

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NSJ058542

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 921/2018, de 4 de junio de 2018

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 438/2017

**SUMARIO:**

**Libre prestación de servicios. Libertad de establecimiento. UBER. Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado.** Las disposiciones dictadas por el Consejo de Gobierno, como órgano colegiado del Gobierno, han de ser consideradas como disposiciones emanadas de una administración pública, y como tales, la legitimación que se atribuye a la CNMV incluye la impugnación de los reales decretos del Consejo de Ministros y, en congruencia, su conocimiento corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo. *Anulación de ciertas restricciones contenidas en el ROTT respecto de las autorizaciones de vehículos con conductor.* Admitida la justificación de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano para asegurar una modalidad como la del taxi en garantía de interés general, la exigencia de una flota mínima de vehículos (7), ninguna relación tiene con el objetivo del mantenimiento del citado equilibrio en los servicios de transporte urbano, por lo que resulta contraria a derecho, debiéndose anular por ello los dos primeros párrafos del apartado 2 del artículo 181 del ROTT y, en congruencia, la disposición transitoria prevista del Real Decreto 1057/2015. Sin embargo, la previsión de una proporción entre el número de licencias (1/30) se considera sin duda una medida idónea y proporcionada para el mantenimiento del equilibrio perseguido entre ambas modalidades de servicios de transporte, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva. Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida. Igualmente la regla de la habitualidad (80/20), o exigencia para los VTC de que el 80% de los servicios se desarrollen en el ámbito territorial de la comunidad autónoma donde esté domiciliada la autorización, debe aceptarse como una justificación válida, para evitar la utilización de autorizaciones de VTC en localidades de otras comunidades autónomas como una forma fraudulenta de incumplir dicha regla de la proporcionalidad. Igualmente, las restricciones al ejercicio de la actividad de los VTC, limitada al segmento de la previa contratación, y su acreditación mediante la documentación pertinente, como obligación meramente instrumental, están asimismo justificadas en la razón imperiosa de interés general de mantener una prestación equilibrada de servicios de transporte.

**PRECEPTOS:**

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 11.h), 12.1 a), 44, 127 bis, y 127 ter.  
Ley Orgánica 6/1985 (LOPJ), art. 58.1.  
Ley 20/2013 (garantía de la unidad de mercado), arts. 5.2 y 17.1 a).  
RD 1211/1990 (Rgto LOTT), arts. 181, y 182.  
RD 1057/2015 (modificación del Rgto LOTT), disp. trans. unica.

**PONENTE:**

*Don Eduardo Espin Templado.*

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Don EDUARDO CALVO ROJAS  
Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH  
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO  
Don FERNANDO ROMAN GARCIA

**REC.ORDINARIO(c/d)/438/2017**

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera

Sentencia núm. 921/2018

Fecha de sentencia: 04/06/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 438/2017

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria Parcial

Fecha de Vista: 17/04/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

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

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 438/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

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

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera

Sentencia núm. 921/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

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

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

En Madrid, a 4 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 1/438/2017, interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la

Competencia, representada por el procurador D. Manuel María Martínez de Lejarza Ureña y bajo la dirección letrada de D. Joaquim Hortalà i Vallvé y de D. Diego Castro-Villacañas Pérez, contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Son también partes recurrentes Uber BV, representada por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y bajo la dirección letrada de D. Rafael Allendesalazar Corcho; Maxi Mobility Spain, S.L.U., representada por la procuradora D.ª Cristina Gramage López y bajo la dirección letrada de D.ª Anna Trallero Ocaña, y Unauto VTC, representada por el procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira y bajo la dirección letrada de D. Lluís Cases Pallarès.

Son partes demandadas la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado; la Federación Española del Taxi (FEDETAXI), representada por el procurador D. Jaime Sanfrutos Martín y bajo la dirección letrada de D. Emilio Domínguez del Valle; el Sindicat del Taxi de Catalunya, la Federación Asturiana Sindical del Taxi, la Asociación Taxistas de la Rioja ATRIO, la Asociación Tele Taxis San Fermín, la Federación Vasca del Taxi, la Asociación Profesional de Taxistas de Santander y Cantabria, y la Asociación Provincial de Trabajadores Autónomos de Radio Taxi de Mérida, representados por la procuradora D.ª Nuria Munar Serrano y bajo la dirección letrada de D. Andrés Tomé Lavín; la Federación Profesional del Taxi de Madrid, representada por el procurador D. Manuel Sánchez-Puelles González- Carvajal y bajo la dirección letrada de D. José María Baño León; la Generalidad de Cataluña, representada por el Sr. Abogado de la misma; la Asociación Gremial de Auto-Taxi de Madrid, representada por el procurador D. Ángel Rojas Santos y bajo la dirección letrada de D. Emilio Domínguez de Valle; la Asociación Profesional Elite Taxi, representada por el procurador D. Francisco Abajo Abril y bajo la dirección letrada de D.ª Montserrat Balague Farre; el Ayuntamiento de Madrid, representado por la Sra. Letrada del mismo; la Comunidad de Madrid, representada por el Sr. Letrado de la misma; la Asociación Española de la Economía Digital (ADIGITAL), representada por la procuradora D.ª Gloria Teresa Robledo Machuca y bajo la dirección letrada de D. Iñaki Uriate, y la Federación Nacional de Asociaciones de Empresas de Alquiler de Vehículos con y sin Conductor en Zonas Turísticas (ZONTURENT), representada por el procurador D. Victorio Venturini Medina y bajo la dirección letrada de D. Octavio José Canseco Martín.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

En fecha 11 de abril de 2016 la representación procesal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al amparo del artículo 127.bis de la Ley de la Jurisdicción, recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea -que había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 21 de noviembre de 2015-, y contra la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica 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 - publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de diciembre de 2015-.

