

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065118

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1266/2020, de 7 de octubre de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)

Rec. n.º 3128/2019

SUMARIO:**Ordenación de los Transportes Terrestres. Posibilidad de limitar el número de licencias para el arrendamiento de vehículos con conductor antes de que se aprobase el Real Decreto 1057/2015.**

Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consisten en:

(i) precisar y completar la jurisprudencia de la Sala Tercera sobre la posibilidad de que una norma autonómica pueda introducir limitaciones y/o restricciones para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, una vez vigente la Ley 9/2013, de 4 de julio, pero con anterioridad al desarrollo reglamentario del artículo 48 LOTT por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

(ii) Determinar, en particular, si la Comunidad Autónoma de Baleares, en el marco de las competencias que tiene atribuidas, puede acometer dicha regulación con anclaje directo en la Ley 9/2013, de 4 de julio, sin esperar al desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre; y a tal efecto determinar si la Disposición adicional tercera de la Orden FOM/36/2008 y la Disposición adicional octava LOTT son títulos habilitantes suficientes para ello.

Las Comunidades Autónomas que asuman competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor **pueden dictar normas reglamentarias limitativas del número de licencias VTC** que pueden operar en su territorio, previsión que se contiene también en el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, en la versión dada por el Real Decreto 1057/2015, siempre que sea para sustituirla por una menos restrictiva. Ahora bien, tanto si ejercita la competencia propia al amparo del Estatuto de Autonomía como si lo es en el ejercicio de una competencia delegada por el Estado, esta potestad normativa está condicionada a la «ejecución o desarrollo de las normas estatales», tanto legales como reglamentarias. Así, si bien la Comunidad está facultada para dictar una norma reglamentaria que limite el número de autorizaciones de licencias VTC, **el ejercicio de esta potestad normativa debe hacerse respetando la competencia originaria del Estado, lo que incluye no solo la norma de rango legal sino también su reglamento de desarrollo.** El art. 48.2 de la LOTT no delegó en las CCAA competencia alguna, simplemente abrió la posibilidad de que se impusieran ulteriores restricciones por vía reglamentaria, siendo necesario un nuevo desarrollo reglamentario para aprobar, en su caso, limitaciones añadidas a las ya previstas por la ley. Cuestión distinta es que la insularidad sea un elemento que ha de ser ponderado al tiempo de establecer las características del régimen jurídico aplicable en esta materia, especialmente para establecer las limitaciones, pero la norma que pueden dictar las Comunidades Autónoma lo es en desarrollo de la LOTT y de su reglamento y ha de respetar no solo las normas legales sino también las reglamentarias para tomar en consideración el marco jurídico completo al que deben acogerse.

En **respuesta a las cuestiones** que presentaban interés casacional, ha de afirmarse que **las Comunidades Autónomas** que hayan asumido por delegación del Estado competencias en esta materia **pueden dictar normas reglamentarias que introduzcan limitaciones** o restricciones en el número de licencias para desarrollar la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, respetando lo establecido tanto en la Ley estatal como en su reglamento de desarrollo.

La Comunidad Autónoma de las **Islas Baleares no podía establecer tales limitaciones sin esperar a que se dictase el reglamento** que desarrollaba la Ley 9/2013, de 4 de julio ley, que finalmente fue aprobado por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Esta última norma (artículo 181.3 del ROTT) 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, fija la ratio limitativa 1/30 que opera como un límite máximo.

Por ello, la Comunidad Autónoma de Baleares, en el marco de las competencias que tiene atribuidas, **no podía acometer dicha regulación con anclaje directo en la Ley 9/2013**, de 4 de julio, sin esperar al desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 148.1.5, 149.1.21 y 150.2.
Ley Orgánica 5/1987 (Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable), art. 14.1.
Ley 16/1987 (LOTT), arts. 48, 99.4 y 134 y disp. adic. octava.
Ley Orgánica 1/2007 (reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), arts. 30.5, 31.16 y 32.2.
RD 1211/1990 (Rgto. LOTT), art. 181.
Orden FOM/36/2008 (desarrollo del Rgto. LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor), disp. adic. tercera.
Ley Baleares 4/2014 (transportes terrestres y movilidad sostenible), art. 74 bis a) y disp. adic. cuarta.

PONENTE:

Doña María Isabel Perello Doménech.

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Don EDUARDO CALVO ROJAS
Doña MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE
Don FERNANDO ROMAN GARCIA

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.266/2020

Fecha de sentencia: 07/10/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3128/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/09/2020

Ponente: Excm. Sra. D.ª María Isabel Perelló Doménech

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

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

Transcrito por: BPM

Nota:

R. CASACION núm.: 3128/2019

Ponente: Excm. Sra. D.ª María Isabel Perelló Doménech

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1266/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

En Madrid, a 7 de octubre de 2020.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 3128/2019, interpuesto por la FEDERACIÓN INDEPENDIENTE DEL TAXI DE LAS ISLAS BALEARES, representada por el procurador de los tribunales D. Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, bajo la dirección letrada de don José María Baño León; y el CONSEJO INSULAR D'EIVISSA (IBIZA), representada por el Letrado del Consejo Insular contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de fecha 13 de febrero de 2019 dictada en el recurso de Apelación 90/2018, interpuesto por Inversiones Andalucía 2014 SL, contra la sentencia de 2 de diciembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma, en el procedimiento ordinario número 50/2016.

