimiento ordinario núm. 90/2015 frente al Decreto de la Presidencia del Consejo Insular de Ibiza, de fecha 6 de mayo de 2015, desestimatorio del recurso de alzada interpuesto contra la previa denegación (por silencio administrativo) de una solicitud de 30 nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en Ibiza.

Tercero.- No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo hacerse cargo cada parte con las suyas en el recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.

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

D. Eduardo Calvo Rojas D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

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