El escrito de interposición del recurso fue presentado una vez desestimados por silencio administrativo los requerimientos que había formulado al Ministerio de Fomento conforme a lo prevenido en el artículo 44 de la Ley jurisdiccional.

Turnado el recurso a la Sección Sexta de la Sala antes citada, ésta, previa audiencia de la parte actora, del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, dictó auto de 4 de julio de 2016 declarándose incompetente para conocer del mismo en lo referido al Real Decreto 1057/2015, cuya competencia correspondería a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.



### Segundo.

Recibida copia en formato digital de lo actuado, junto con exposición razonada, en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, se ha tramitado la cuestión de competencia número 78/2016, en la que se ha dictado auto de fecha 8 de mayo de 2017 de la Sección Primera que declara la competencia de la Sala para conocer del recurso contra el Real Decreto 1057/2015, a cuya Sección Tercera se han remitido las actuaciones.

### Tercero.

Por diligencia de ordenación de 7 de junio de 2017 se ha tenido por interpuesto el recurso para la garantía de la unidad de mercado, tramitado conforme al procedimiento establecido en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa tras la reforma efectuada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

### Cuarto.

Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha concedido plazo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para formular la demanda, presentando el correspondiente escrito, al que acompaña documentación, y en el que, tras formular las alegaciones que estima convenientes, solicita que se declare la nulidad del artículo único, apartados uno, dos y cinco, y la disposición transitoria única del Real Decreto 1057/2015, con condena en costas. Mediante otrosí solicita que se acuerde el recibimiento a prueba del pleito, exponiendo los puntos de hecho sobre los que debería versar y proponiendo los medios probatorios de los que intentaría valerse.

### Quinto.

Tras ser admitida la intervención de Uber BV, de Unauto VTC y de Maxi Mobility Spain, S.L.U. mediante auto de 18 de julio de 2017, se les ha concedido plazo para formalizar sus respectivas demandas.

La representación procesal de Unauto VTC ha presentado escrito en el que realiza las alegaciones que considera convenientes y que finaliza con el suplico de que se declare la nulidad y/o anulabilidad del artículo único del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, en las siguientes modificaciones del Real Decreto 1211/1990, por resultar contrarias a la Ley de Garantía de unidad de mercado: apartados 1 y 2 del artículo 181, apartado 1 del artículo 182, apartado 5 del artículo 182, apartado 6 del artículo 182 y disposición transitoria única; sin imposición de costas. Por los correspondientes otrosíes expresa que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada y propone medios de prueba; además, dice que no procede fase de conclusiones por no preverse en el procedimiento especial para la unidad de mercado y solicita que se cite a comparecencia dictándose sentencia de viva voz.

Uber BV también ha presentado escrito de demanda, al que adjunta documentación, que contiene sus fundamentaciones y que finaliza con el suplico de que se dicte sentencia por la que se declaren contrarias a la ley y por ello nulas las siguientes disposiciones: i) tercer párrafo del artículo 181.3 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres ; ii) primer párrafo del artículo 181.2 del citado Reglamento; iii) puntos a) y b) del artículo 181.2 del Reglamento; iv) las referencias a la vinculación de vehículos a las autorizaciones en los artículos 181.2 y 182.1 del Reglamento; y v) el artículo 181.3 del Reglamento en su totalidad; y ello imponiendo en todo caso el pago de las costas a la Administración en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley jurisdiccional . Mediante otrosí manifiesta que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada y solicita que se reciba el mismo a prueba, exponiendo los puntos de hecho sobre los que debería versar y proponiendo los medios probatorios que considera oportunos.

Por último, la representación procesal de Maxi Mobility Spain, S.L.U. ha formulado asimismo su escrito de demanda, al que se adjunta documentación. Tras exponer sus argumentaciones, suplica que se estimen íntegramente sus pretensiones, declarando la nulidad de la limitación al otorgamiento de nuevas licencias VTC cuando se supere la proporción de 1:30 con las licencias de taxi, establecida por el Real Decreto 1057/2015, por ser manifiestamente contraria al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado ; solicita además, a través de los correspondientes otrosíes, que se acuerde el recibimiento a prueba y la práctica de los medios que propone y la celebración del trámite de conclusiones.



### Sexto.

Se ha dado traslado de las demandas a las partes codemandadas que estaban personadas en dicho momento.

El Sr. Abogado del Estado ha presentado escrito de contestación a las demandas en el que solicita que se dicte sentencia que:

1. inadmita el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por extemporáneo, o subsidiariamente lo desestime íntegramente;
2. inadmita el recurso interpuesto por Uber BV por falta de legitimación activa para recurrir, o subsidiariamente lo desestime en su integridad;
3. desestime íntegramente el recurso interpuesto por Maxi Mobility Spain, S.L.U.;
4. desestime íntegramente el recurso interpuesto por Unauto VTC;
5. en todos los casos con imposición de las costas procesales a todas las partes recurrentes.

Manifiesta por otrosí que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada y formula alegaciones respecto de los medios de prueba propuestos por los demandantes; también interesa que se realice el trámite de conclusiones por escrito, pues considera innecesaria la celebración de vista.

La Asociación Gremial de Autotaxi de Madrid, que acompaña a su escrito de contestación numerosos documentos, suplica que se dicte sentencia desestimando el recurso contencioso y declarando o haber lugar a ninguno de los pedimentos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y demás recurrentes y, por tanto, que el Real Decreto 1057/2015 de 20 de noviembre es conforme a derecho, y todo ello con expresa imposición de costas a las actoras. Mediante los correspondientes otrosíes expresa que la cuantía del recurso debe estimarse como indeterminada e interesa que se acuerde la realización de trámite de conclusiones; además, solicita el recibimiento a prueba del recurso, exponiendo los puntos de hecho sobre los que debería versar y proponiendo los medios probatorios que estima convenientes, e impugna algunos de los documentos presentados por las demandantes.