Ha sido parte recurrida la mercantil Inversiones Andalucía 2014, S.L., representada por el procurador de los tribunales D. Ignacio Batlló Ripoll, y bajo la dirección letrada de don José Andrés Díez Herrera.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

El 28 de julio de 2015 la entidad Inversiones Andalucía 2014 SL presentó un escrito dirigido al Departamento de Transportes del Consell Insular de Ibiza, solicitando la concesión de 25 autorizaciones de transporte para vehículos de arrendamiento con conductor (VTC-N) de ámbito nacional en la isla de Ibiza.

Ante la falta de respuesta expresa, la entidad Inversiones Andalucía 2014, el 30 de diciembre de 2015 presentó recurso de alzada, que tampoco obtuvo respuesta.

La mercantil Inversiones Andalucía 2014 SL interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Palma de Mallorca, que por sentencia de 2 de diciembre de 2017 desestimó el recurso interpuesto.

Contra dicha sentencia la mercantil interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en Palma de Mallorca, y la Sala por sentencia de 13 de febrero de 2019 estimó el recurso reconociendo el derecho de la recurrente a que "se admita y trámite sin restricciones cuantitativas su solicitud de 25 autorizaciones de VTC, presentada el 28 de julio de 2015, y se resuelva de forma reglada dicha solicitud".

La sentencia del TSJ de Baleares considera que la normativa aplicable, a efectos de determinar el régimen jurídico para resolver las solicitudes VTC, es la fecha de la solicitud, esto es, el 28 de julio de 2015. En esa fecha había entrado en vigor la nueva redacción del art. 48 de la LOTT dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, y no se había dictado el reglamento que la desarrollase, finalmente aprobado por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

De las previsiones contenidas en la LOTT que resultan aplicables (art. 99.4, 43.1 y 48) se desprende que: i) el arrendamiento de vehículos con conductor está sometido a previa autorización; ii) la autorización tiene carácter reglado y solo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos para ello; iii) los requisitos a nivel legal son los contenidos en el art. 43 de la LOTT; iv) cuando en el ámbito autonómico o local se establezcan limitaciones

cuantitativas lo serán de conformidad con las normas comunitaria y demás disposiciones que resulten de aplicación; vi) la llamada a estas normas comunitaria y demás de aplicación lo es a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de unidad de mercado.

La clave radica en que, de conformidad con el art. 48.2 de la LOTT, la posibilidad de establecer limitaciones a nuevas autorizaciones por razones cuantitativas fijadas por disposición autonómica o local, se establecerá en disposición reglamentaria. Así pues, la posibilidad de establecer limitaciones por razones cuantitativas precisaba de una previa remisión reglamentaria que habilitase tales limitaciones.

Y el TS ha considerado que las previsiones de la Orden FOM/36/2008 y el RD 1057/2015 han de entenderse derogados desde que entró en vigor la Ley 25/2009.

Considera que el Decreto Balear 43/2014, de 3 de octubre, se arroga la competencia para su aprobación, basándose en la previsión contenida en el art. 31.16 de su Estatuto de Autonomía, pero dicha competencia se refiere al alquiler de vehículos. El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transportes de viajeros, y así lo dispone el art. 99.4 de la LOTT. Por el contrario, el art. 32.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, la competencia sobre transporte de viajes es una competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma "en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentaria que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado".

Argumenta que, en este caso, la norma reglamentaria estatal que habilita para establecer limitaciones cuantitativas no se había dictado al tiempo de presentarse la solicitud. Por ello, entiende que el Decreto autonómico 43/2014 no podía ser la disposición reglamentaria a la que se refiere el art. 48.2 de la LOTT.

Hace una remisión a la sentencia del TSJ de 11 de enero de 2019, dictada en el PO 79/2017, respecto a la justificación de porqué, con dicha interpretación, nos apartamos de la sostenida por esta misma Sala en las sentencias nº 78/2017 de 21 de febrero (PO 231/2015), y nº 32/2018, de 23 de enero (AP 191/2017).

La delegación de facultades del Estado en las CCAA en relación con transporte por carretera, prevista en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, se refiere a la delegación de facultades referentes al otorgamiento, supervisión y control de autorizaciones (artículos 5, 14, 15 y 16). No se trata de una Ley Orgánica de delegaciones de competencias de desarrollo legislativo directo de la legislación estatal, sino que se inserta en la ejecución de la misma (art. 32.2 EA).

Por todo ello, consideró que el Decreto autonómico 43/2014 no resultaba de aplicación a las solicitudes de autorizaciones de arrendamiento de VTC presentadas respecto a las solicitudes de arrendamiento de VTC desde la entrada en vigor de la Ley 9/2013 y antes de la vigencia del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre. De modo que la Administración ha de resolver de la solicitud sin atender a las limitaciones cuantitativas debiendo verificar el cumplimiento del resto de los requisitos establecidos para la obtención de las autorizaciones.

Segundo.

Las representaciones procesales la Federación Independiente del Taxi de Baleares interpone recurso de casación (si bien después desistió), así como el Consell Insular D'Eivissa, que mantiene su pretensión.

Realizan las siguientes alegaciones:

1. Federación Independiente del Taxi de Baleares.

Considera que la sentencia infringe el ordenamiento jurídico, dado que la Disposición Adicional Tercera de la Orden FOM 36/2008 no puede entenderse derogada ya que su razón de ser es reconocer las particularidades de las Comunidades Autónomas insulares y tiene su fundamento en la Disposición Adicional Octava de la LOTT que no ha sido derogada, tal y como afirma la STS nº 1840/2018 que ha declarado la plena vigencia de dicha Disposición. Y así mismo considera que la interpretación que realiza la sala de instancia del art. 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987 es contraria a la jurisprudencia constitucional que ha reconocido su carácter de delegación normativa y el Estatuto de Autonomía de Baleares reconoce competencia normativa de las Islas en materia de transporte por carretera y alquiler de vehículos con conductor.

1º Por lo que respecta a la infracción del art. 48.2 LOTT, afirma que la redacción vigente en el momento de la solicitud de las autorizaciones establecía la posibilidad de establecer reglamentariamente limitaciones cuantitativas al otorgamiento de autorización VTC. Esa remisión a la potestad reglamentaria no especifica si se trataba de un reglamento estatal o autonómico, por lo que es necesario integrarla en el marco normativo y competencial previsto en el LOTT y en su normativa de desarrollo.

La Disposición Adicional Octava de la LOTT, vigente en el momento que se solicitaron las licencias, disponía "Reglamentariamente, y previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, de las islas Baleares y de las islas Canarias, se realizará la adaptación del régimen jurídico dimanante de la presente Ley, a las especiales características del transporte realizado en las mismas, fundamentalmente en orden a establecer las limitaciones en el ámbito de los transportes, que resulten necesarias para mantener en dichos archipiélagos el equilibrio entre la oferta y la demanda, y a potenciar la realización de transporte entre dichas Comunidades y la Península,

promoviendo la coordinación intermodal". Acuerdo que se reflejó en la Disposición Adicional tercera de la Orden Ministerial de 30 de julio de 1988 con idéntico contenido al que tendría posteriormente la Disposición Adicional Tercera de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, 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 de septiembre, en la que se disponía "Las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y de Canarias podrán dictar normas en desarrollo o ejecución de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, en ejecución de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, considerándose de aplicación supletoria en relación con las citada normas de desarrollo o ejecución, las disposiciones contenidas en la presente orden".

Previsión que ha de ser puesta en relación con la Disposición Adicional Segunda de dicha norma ("Conforme a lo que se establece en el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable, aquellas comunidades que ostenten competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor con arreglo a lo que en dicha Ley Orgánica se establece, podrán modificar la relación señalada en el artículo 14.1 en base a la que se induce la desproporción entre la oferta y la demanda de esta clase de arrendamiento en su territorio. Asimismo, podrán las comunidades autónomas elevar en sus respectivos territorios el número mínimo de vehículos establecido en el artículo 10"), lo que le lleva a concluir el razonamiento de la sentencia impugnada referida a la pérdida de validez del reconocimiento reglamentario expreso en materia de restricciones como consecuencia de la derogación del art. 14 de la Orden FOM puede ser válido para las Comunidades Autónomas peninsulares pero para Canarias y Baleares, tenía un precepto específico mucho más amplio que no impedía las restricciones cuantitativas. Precepto que, a su juicio, no ha sido derogado, tal y como parece deducirse también de la STS nº 1840/2018, de 19 de diciembre de 2018.

2º También defiende la competencia de la Comunidad Autónoma para desarrollar reglamentariamente el art. 48.2 de la LOTT, conforme al art. 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987 y el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

La sentencia impugnada yerra, a su juicio, cuando señala que el art. 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987 no contiene una delegación normativa sino meramente ejecutiva e infringe la STC 118/96 que reconoció dicha competencia normativa en desarrollo de las normas estatales. Por ello entiende que el art. 14.1 de la Ley Orgánica 5/1985 confiere una potestad normativa que tiene reflejo en el Estatuto de Autonomía de Baleares.

El arrendamiento de vehículos con conductor es para realizar un transporte terrestre y en las islas ese transporte tiene lugar exclusivamente dentro de la isla, por lo que la Comunidad autónoma tiene competencia para legislar con base en el art. 30.5 del Estatuto que le confiere competencia en materia de transporte terrestre por carreteras. Y la sentencia ignora las competencias legislativas en materia de alquiler de vehículos (art. 31.16 del Estatuto) que engloba el alquiler con o sin conductor. Las previsiones del Estatuto de Autonomía deben interpretarse en el orden con el que se redactaron, en cascada, ampliando las competencias previamente descritas.

Destaca que la Ley de Transporte de Baleares (Disposición Adicional Cuarta) recoge expresamente la potestad reglamentaria en materia de VTC siempre y cuando lo faculte la legislación estatal, como es el caso, desde la promulgación del art. 48.2 de la LOTT. Y el TSJ no era competente, en caso de considerar que se infringía la legislación estatal, para inaplicar el Decreto sin plantear previamente una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley autonómica.

Se ha infringido los apartados 14.1 y 14.2 de la Ley Orgánica de Delegación de competencias al obviar que el Decreto 43/2014 era perfectamente coherente con los mismos. El art. 181.3 de la ROTT es una norma básica que establece lo que debe entenderse por desproporción manifiesta e impide fijar un criterio más restrictivo, permitiendo a las Comunidades Autónomas fijar una menor si ha habido una delegación de competencias, cual es el art. 14 de la LO de delegación de competencias.

El art. 14 de la LO 5/1987 establece un doble requisito: el reconocimiento expreso y el respeto a las normas y criterios del Estado. Y en el momento en el que se promulgó el Decreto 43/2014 se cumplían ambos requisitos: existía un reconocimiento expreso a la competencia normativa autonómica (D.A 3ª de la LOTT, y en la DA de la Orden FOM 36/3008 en el Estatuto de Autonomía de Baleares y en la Ley de Transportes de Baleares); y se respetan los criterios fijados por el Estado, que es mucho más restrictivo.

2. Consell Insular D'Eivissa

Sostiene el Consell recurrente que la sentencia impugnada es errónea y que precisamente el Decreto 43/2014 constituye, par el ámbito balear la norma reglamentaria a la que alude el artículo 48.2 LOTT en la redacción dada por la Ley 9/2013.