También ha contestado a las demandas la Asociación Profesional Elite Taxi, quien tras las alegaciones correspondientes suplica en su escrito, al que adjunta documentación, que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso, con expresa condena en costas a los recurrentes. Mediante un otrosí solicita que se acuerde el recibimiento del mismo a prueba, proponiendo los medios que considera convenientes.

La representación procesal de la Federación Española del Taxi ha presentado su escrito de contestación a las demandas junto con una extensa documentación, que finaliza con el suplico de que se dicte sentencia desestimando el recurso contencioso y declarando o haber lugar a ninguno de los pedimentos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y demás recurrentes y, por tanto, que el Real Decreto 1057/2015 de 20 de noviembre es conforme a derecho, y todo ello con expresa imposición de costas a las actoras. Manifiesta por otrosí que considera que la cuantía del recurso debe establecerse como indeterminada; formula además solicitud de recibimiento a prueba del mismo en idénticos términos que los expresados por la defensa jurídica de la también codemandada Asociación Gremial de Autotaxi de Madrid, así como la impugnación de parte de los documentos aportados por las actoras; finalmente, solicita que se acuerde la formulación de conclusiones en este proceso.

El Sindicat del Taxi de Catalunya y otros ha formulado igualmente escrito de oposición a los recursos, al que adjunta documentación. Tras manifestar sus argumentaciones, suplica que se dicte sentencia desestimando íntegramente las pretensiones de las actoras, declarando que el Real Decreto 1057/2015 es conforme a derecho, y ello con expresa imposición de costas a las demandantes; a través de los correspondientes otrosíes manifiesta que entiende que la cuantía del recurso es indeterminada, solicita el recibimiento a prueba del mismo expresando los puntos de hecho sobre los que debería versar y proponiendo los medios de que intentará valerse, y solicita la realización de conclusiones escritas; además, se opone a la admisión de algunos de los documentos presentados por las demandantes junto a sus respectivos escritos de demanda.

En su escrito de contestación a las demandas la representación procesal de la Federación Profesional del Taxi de Madrid, tras exponer las alegaciones que estima oportunas, suplica que se dicte sentencia que inadmita las demandas y, subsidiariamente, las desestime, confirmando la conformidad a derecho de la disposición impugnada, con condena en costas a las demandantes, en ambos casos; por otrosí, manifiesta que la cuantía del recurso debe quedar fijada como indeterminada.

El Sr. Letrado de la Comunidad de Madrid, en su escrito de contestación a las demandas, suplica que se dicte sentencia por la que se declare ajustada a derecho la disposición reglamentaria impugnada.



El Ayuntamiento de Madrid suplica en el escrito presentado por la Sra. Letrada de dicha corporación municipal que se dicte sentencia en al que se declare la desestimación el recurso contencioso-administrativo, confirmando que el Real Decreto 1057/2015 es ajustado a derecho. Por otrosí expresa que a su parecer la cuantía del recurso debe quedar establecida como indeterminada.

Tras declararse la caducidad del plazo de contestación a las demandas y tener por precluidas en dicho trámite a la Asociación Española de la Economía Digital y a la Generalidad de Cataluña, el Sr. Abogado de ésta última ha presentado un escrito, al amparo del artículo 128.1 de la Ley de la Jurisdicción , contestando a las demandas. En el mismo suplica que se dicte sentencia por la que:

- declare la inadmisión del recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y, derivado de ello, la imposibilidad de dictar sentencia en relación con las demandas formuladas por Uber BV, Maxi Mobility Spain, S.L.U. y Unauto VTC, que devienen inadmisibles, a resultas de la inadmisibilidad de la demanda formulada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a la que se han sumado, habida cuenta que su intervención, como recurrentes, debe decaer, necesariamente, al haberse sumado a un recurso contencioso-administrativo inadmisibles, por extemporáneo;

- subsidiariamente, que declare la inadmisión de la demanda formulada por Uber BV, por falta de legitimación activa y desestime íntegramente el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y las demandas formuladas por Maxi Mobility Spain, S.L.U. y Unauto VTC, habida cuenta que el Real Decreto impugnado se ajusta, plenamente, a derecho, como resulta de lo que se ha manifestado en el cuerpo del escrito;

- subsidiariamente, que desestime íntegramente el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia y las demandas formuladas por Uber BV, Maxi Mobility Spain, S.L.U. y Unauto VTC, habida cuenta que el Real Decreto impugnado se ajusta, plenamente, a derecho, como resulta de lo que se ha manifestado en el cuerpo del escrito.

A través de sendos otrosíes expone que entiende que la cuantía del recurso es indeterminada y que no considera necesario realizar vista pública, pero solicita que continúe el procedimiento mediante el trámite de conclusiones sucintas por escrito.

#### **Séptimo.**

Mediante decreto de 6 de octubre de 2017 la Letrada de la Administración de Justicia ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada, dictándose seguidamente auto de 16 del mismo mes acordando el recibimiento a prueba y resolviendo sobre la admisión de los medios propuestos por las partes, ordenando la práctica de las pruebas admitidas.

Dicho auto ha sido recurrido en reposición por la codemandada Federación Española del Taxi, siendo resuelto el mismo tras oírse a las demás partes por auto de 21 de noviembre de 2017 que estima en parte el citado recurso, admitiéndose la práctica una prueba documental que no se había considerado pertinente en la anterior resolución.

Por diligencia de ordenación de 21 de diciembre de 2017 se ha declarado terminado el periodo de práctica de prueba.

#### **Octavo.**

El Sr. Abogado del Estado ha aportado a los autos copia de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 20 de diciembre de 2017 en el asunto C-434/15 , junto con un escrito por el que solicita su admisión al amparo de los artículos 270 y 271 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

Paralelamente y también en base a los artículos 270 y 271 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , la representación procesal de la codemandada Asociación Profesional Elite Taxi ha presentado un escrito pidiendo que se tenga por aportada y unida la citada resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se ha dado traslado de la sentencia aportada a las demás partes personadas para que en el plazo de cinco días alegasen respecto de la misma, que han realizado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Uber BV, Unauto VTC, la Federación Española del Taxi y la Generalidad de Cataluña.