Tras exponer el ratio decidendi de la sentencia de instancia, denuncia la infracción del artículo 48.2 LOTT; del artículo 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado de las Autonomías en relación con los transportes por carretera y por cable, en relación con la Disposición Adicional Tercera de la

Orden FOM 36/2008 argumentando, en síntesis, que esta disposición adicional mantiene su vigencia y lo estaba en el momento de aprobarse el Decreto Balear 43/2014, la cual permite a las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias dictar normas directas de desarrollo de la LOTT y del ROTT, sin necesidad de un desarrollo reglamentario previo que modificar, y alega que, en el caso de hacer uso las Comunidades afectadas de dicha facultad, la regulación contenida en la propia Orden pasaba a ser supletoria y la Comunidad de las Islas Baleares hizo uso de la misma aprobando el Decreto 43/2014, al amparo de dicha normativa y conforme le permite la disposición adicional cuarta de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares. Concluye esta representación que, de acuerdo con la normativa expuesta, la Comunidad Autónoma puede dictar normas en desarrollo o ejecución de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, teniendo carácter supletorio la normativa contenida en las órdenes dictadas por el Ministerio de Fomento sobre la materia.

Tercero.

Tramitados los recursos de casación, la Sección Primera de Admisiones, de esta Sala dictó Auto de 7 de noviembre de 2019 que admitió el recurso de casación declarando que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consisten en:

(i) precisar y completar la jurisprudencia de la Sala Tercera sobre la posibilidad de que una norma autonómica pueda introducir limitaciones y/o restricciones para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, una vez vigente la Ley 9/2013, de 4 de julio, pero con anterioridad al desarrollo reglamentario del artículo 48 LOTT por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

(ii) Determinar, en particular, si la Comunidad Autónoma de Baleares, en el marco de las competencias que tiene atribuidas, puede acometer dicha regulación con anclaje directo en la Ley 9/2013, de 4 de julio, sin esperar al desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre; y a tal efecto determinar si la Disposición adicional tercera de la Orden FOM/36/2008 y la Disposición adicional octava LOTT son títulos habilitantes suficientes para ello.

Y declaramos que para ello será preciso interpretar, además de las normas citadas, los artículos 30.5, 31.16 y 31.32 del Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con los artículos 149.1.5 y 21 CE y el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de Julio, de delegación de facultades del Estado de las Autonomías en relación con los transportes por carretera y por cable.

Cuarto.

El representante legal de la entidad Inversiones Andalucía 2014 SL se opone al recurso.
Argumenta que tres son las cuestiones en las que puede sintetizarse los recursos presentados:

- El art. 48.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio (LOTT) no fija que deba desarrollarse por norma reglamentaria estatal o autonómica.

- En virtud de lo anterior, la Disposición Adicional 3ª está vigente, y se aplica el decreto autonómico Balear 43/2014.

- Competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para desarrollar la LO 5/1987, de 30 de julio, y por ende, inaplicación de sus artículos 14.1 y 2.

Como desarrollo argumental cita varias disposiciones legales y párrafos de sentencias que considera relevantes, entre ellas cita:

- El artículo 74. Bis. a) de la Ley 4/2014 de las Islas Baleares que establece que "a) La actividad de alquiler de vehículos con conductor viene regulada por la normativa estatal, conforme a la cual su ejercicio está condicionado a la obtención de la correspondiente autorización y su utilización por parte de las personas usuarias está condicionada a la previa contratación del servicio."

-El artículo 32.2 del EA de Baleares sobre competencias ejecutivas, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: "2. Ordenación del transporte de viajeros y mercancías que tengan su origen y su destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la ejecución directa que de ellas se reserve la Administración General del Estado."

-El Decreto Balear 43/2014, de 3 de octubre, conforme a su introducción, se arroga que la competencia para la aprobación del mismo está recogida en el artículo 31.16 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por

carretera y por cable, así como por el artículo 48.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, modificada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, y la disposición adicional cuarta de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Illes Balears.

-Pero el art. 31.16 del Estatuto de Autonomía de Baleares establece competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre el alquiler de vehículos, pero el arrendamiento de vehículos con conductor es una modalidad de transporte de viajeros, cuyo régimen competencial se recoge en el art. 32.2 el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares en el que se le atribuye una competencia ejecutiva "en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado".

Por todo ello, obtiene las siguientes conclusiones:

Si bien es cierto, que la disposición adicional 8ª de la LOTT fija la posibilidad de que "Reglamentariamente, y previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, de las islas Baleares y de las islas Canarias", se realizará la adaptación del régimen jurídico dimanante de la presente Ley, sin embargo:

El artículo 48.2 de la LOTT tiene una redacción posterior a la citada disposición adicional 8ª (redactada en el texto inicial de la LOTT de 1987), por lo que norma posterior deroga a anterior si se opusiese.

La Sala del Tribunal Supremo estableció la derogación de los artículos 181.2 del ROTT y del artículo 14.1 de la Orden FOM mencionada. Si el artículo 181.2 del ROTT estaba derogado, como reconoce la jurisprudencia, malamente, además de no acreditarse lo que dice la disposición adicional 8ª de la LOTT en cuanto al "[...] previo acuerdo con las Comunidades de Islas Baleares y de las islas Canarias".

La norma reglamentaria estatal que habilitaría establecer limitaciones cuantitativas no se había dictado al tiempo de presentarse la solicitud aquí examinada. El Decreto Autonómico 43/2014 no podía ser la disposición reglamentaria a la que se refiere el artículo 181.2º LOTT.

Y finalmente invoca las sentencias del Tribunal Supremo sobre el otorgamiento de las autorizaciones VTC con anterioridad a la entrada en vigor del RD 1057/2015, de 21 de noviembre a los efectos de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

Quinto.

Mediante Decreto de 21 de julio de 2020 se tuvo por desistido al Procurador D. Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, en nombre y representación de Federación Independiente del Taxi de las Islas Baleares de la pretensión ejercitada en el presente procedimiento sin imposición de costas, debiendo continuar el procedimiento respecto al también recurrente Consejo Insular de Ibiza.

Sexto.

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 22 de septiembre de 2020, si bien, por razón del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la deliberación tuvo lugar por vía telemática, conforme a lo previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

La representación procesal del Consell Insular d'Eivissa, interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 13 de febrero de 2019 que estimó el recurso presentado por la entidad "Inversiones Andalucía 2014. SL" contra la desestimación presunta de la solicitud de concesión de veinticinco autorizaciones de VTC, para la isla de Ibiza.

La sentencia impugnada sostiene, muy sintéticamente y al igual que con similar argumentación que la dictada en el PO 50/2016, que la normativa aplicable a efectos de resolver las solicitudes de autorizaciones VTC es la existente en la fecha de la solicitud, esto es, el 28 de julio de 2015. Y en esa fecha había entrado en vigor la nueva redacción del art. 48 de la LOTT introducida por la Ley 9/2013, de 4 de julio, pero aún no se había dictado el desarrollo reglamentario, que finalmente aprobado por el Real Decreto 1057/2015 de 21 de noviembre.

Considera en suma que, con anterioridad a la nueva redacción del art. 181 del ROTT dada por el Real Decreto 1057/2015, la Comunidad Autónoma no podía regular ni imponer restricciones cuantitativas porque desconocía los límites que establecería el Estado en desarrollo del artículo 48.2 de la LOTT, sin que pueda tomarse como habilitación para ello lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Orden FOM 36/2008 que es anterior

a la Ley 9/2013, de 4 de julio. Y ello porque hasta que la Administración estatal no concretó los márgenes que debían respetar las Administraciones competentes en la concesión/denegación de estos permisos a la hora de fijar límites al otorgamiento de nuevos títulos de VTC no podían ser aplicables estos contingentes autonómicos, al desconocerse si respetaban los requisitos que el Estado iba a establecer. Y, así mismo, considera que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no tiene competencias de desarrollo normativo en relación con esta modalidad de transporte por carretera, sino meramente de ejecución en el marco de las leyes y reglamentos dictados por el Estado.

La cuestión esencial que se plantea, tal y como se afirma en el Auto de admisión y al igual que en el recurso de casación RCA 2911/2019, se centra en precisar y completar la jurisprudencia de la Sala Tercera sobre la posibilidad de que una norma autonómica pueda introducir limitaciones y/o restricciones para la actividad que tiene atribuidas, puede acometer dicha regulación con anclaje directo en la Ley 9/2013, de 4 de julio, sin esperar al desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

La respuesta a esta cuestión será idéntica a la de la precedente, RCA 2911/2019, a la que nos remitimos. Al igual que entonces debemos analizar si la Comunidad Autónoma de Baleares, en el marco de las competencias que tiene atribuidas, puede acometer dicha regulación con anclaje directo en la Ley 9/2013, de 4 de julio, sin esperar al desarrollo reglamentario. Y en definitiva si puede aplicar el Decreto 43/2014 de 3 de octubre de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares -dictado antes a que se dictase el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre- en el que se fija la ratio concreta que debe existir entre taxis y VTCs en las Islas Baleares, o sí, por el contrario, era necesario esperar a que se aprobase el reglamento estatal en esa materia.

Y ya heos tenido ocasión de responder a cuestiones similares a las aquí planteadas, en la sentencia nº 749/2020, de 11 de junio de 2020 (RCA 2911/2019) a la que nos remitiremos.

Segundo. *Sobre las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma de Baleares en relación con la limitación de las autorizaciones VTC.*

2.1. Planteamiento.

La Ley 9/2013, de 4 de julio, que dio una nueva redacción al artículo 48 de la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, además de prever expresamente la necesidad de autorización para el arrendamiento de vehículos con conductor, reintrodujo la cobertura legal para poder imponer de nuevo diversas limitaciones tanto de carácter cuantitativo como respecto a los vehículos.

El art. 48.2 establece que "[...] de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor".

En el recurso de casación del Consell Insular D'Eivissa argumenta que esta previsión legal, al remitir a una futura norma reglamentaria la posibilidad de establecer límites cuantitativos al otorgamiento de nuevas autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos con conductor, no especifica si el reglamento ha de ser estatal o si puede dictarse un reglamento autonómico por una Comunidad Autónoma al amparo de sus propias competencias.

Por ello, procede analizar, en primer lugar, las competencias que ostenta el Estado y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en esta materia.

2.2. Competencias propias invocadas en relación al transporte de vehículos con conductor.

El art. 149.1.21 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma".

La Comunidad Autónoma de Baleares, por su parte, destaca la posible existencia de varias competencias estatutarias - artículos 30.5, 31.16 y 32.2 de la Ley Orgánica 1/2007 de 8 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares- que pueden ser aplicables para dictar el Decreto 43/2014 de 3 de octubre, en el que se establece para las Islas Baleares la proporción que ha de mantenerse licencias de taxi por cada autorización de arrendamiento de vehículos en las Islas Baleares, sin esperar a que exista un reglamento estatal que desarrolle la LOTT.