#### **Noveno.**



Se ha acordado por providencia de fecha 7 de febrero de 2018 la celebración de vista pública, para lo que se ha señalado el día 17 de abril a las 10 horas, habiéndose realizado el acto con asistencia de los letrados y representaciones procesales de las partes personadas, a excepción de la codemandada Asociación Española de la Economía Digital. Tras su finalización se ha iniciado la deliberación del recurso.

#### **Décimo.**

En el acto de la vista el letrado de la demandante Unauto VTC ha manifestado su intención de desistir parcialmente de sus pretensiones -en lo que se refiere a la solicitud de declaración de nulidad y/o anulabilidad respecto del punto cinco del artículo único y respecto de la disposición transitoria única del Real Decreto 1057/2015-, presentándose a continuación escrito en el mismo sentido.

De acuerdo con lo interesado, el Letrado de la Administración de Justicia ha tenido por desistida parcialmente a Unauto VTC mediante decreto de 23 de abril de 2018.

#### **Undécimo.**

El 23 de abril de 2018 la representación procesal de Unauto VTC ha presentado escrito en el que alega que la aprobación del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor -disposición publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21 de abril- supone la derogación del apartado 3 del artículo 181 y de los dos primeros párrafos del apartado 5 del artículo 182 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, lo que comporta la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso en lo que respecta a la impugnación de estos preceptos.

Se ha dado traslado de dicho escrito a las demás partes. Las representaciones procesales de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de Uber BV y de la Federación Profesional del Taxi de Madrid se oponen en sus respectivos escritos a que se decrete la pérdida sobrevenida de objeto.

Paralelamente a la presentación del referido escrito de Unauto VTC, la Federación Española del Taxi y el Abogado del Estado también propugnaron en sendos escritos la declaración de pérdida sobrevenida de objeto. Cumplimentando el traslado conferido, los representantes procesales del Sindicat del Taxi de Catalunya y otros, de la Asociación Gremial de Auto-Taxi de Madrid, de la Asociación Profesional Elite Taxi y de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid han presentado escrito en los que manifiestan su conformidad a la solicitud formulada por Unauto VTC, como también hace el Abogado del Estado -remitiéndose su escrito previamente presentado en el mismo sentido-.

No han presentado escrito en el plazo concedido Maxi Mobility Spain, S.L.U., el Ayuntamiento de Madrid, ADIGITAL ni ZONTURENT, habiéndose declarado caducado dicho trámite para dichas partes.

#### **Duodécimo.**

La deliberación del presente asunto, iniciada el día en que se celebró la vista, ha proseguido en sucesivas fechas y ha finalizado el día 29 de mayo de 2018.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

Objeto y planteamiento de los recursos.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo CNMC) impugna por el procedimiento especial en defensa de la unidad de mercado el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modificó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El organismo regulador considera que la disposición impugnada impone al alquiler de vehículos con conductor requisitos innecesarios y desproporcionados, que encubren razones de naturaleza económica en

beneficio de la actividad de autotaxi. Solicita la nulidad de los apartados uno, dos y cinco del artículo único y de la disposición transitoria del Real Decreto 1057/2015.

Acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 127.ter.7 de la Ley de la Jurisdicción se personaron como recurrentes la asociación profesional Unauto VTC y las sociedades mercantiles Maxi Mobility Spain, S.L.U., y Uber BV.

La Asociación Profesional Unauto sostiene que las exigencias referidas al número mínimo de siete vehículos para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (VTC en lo sucesivo), a la forma jurídica para la disponibilidad de los vehículos y a las características de longitud y potencia de los mismos son contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad. Solicita que se declare la nulidad de las modificaciones que la disposición impugnada efectúa de los artículos 181.1 y 2 , 182.1 , 5 y 6 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante ROTT) y de la disposición transitoria única del Real Decreto impugnado.

Maxi Mobility Spain se ratifica en la demanda formulada por la CNMC y efectúa determinadas consideraciones adicionales en relación con la limitación cuantitativa de licencias de VTC respecto a las de taxi, que considera contraria al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. En el suplico de su escrito solicita la nulidad de la limitación al otorgamiento de nuevas licencias VTC cuando se supere la proporción 1:30 con las licencias de taxi.

Uber BV considera que las restricciones impuestas a la actividad de los VTC son desproporcionadas y desarrolla su argumentación de manera específica sobre las diversas limitaciones establecidas por la disposición impugnada. Solicita que se declaren nulos diversos apartados, párrafos y referencias de los artículos 181 y 182 ROTT en la redacción que les da el Real Decreto impugnado, según se ha especificado en los antecedentes.

El Abogado del Estado y la Generalidad de Cataluña solicitan la inadmisión del recurso de la CNMC por haber sido interpuesto fuera de plazo, al haber formulado el requerimiento establecido en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción que no era procedente. Ambas partes piden también que se inadmita el recurso de Uber BV por falta de legitimación activa.

La Federación Profesional del Taxi de Madrid solicita la inadmisión del recurso de la CNMC por entender que carece de legitimación para impugnar una disposición emanada del Consejo de Ministros; consiguientemente, afirma, deben ser inadmitidas el resto de demandas por ser procesalmente dependientes del recurso interpuesto por la CNMC.

Por otra parte, la Federación Española del Taxi objeta la legitimación de las demandantes Unauto y Maxi Mobility Spain. Respecto a Unauto, por no acreditar adecuadamente la voluntad societaria de recurrir y, de forma parcial respecto a la impugnación de la cláusula de habitualidad, por no haberla incluido en la autorización para recurrir.