Competencias que tienen un distinto alcance y afectan a aspectos materiales diferentes. Así, mientras que la competencia en materia de transportes terrestres por carretera es exclusiva (art. 30.5 del Estatuto), la de alquiler de vehículos es una competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado (art. 31.16 del Estatuto) y finalmente la ordenación del transporte de viajeros y mercancías que tengan su origen y su destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, que es una competencia ejecutiva en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado (art. 32.2 del Estatuto).

2.3. Título competencial aplicable a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor.

Al tiempo de concretar el título competencial aplicable, la Comunidad Autónoma afirma que si bien la actividad arrendamiento de vehículos con conductor es una modalidad concreta de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, por lo que sería de aplicación la competencia ejecutiva prevista en el art. 32.2 del Estatuto, dado que dicha competencia ejecutiva siempre se desarrolla en el territorio insular se puede afirmar que deriva directamente, en cuanto a los transportes terrestres, del artículo 30.5 del EIAE que otorga competencia exclusiva en "Ferrocarriles, carreteras y caminos. El transporte hecho por estos medios [...]", lo que conecta con el art. 148.1.5 de la Constitución y el art. 149.21 de la CE que otorga competencia exclusiva al Estado en materia de transportes, solo para el caso de que la circulación sea en el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Ello le lleva a concluir que la Comunidad Autónoma tiene una competencia exclusiva que alcanza precisamente el transporte que tiene su origen y destino en el territorio autonómico, por lo que, al tratarse de una isla, existe una competencia exclusiva integral de esta Comunidad en esta materia.

Por otra parte, la exposición de motivos del Decreto 43/2014, de 3 de octubre, utilizado para establecer la limitación de las licencias de VTC que operan en las Islas Baleares, se ampara en la competencia estatutaria referida al "alquiler de vehículos" y en la Ley Orgánica 5/1987 de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera.

Esta referencia cruzada de diferentes títulos competenciales con el propósito de sostener una competencia autonómica exclusiva de la Comunidad Autónoma Balear para regular esta materia en atención a su insularidad, exige hacer algunas consideraciones sobre el título competencial específico que debe ser aplicado para regular esta materia.

Las competencias referidas al transporte terrestre utilizan un marcado criterio territorial referido al itinerario, ya que se toma como punto de referencia el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas (por todas, SSTC 86/1988, 180/1992 y 118/1996). Ahora bien, por lo que ahora nos interesa, esto es, la posibilidad de dictar normas destinadas a regular las autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor, lo decisivo no es el recorrido de cada uno de los trayectos que se realicen, sino el ámbito y los efectos de la licencia o autorización concedida, pues como señala STC 105/2018, de 4 de octubre "no se discute la competencia del Estado para dictar estas normas en virtud del artículo 149.1.21 CE, en cuanto que versa sobre una autorización de una modalidad de transporte que produce efectos en todo el territorio nacional".

Se han planteado dudas en torno a la competencia específica en la que ubicar esta actividad.

La Ley 25/2009, en la redacción que le dio al artículo 134 de la LOTT, lo consideró una modalidad de transporte discrecional de viajeros, ("el arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte"). Previsión que tuvo su reflejo en el art. 99.4 de la LOTT "El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte".

Por ello, el título competencial autonómico aplicable no es el genérico "transporte terrestre por carretera" o el de "alquiler de vehículos", invocado en el Preámbulo del Decreto 43/2014.

Estamos ante una actividad que si bien genéricamente se encuadra en la actividad de transporte por carretera constituye, en realidad, una modalidad del mismo "el transporte discrecional de viajeros".

Por otra parte, no resulta de aplicación la competencia referida a la actividad auxiliar de "alquiler de vehículos". La exposición de motivos de la Ley 9/2013, de 4 de julio, ya consideró que ha de acudir al transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo y no "las señaladas por actividades meramente auxiliares y complementarias del transporte, como sería el caso del arrendamiento de vehículos sin conductor, con el que poco o nada tiene que ver".

De modo que, en relación a las previsiones estatutarias citadas, ha de estarse a la competencia autonómica referida a la "ordenación del transporte de viajeros [...] que tengan su origen y su destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma [...]", prevista en el art. 32.2 del Estatuto, que se corresponde con mucha más precisión con la actividad concreta que se ejerce, tal y como se afirmó en las leyes antes citadas.

Se trata, por tanto, de una competencia ejecutiva que, tal y como dispone el propio Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, se debe ejercer "en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado". Por ello, desde esta perspectiva, la competencia autonómica debe tomar en consideración no solo las previsiones legales sino también reglamentarias dictadas por el Estado.

2.4. Competencias delegadas.

Resta por analizar, la incidencia que en esta materia puede tener la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Conforme a dicha norma las Comunidades Autónomas pueden ejercer determinadas funciones de titularidad estatal, en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico de conformidad con el artículo 150.2 CE (STC 105/2018).

Esta norma se dicta de forma simultánea a la aprobación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres. La propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/1987 la presenta como complemento de la Ley 16/1987 "la pretendida existencia de un marco de normación sustantiva común establecido en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres ... se complementa con el citado mecanismo de delegación que al concentrar las actuaciones gestoras en las Comunidades Autónomas viene a servir de cierre de la instrumentación jurídica con la que se pretende garantizar la unidad y consiguiente eficiencia de la actuación pública en el sector del transporte".

También invoca la competencia normativa para desarrollar reglamentariamente el art. 48.2 de la LOTT en el art. 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987, en la que se establece: "1. Como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas.

2. Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste".

La sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 sostuvo que en dicha norma se contiene la delegación de la potestad normativa de desarrollo de normas estatales y no una mera competencia de ejecución. Pero dicha delegación debe ser interpretada en el contexto de la norma de referencia. Así, la STC 105/2018, de 4 de octubre, analizando la delegación prevista en el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987 afirmó que "Este precepto debe ser interpretado a su vez en conjunción con el artículo 16, que afirma que el Estado "conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación". De la interpretación conjunta de ambos preceptos -artículos 14 y 16- se deduce que la potestad normativa autonómica en las materias objeto de delegación no es incondicional, sino que está sujeta a un doble premisa: la primera, de orden funcional, es que la potestad normativa autonómica se debe ceñir a la "ejecución o desarrollo de las normas estatales", pues la función legislativa y la potestad reglamentaria quedan, "en todo caso", reservadas al Estado; la segunda, de orden formal, es que el ejercicio de la potestad normativa autonómica requiere, en todo caso, una expresa previsión en la legislación estatal de la "ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas".

2.5 Conclusión.

En definitiva, es cierto que existe un reconocimiento expreso para que las Comunidades Autónomas, que hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, puedan dictar normas reglamentarias limitativas del número de licencias VTC que pueden operar en su territorio. Previsión que se contiene también en el apartado 3 del artículo 181 ROTT del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, en la versión dada por el Real Decreto 1057/2015, respecto de la posibilidad de modificar la llamada "regla de proporcionalidad" (una autorización VTC por cada treinta de taxi), y siempre que sea para sustituirla por una menos restrictiva.

Ahora bien, tanto si ejercita la competencia propia al amparo del art. 32.2 de su Estatuto de Autonomía como si lo es en el ejercicio de una competencia delegada por el Estado, esta potestad normativa está condicionada a la "ejecución o desarrollo de las normas estatales", incluyendo tanto las normas legales como las reglamentarias, pues ambas quedan, en palabras del Tribunal Constitucional, reservadas al Estado.

Resulta significativo a este respecto que la Comunidad autónoma al regular la actividad de transporte terrestre de viajeros en su Ley 4/2014, de 20 de junio, afirma en su preámbulo que la actividad de arrendamiento con conductor no está regulada en dicha norma, dada la completa regulación estatal existente. Y el artículo 74. Bis. a) de la Ley 4/2014 de las Islas Baleares establece que "a) La actividad de alquiler de vehículos con conductor viene regulada por la normativa estatal, conforme a la cual su ejercicio está acondicionado a la obtención de la correspondiente autorización y su utilización por parte de las personas usuarias está condicionada a la previa contratación del servicio".

Sin que sea óbice lo afirmado en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 4/2014 en la que dispone: "Si la legislación estatal lo permite, se faculta a la administración competente en la gestión de los transportes terrestres para que, entre los criterios que fije reglamentariamente el Gobierno de las Illes Balears, establezca las limitaciones cuantitativas que el desarrollo reglamentario citado prevea para el otorgamiento de nuevas autorizaciones habilitantes tanto para el transporte público interurbano en vehículos de turismo como para el arrendamiento de vehículos con conductor". Pues esta previsión lo que permite es que la Comunidad Autónoma de Baleares

establezca limitaciones cuantitativas respecto del otorgamiento de nuevas licencias de esta clase, pero nada aporta respecto a la necesidad de tomar en consideración no solo la norma legal sino también el reglamento dictado por el Estado.

Tercero. *Sobre la posibilidad de limitar el número de licencias para el arrendamiento de vehículos con conductor antes de que se aprobare el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.*

El art. 48.2 de la LOTT, en la redacción dada por la Ley 9/2013 de 4 de julio, permite que, bajo determinadas circunstancias, puedan establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento de nuevas autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos con conductor.

Se han planteado distintos problemas en relación con esta previsión: inicialmente se cuestionó si podían aplicarse los límites contenidos en las normas autonómicas existentes antes de la aprobación de la Ley 9/2013; se suscita ahora si una Comunidad Autónoma puede, con amparo directo en dicha norma, establecer límites respecto del número de licencias sin esperar a la promulgación del reglamento estatal que lo desarrolle.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, el Tribunal Supremo en una reiterada jurisprudencia, - STS nº 1711/2017 13 de noviembre de 2017 (rec. 3542/2015) STS de 3 de mayo de 2018 (RC 2730/2016) entre otras-, ha sostenido que las limitaciones que se contenían en las normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, previas a la Ley 9/2013, no eran aplicables, con independencia de que tales disposiciones no hubiesen sido expresamente derogadas, argumentando que "[...] las limitaciones y restricciones establecidas en tales preceptos reglamentarios no se ajustan a las pautas y criterios establecidos en las normas de rango legal a las que acabamos de referirnos, lo que, por lo demás, no debe extrañar habida cuenta que tanto el Real Decreto 1211/1990 como la Orden FOM/36/2008 son anteriores en el tiempo a esas normas legales que deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013".

Y en sentencias posteriores añadió que esta previsión reglamentaria debía entenderse referida a reglamentos futuros. Así, en la STS nº 921/2018, de 4 de junio de 2018 (rec. 438/2017) aclarábamos que "la remisión al reglamento por parte de la Ley 9/2013 sólo podía entenderse referida a desarrollos reglamentarios futuros, y ello por dos razones: En primer lugar, porque como principio general, la derogación de una norma derogatoria no hace revivir las normas derogadas por ésta. Pero, además, en los términos específicos del caso y aparte de las limitaciones incorporadas en el propio texto de la referida Ley, lo que hacía ésta era abrir la posibilidad de que se impusieran ulteriores restricciones por vía reglamentaria, pero ni las incorporaba en su texto ni imponía un mandato al Gobierno para que así lo hiciera, sino que le habilitaba para hacerlo. Por tanto, era necesario un nuevo desarrollo reglamentario para aprobar, en su caso, limitaciones añadidas a las ya previstas por la ley. Por otra parte, las restricciones que ahora se impusieran por vía reglamentaria acogiéndose a la mentada cobertura legal, habrían de tener en cuenta el nuevo entorno legislativo, ampliamente liberalizador, que no era equiparable al existente en el momento en que se habían dictado la reglamentación anterior".