En cuanto a los alegatos de fondo, tanto el representante de la Administración como el resto de partes codemandadas relacionadas en los antecedentes se oponen a los recursos sosteniendo la conformidad a derecho del Real Decreto impugnado y de las limitaciones que se imponen a la actividad de alquiler de vehículos con conductor.

## Segundo.

Sobre las objeciones de inadmisibilidad de los recursos.

A. Sobre la alegación de falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La Federación Profesional del Taxi de Madrid sostiene que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia carece de legitimación para interponer un recurso contencioso administrativo contra un real decreto del Consejo de Ministros. En su opinión, el concepto de disposición general empleado por el artículo 127.ter de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el recurso para la garantía de la unidad de mercado no incluye las normas reglamentarias que emanan directamente del Consejo de Ministros. La razón sería, afirma, que de otra forma no podría ostentar la Audiencia Nacional la competencia en exclusiva para enjuiciar la revisión de legalidad de las normas a las que se refiere el citado precepto, tal como establecen los artículos 11.1.h) y 127.ter.8) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa . Afirma que, de lo contrario, esto es, de entender que la Audiencia Nacional pudiera conocer el recurso contra reales decretos emanados del Consejo de Ministros, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre -en lo sucesivo, LGUM-) estaría contrariando la Ley Orgánica del Poder Judicial, que en su artículo 66.a) atribuye dicho conocimiento en exclusiva al Tribunal Supremo.

Es indudable que el conocimiento de los recursos contencioso administrativos entablados por la CNMC en defensa de la unidad de mercado es atribuido por el legislador de manera genérica a la Audiencia Nacional. Así, el

artículo 11.h) de la Ley jurisdiccional estipula que la Audiencia Nacional conocerá «de los recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado». Y, paralelamente, el artículo 137.ter.8) parte de dicha competencia al establecer, en relación con los recursos que hubieren entablado cualesquiera operador económico durante la tramitación del interpuesto por la CNMC, que «la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordará la acumulación al promovido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia».

Tal atribución competencial lleva a la citada parte codemandada a entender que cuando la propia Ley jurisdiccional establece en su artículo 127 .bis que la CNMC podrá interponer recurso contencioso administrativo cuando «considere que una disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública sea contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado» o cuando el artículo 27.1 LGUM prevé que la CNMC «está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, [...]», se trata en todo caso de recursos contra disposiciones de rango inferior a los reales decretos emanados del Consejo de Ministros. Su conclusión es pues que la atribución competencial a la Audiencia Nacional de los recursos contencioso administrativos en garantía de la unidad de mercado es plena y excluyente de cualquier otra, de forma que no cabe que dicho recurso se interponga contra reales decretos del Consejo de Ministros cuyo conocimiento corresponde inequívocamente y de forma exclusiva al Tribunal Supremo por virtud de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la propia Ley jurisdiccional.

En coherencia con lo anterior, la Federación codemandada sostiene que la CNMC carece de legitimación para impugnar los reales decretos del Consejo de Ministros por el procedimiento de garantía de la unidad de mercado, ya que mediante este procedimiento el órgano regulador sólo puede recurrir contra disposiciones administrativas cuyo conocimiento corresponda a la Audiencia Nacional.

Esta Sala no llega a la misma conclusión. Entendemos, por el contrario, que los dos últimos preceptos citados, el 127.bis de la Ley jurisdiccional y el 27.1 LGUM, tienen un claro propósito omnicomprensivo de toda actuación o inactividad de las Administraciones Públicas que excluye una interpretación restrictiva de la legitimación atribuida a la CNMC como la efectuada por la referida parte codemandada.

En primer lugar, el artículo 127.bis de la Ley jurisdiccional atribuye a la CNMC la legitimación para recurrir cuando considere que «una disposición [...] de cualquier Administración pública» incurra en el supuesto descrito. Pues bien, los reales decretos dictados por el Consejo de Ministros (como los dictados por el Presidente del Gobierno) son disposiciones administrativas emanadas de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al Gobierno ( art. 97) y somete al control jurisdiccional ( art. 106.1) y cuyo conocimiento corresponde, por expresa determinación del artículo 12.1.a) de la Ley jurisdiccional (y art. 58.primerero LOPJ ) a esta Sala del Tribunal Supremo.

En consecuencia y desde esta perspectiva, no es dudoso que las disposiciones dictadas por el Consejo de Ministros -al que la Ley del Gobierno ( Ley 50/1997, de 27 de noviembre) define como órgano colegiado del Gobierno (art. 5.1) y como tal le atribuye le atribuye ( art. 5.1.h ) el ejercicio de la potestad reglamentaria que la Constitución otorga al Gobierno- han de ser consideradas como disposiciones emanadas de una Administración Pública en el sentido del citado artículo 127.1 de la Ley de esta Jurisdicción . La conclusión, pues, es la opuesta a la defendida por la parte, esto es, que la legitimación que el artículo 127.bis.1 de la Ley de la Jurisdicción atribuye a la CNMC incluye la impugnación de los reales decretos del Consejo de Ministros.

En congruencia con lo anterior, la atribución a la Audiencia Nacional del conocimiento de los recursos interpuestos por la CNMC por los artículos 11.1.h ) y 127.ter.8) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa hay que interpretarla en conjunción con los preceptos ya examinados, y entenderla sin perjuicio de la competencia que corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo para el conocimiento de la impugnación de las disposiciones administrativas emanadas del Consejo de Ministros, según prescriben los artículos 12.1.a) de la Ley jurisdiccional y art. 58.primerero de la Ley Orgánica del Poder Judicial , también por medio del recurso en garantía de la unidad de mercado.

#### B. Sobre la objeción de extemporaneidad del recurso.

El Abogado del Estado y, en análogos términos, el letrado de la Generalidad de Cataluña, oponen como causa de inadmisión del recurso interpuesto por la CNMC la extemporaneidad del mismo. Sostiene el representante de la Administración del Estado que el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa se refiere a los litigios entre Administraciones Públicas y que la CNMC no es, a estos efectos, una administración pública. No se dirime, afirma el Abogado del Estado, un conflicto entre administraciones públicas, sino que la CNMC ha actuado en ejercicio de una acción específica que le otorga el artículo 27 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado , para salvaguardar la libertad de establecimiento o de circulación. De hecho la CNMC puede actuar de oficio o a instancias de los operadores económicos; por consiguiente, entiende el Abogado del Estado, cuando la CNMC

ejerce esta acción no es Administración Pública. Ello supone que la formulación de un requerimiento no exigido por la Ley no demora el plazo procesal de dos meses para la interposición del recurso contencioso administrativo, que fue formalizado fuera de plazo y que debería ser inadmitido por extemporáneo.

El argumento del Abogado del Estado se funda, en definitiva, en negar a la CNMC el carácter de Administración Pública, al menos cuando ejerce la acción que le otorgan el artículo 27 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y 127.bis de la Ley de la Jurisdicción. No es posible aceptar esta tesis. La CNMC es un organismo público, que asume y ejerce funciones de regulación y control en determinados sectores económicos y en el ámbito del derecho de la competencia en defensa de los intereses públicos. El artículo 1 de su ley reguladora (Ley 3/2013, de 4 de junio ) define a la CNMC como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril ) y le dota «de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada» y que actúa con autonomía en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines ( art. 2 de la Ley 3/2013 ). Con esa caracterización legal hay que considerar a la CNMC como una administración pública institucional y como tal, no existen razones que la excluyan de una facultad potestativa como la contemplada en el artículo 44 de la Ley jurisdiccional . Las atribuciones de la CNMC se ejercen en todo su ámbito competencial y sea cual sea el instrumento procesal que emplee, sin que el hecho de que pueda ejercer la acción en defensa de la unidad de mercado no sólo de oficio, sino también a instancia de un operador económico, altere la naturaleza de su función ni el carácter en el que actúa la CNMC.

Por otra parte, aunque pudiera pensarse que la interposición del requerimiento potestativo regulado en el citado precepto estuviera pensado preferentemente para las administraciones territoriales con ocasión de conflictos competenciales al objeto de evitar la interposición de recursos contencioso administrativos - ofreciendo una vía para lograr una rectificación de la administración cuya actuación haya podido lesionar los intereses y competencias de otra-, nada en el tenor literal del precepto excluye que esta posibilidad sea aplicable a un ente público regulador como la CNMC. Concurren, por el contrario, varias razones para sostener una interpretación expansiva de la utilización del requerimiento establecido en el artículo 44 de la Ley jurisdiccional : además de las ya mencionadas del carácter público de la CNMC y su objetivo institucional de defensa de intereses generales, la propia finalidad del requerimiento y, en fin, una interpretación pro actione del recurso entablado por la CNMC.

En efecto, la legitimación de la CNMC para interponer esta acción está configurada de la manera más amplia posible, ante cualquier actuación de una administración pública, normativa, mediante actos o por inactividad, y tiene como clara finalidad la de tratar que la administración en cuestión rectifique su actuación o inactividad. Pues bien, tal finalidad cobra especial importancia ante las funciones de la CNMC, cuya actuación en garantía de la unidad de mercado se ve reforzada con la posibilidad de instar a cualquier administración pública mediante el requerimiento contemplado en el artículo 44 de la Ley jurisdiccional a que rectifique su comportamiento. Y, en el caso de una disposición general, como lo es un reglamento ejecutivo de una Ley como el caso que nos ocupa, puede facilitar su inmediata reforma en caso de que la administración en cuestión acepte el requerimiento.

Finalmente, se impone también una interpretación pro actione tanto de la decisión de la CNMC de interponer el requerimiento, como del propio requerimiento regulado en el artículo 44 de la Ley jurisdiccional . Siendo un instrumento destinado a evitar que se entable un litigio entre administraciones públicas, no tendría mucho sentido contemplarlo de una manera restrictiva negando tal carácter a un ente público creado para la defensa de intereses generales y dotado de plena autonomía y capacidad jurídica, cuando dicha finalidad del requerimiento resulta plenamente aplicable a una acción procesal que habilita a dicho órgano a litigar contra cualquier administración pública.

En consecuencia, al no ser improcedente el requerimiento formulado en su momento por parte de la CNMC, debe rechazarse que el recurso sea extemporáneo.

C. Sobre otras objeciones de inadmisibilidad de los recursos.

Al haber sido rechazadas las dos objeciones formuladas a la admisibilidad del recurso entablado por la CNMC, decae también sin necesidad de ulterior análisis la subsiguiente pretensión formulada por varias partes codemandadas de inadmisibilidad del resto de demandas, al considerarlas procesalmente dependientes de aquélla.

El Abogado del Estado y la Generalidad de Cataluña alegan la falta de legitimación de Uber BV al negar ésta ser una empresa de transportes, y afirman que su actividad consiste en poner en conexión a usuarios con empresas de VTC. Debe rechazarse esta alegación ya que tal actividad de conexión entre usuarios y titulares de VTC desarrollada hoy día gracias a determinadas aplicaciones informáticas ha de ser calificada materialmente como una actividad de prestación de servicios de transportes. Así lo ha señalado recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 20 de diciembre de 2017 (asunto C- 434/15 ).