Corresponde ahora aclarar si ese desarrollo reglamentario al que se refiere la norma ha de dictarse por el Estado o, si por el contrario, como sostienen los ahora recurrentes, puede ser acordado por las Comunidades Autónomas sin esperar a que se dicte el reglamento estatal.

Ya hemos analizado las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Baleares en esta materia, de donde se desprende que si bien dicha Comunidad estaba facultada para dictar una norma reglamentaria que limitase el número de autorizaciones de licencias VTC en su proporción con las de taxis, el ejercicio de esta potestad normativa debería de hacerse respetando la competencia originaria del Estado, lo que incluye no solo la norma de rango legal sino también su reglamento de desarrollo. El art. 48.2 de la LOTT no delegó en las CCAA competencia alguna, sino que, como ya ha señalado el Tribunal Supremo en las sentencias antes reseñadas, simplemente abrió la posibilidad de que se impusieran ulteriores restricciones por vía reglamentaria, siendo necesario un nuevo desarrollo reglamentario para aprobar, en su caso, limitaciones añadidas a las ya previstas por la ley.

Cuestión distinta es que la insularidad sea un elemento que ha de ser ponderado al tiempo de establecer las características del régimen jurídico aplicable en esta materia, especialmente para establecer las limitaciones al número de autorizaciones de VTC. Así, debe ser entendida la Disposición adicional octava de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, cuando afirma "Reglamentariamente, y previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, de las islas Baleares y de las islas Canarias, se realizará la adaptación del régimen jurídico dimanante de la presente Ley, a las especiales características del transporte realizado en las mismas, fundamentalmente en orden a establecer las limitaciones en el ámbito de los transportes, que resulten necesarias para mantener en dichos archipiélagos el equilibrio entre la oferta y la demanda, y a potenciar la realización de transporte entre dichas Comunidades y la Península, promoviendo la coordinación intermodal".

Y ese es el sentido que tuvo también la previsión contenida en la Disposición Adicional Tercera de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrollaba la sección segunda del capítulo IV del título V, 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 de septiembre. Norma en la que se establece que "Las

Comunidades Autónomas de las Illes Balears y de Canarias podrán dictar normas en desarrollo o ejecución de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, en ejecución de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, considerándose de aplicación supletoria en relación con las citada normas de desarrollo o ejecución, las disposiciones contenidas en la presente orden". Como el propio precepto establece, la norma que pueden dictar dichas Comunidades Autónoma lo es en desarrollo de la LOTT y de su reglamento. Es más, este precepto hace referencia a la competencia delegada del Estado en la Comunidad Autónoma, al amparo del art. 14 de la Ley Orgánica 5/1987, previsión que tal y como ha interpretado por el Tribunal Constitucional reserva en todo caso al Estado la función legislativa y reglamentaria en esta materia.

Y así lo hemos destacado en numerosas sentencias de este Tribunal -entre otras las SSTS nº 726/2018, de 3 de mayo de 2018 (recurso de casación 2730/2016), nº 1038/2018, de 18 de junio de 2018 (casación 2569/2016), nº 1322/2019, de 7 de octubre de 2019 (rec. 2373/2016)- en las que se afirma que:

"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 señalamos en nuestra 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.

[...] 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 [...]"

Por ello, las normas que puede dictar la Comunidad Autónoma, en desarrollo y ejecución de la normativa estatal, ha de respetar no solo las normas legales sino también las reglamentarias para tomar en consideración el marco jurídico completo al que deben acogerse. De modo que no podían limitar el número de licencias de VTC en proporción a las del taxi utilizando una norma reglamentaria dictada antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

Procede, por tanto, desestimar los recursos de casación y confirmar la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares.

Cuarto. Doctrina que se establece.

En respuesta a las cuestiones que según el Auto de admisión presentaban interés casacional, ha de afirmarse que las Comunidades Autónomas que hayan asumido por delegación del Estado competencias en esta materia pueden dictar normas reglamentarias que introduzcan limitaciones o restricciones en el número de licencias para desarrollar la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, respetando lo establecido tanto en la Ley estatal como en su reglamento de desarrollo.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, no podía establecer tales limitaciones sin esperar a que se dictase el reglamento que desarrollaba la Ley 9/2013, de 4 de julio ley, que finalmente fue aprobado por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Esta última norma (artículo 181.3 del ROTT) 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, fija la ratio limitativa 1/30 que opera como un límite máximo.

Por ello, la Comunidad Autónoma de Baleares, en el marco de las competencias que tiene atribuidas, no podía acometer dicha regulación con anclaje directo en la Ley 9/2013, de 4 de julio, sin esperar al desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre.

Quinto. Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso de casación planteado, sin que se aprecien temeridad o mala fe que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJ.

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 jurisprudencia establecida en el fundamento jurídico cuarto:

Desestimar el recurso de casación interpuestos por el Consell Insular D'Eivissa contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 13 de febrero de 2019. Sin hacer expresa condena en costas.

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

Así se acuerda y firma.

-D. Eduardo Espín Templado. -D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. -D. Eduardo Calvo Rojas. -D^a. María Isabel Perelló Doménech. -D. José María del Riego Valledor. -D. Diego Córdoba Castroverde. -D. Fernando Román García. - Firmado.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excma. Sra. D^a. M^a ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.- Firmado.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.