Por su parte, la Federación Española del Taxi (Fedetaxi) formula diversas causas de inadmisibilidad frente a las demandas de Unauto y Maxi Mobility Spain. En lo que respecta a Unauto se objetan como causas de inadmisibilidad la defectuosa acreditación de la voluntad asociativa de interponer el recurso (inadmisión total) y la exclusión en el acuerdo de recurrir de la impugnación de la cláusula de la habitualidad (inadmisión parcial). En cuanto a la primera, se achaca que el documento al que se refiere el artículo 45.2.d) de la Ley jurisdiccional al objeto de acreditar el cumplimiento de los requisitos para recurrir no está firmado por el secretario de la junta directiva de la entidad sino por el vicepresidente segundo de la misma. La Sala considera que dicha circunstancia, aunque pudiera suponer una irregularidad estatutaria formal, no empece a considerar acreditada la voluntad asociativa de recurrir.

En lo que respecta a la exclusión de la autorización para recurrir de la cláusula de la habitualidad contenida en el apartado 5 del artículo único del Real Decreto impugnado, la sociedad Unauto VTC desistió en el acto de la vista de la impugnación de dicho precepto.

En cuanto a Maxi Mobility Spain, S.L.U., Fedetaxi objeta que dicha sociedad está actuando en el proceso sin haber sido recurrente al amparo del artículo 27 de la LGUM, pues la que actuó en tal concepto fue Maxi Mobility Transporte de Viajeros, S.L.; y, a pesar de las relaciones entre ambas (Maxi Mobility Spain, S.L.U. es socio único de Maxi Mobility Transporte de Viajeros, S.L.), ambas sociedades son personas jurídicas distintas.

Sin necesidad de entrar en las relaciones entre ambas sociedades y sus consecuencias, la previsión contemplada en el artículo 27.2 y 3 LGUM de que los operadores económicos puedan instar a la CNMC a interponer recurso contencioso administrativo en los términos estipulados en el apartado 1 del mismo precepto, no obsta a que otra sociedad, relacionada o no con quienes hubieran instado a actuar a la CNMC, se persone como parte recurrente al amparo de la previsión del artículo 127.ter.7 de la Ley de esta jurisdicción. Así, el que Maxi Mobility Transporte de Viajeros, S.L. instase a actuar a la CNMC no afecta al hecho de que Maxi Mobility Spain, S.L.U. se personase directamente como recurrente en virtud de lo dispuesto en el artículo 127.ter.7 de la Ley jurisdiccional. La objeción debe pues ser rechazada.

### Tercero.

Sobre la posible pérdida parcial de objeto del recurso.

Tras la celebración de la vista el 17 de abril de 2018 y estando en curso la deliberación de esta Sala sobre el presente procedimiento, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

La recurrente Unauto VTC presentó un escrito de 22 de abril de 2018 solicitando que se declare la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso, en lo que respecta a la impugnación del apartado 3 del artículo 181 y de los dos primeros párrafos del apartado 5 del artículo 182 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, al haber sido los mismos expresamente derogados por el referido Real Decreto-ley. Posteriormente se presentaron escritos semejantes por varias partes codemandadas, oponiéndose otras partes a dicha pretensión, según se detalla en el antecedente undécimo.

No puede admitirse la solicitud de que declaremos tal pérdida parcial de objeto del recurso. El Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que modifica diversos preceptos del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y que se impugna en el presente procedimiento, se dictó como consecuencia de las modificaciones introducidas en la citada Ley reguladora de los transportes terrestres por la Ley 9/2013, de 4 de julio. Las modificaciones reglamentarias introducidas por el Real Decreto impugnado han estado en vigor por consiguiente dos años y cinco meses antes de que el Gobierno percibiera, estando sub iudice la revisión de legalidad del mismo, la extraordinaria y urgente necesidad de derogar algunas de sus previsiones mediante el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, que lo que hace precisamente es incorporar a la LOTT determinadas modificaciones previstas en el Real Decreto impugnado.

La revisión jurisdiccional de legalidad del Real Decreto impugnado no puede ser evitada por la aprobación del referido Real Decreto-ley por parte del Gobierno ni ha perdido objeto el recurso, pues durante ese período de vigencia los preceptos ahora derogados han podido originar efectos que pudieran verse afectados por una eventual declaración de ilegalidad de los mismos. Debe pues rechazarse lo solicitado.

### Cuarto.

Sobre los parámetros de la revisión de legalidad del Real Decreto 1057/2015.



a. La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El Real Decreto impugnado es una modificación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en determinados aspectos relativos al arrendamiento de vehículos con conductor. El objeto de la reforma -según indica textualmente el título de la disposición- es adaptar la regulación de dicha materia a la Ley 9/2013, de 4 de julio, que había modificado la 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT). A tal objeto, el Real Decreto impugnado modifica los artículos 181 y 182 del citado Reglamento e incluye una disposición transitoria única en relación con lo dispuesto en la nueva redacción del artículo 181.2 del Reglamento.

Ello quiere decir que la revisión de legalidad de los preceptos del Real Decreto impugnado, como parte que son del reglamento ejecutivo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, debe efectuarse con carácter prevalente en relación con la Ley que desarrolla en la redacción dada por la citada Ley 9/2013.

b. La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Siendo evidente lo anteriormente dicho, lo cierto es que los recursos no se dirigen tanto a confrontar los preceptos impugnados con la Ley de la que son desarrollo, sino con las disposiciones de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Pues bien, no cabe duda de que dicho planteamiento ha de ser atendido tanto por razones de carácter general como por expresa disposición tanto de la Ley 9/2013, de reforma de la LOTT, como de los preceptos de la propia LGUM.

Desde una perspectiva general, porque una disposición reglamentaria ha de respetar toda norma de rango superior y por tanto, en principio, todas las leyes que puedan afectarle, y no sólo aquella de la que sea directo desarrollo. En este sentido, la prevalente relación entre una disposición reglamentaria y la ley que desarrolla no excluye la necesidad de que el reglamento no incurra en vulneraciones de otras normas del ordenamiento de rango superior que puedan incidir en la materia regulada. En este caso, además, ha de tenerse en cuenta que la LGUM se dicta inmediatamente después de la Ley 9/2013, que modificó la LOTT y determinó la necesidad de las modificaciones reglamentarias ahora impugnadas, y que, como luego veremos, la propia LGUM, norma posterior, hace expresa referencia a su incidencia en el sector de los transportes. El legislador era por tanto perfectamente consciente de las repercusiones de la LGUM sobre la Ley sectorial en materia de transportes.

En el presente asunto, la invocación como parámetro de legalidad de la LGUM tiene un especial interés por el carácter transversal de la misma. En efecto, no puede aducirse su desplazamiento por razón del criterio norma general versus norma especial -que lo sería la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres- puesto que la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene como finalidad específica y expresamente declarada precisamente la de incidir en la interpretación y aplicación de las normas sectoriales sobre las que se proyecta, efecto transversal sin el cual en puridad carecería de eficacia normativa. Así, en el preámbulo de la Ley se dice taxativamente que «todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía». De nuevo hay que reiterar que otra cosa es el preciso efecto de la misma sobre una concreta regulación sectorial, pero está fuera de duda la aplicabilidad de la LGUM al presente litigio en el sentido de que es preciso examinar las alegaciones de ilegalidad del Real Decreto impugnado basadas en la supuesta vulneración de dicha Ley.

Además de las consideraciones generales expuestas, hay que estar a las expresas determinaciones de la propia LGUM y de la Ley 9/2013 que reformó la LOTT y que dio lugar a la modificación de su reglamento por el Real Decreto 1057/2015 que se impugna en este procedimiento.

En primer lugar, la citada exposición de motivos de la LGUM, cuyo valor interpretativo no puede ser minusvalorado, es terminante al referirse a la aplicación de la Ley al sector del transporte. Además del mandato dirigido a las administraciones públicas de respetar los principios recogidos en la Ley que acabamos de referir, alude a la Ley 17/2009, de trasposición de la Directiva de Servicios, como «precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas». Y añade a continuación:

«Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos. Asimismo, se ha tenido en cuenta la profusa jurisprudencia del Tribunal de

Justicia de la Unión Europea sobre los principios básicos establecidos en esta Ley. En particular, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación.»

Y el preámbulo contiene incluso una referencia expresa al sector del transporte urbano, en particular a los taxis y al arrendamiento de los vehículos con conductor, lo que evidencia la clara idea del legislador sobre la aplicabilidad de la LGUM a la materia objeto del presente litigio. En la explicación del contenido de la Ley y al referirse al capítulo IV de la misma (que versa sobre las garantías al libre establecimiento y circulación), el legislador menciona los tres instrumentos posibles para el ejercicio de actividades económicas, la comunicación, la declaración responsable y la autorización. Y tras referirse a los motivos que justifican el empleo del mecanismo más restrictivo, la autorización, afirma:

«Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley.»

Expresa mención pues de la materia que ahora nos ocupa que evidencia la aplicabilidad de la LGUM a la materia litigiosa y que obliga a examinar la conformidad de los preceptos reglamentarios impugnados con dicho texto legal.

#### c. El derecho comunitario.

Es preciso, por último, examinar la posible aplicación al caso de la normativa comunitaria. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15) dejó establecido que los servicios de intermediación análogos a los prestados por las empresas recurrentes mediante vehículos con conductor han de calificarse como servicios en el ámbito de los transportes a los efectos del artículo 58.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que, en consecuencia, están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 56 de dicho Tratado y de las Directivas 2006/123/CE (Directiva de Servicios) y 2000/31/CE (Directiva sobre el comercio electrónico).

La Directiva de Servicios, cuyo artículo 2.2.d) excluía expresamente su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, fue traspuesta al derecho nacional por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La citada Ley (frecuentemente denominada "Ley paraguas") excluía asimismo, en congruencia con lo dispuesto en la Directiva, su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, mencionando en la exclusión de manera específica a «los transportes urbanos» (art. 2.2.d).

A pesar de tal excepción, la Ley dictada para acomodar las leyes sectoriales a la Directiva de Servicios y a su trasposición interna (la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, habitualmente calificada como "Ley ómnibus"), modificó en su artículo 21 diversos preceptos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y suprimió otros en un sentido liberalizador. Es decir, el legislador español y en materia de transportes, fue más allá de lo que le requería la Directiva de Servicios.

En concreto y en lo relevante para el presente litigio, suprimió los artículos 49, 50, 135 y 136. Al suprimir los artículos 49 y 50 prescindió de la cobertura legal a las limitaciones cuantitativas para el acceso a la actividad de transporte; y al suprimir los artículos 135 y 136 eliminó la cobertura legal para imponer determinadas exigencias entre las que se incluían las de un número mínimo de vehículos para dedicarse a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y la relativas a las características de los vehículos.

Así pues, pese a la no aplicabilidad al sector de los transportes de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios, con la Ley 25/2009 y por la libre opción del legislador español se produjo una amplia liberalización de estos servicios y, con ello, del transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor. Y si bien la posterior reforma operada en la LOTT por la Ley 9/2013 tiene un carácter restrictivo respecto a la Ley 25/2009, no por ello deja de confirmar de forma taxativa la plena vigencia de los principios de derecho comunitario en el ámbito de los servicios de transporte. En efecto, pese a ser, como hemos reiterado ya, la que introduce las modificaciones en la LOTT que determinan a su vez la necesidad de reformar el ROTT, la disposición final primera dice así:



« Disposición final primera. El Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio , de Ordenación de los Transportes Terrestres.

1. Se declara vigente el Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y las disposiciones dictadas para su ejecución, en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta ley ni en las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en la materia.

2. En el plazo de dos años, contados desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno adaptará el referido Reglamento a las modificaciones introducidas en el contenido de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.»

Además, el artículo 43.1 reitera en las letras d) y g) la sujeción de las limitaciones previstas en ellos a los principios de proporcionalidad y no discriminación; y, con expresa remisión al derecho comunitario, el artículo 48.2, tras establecer el carácter reglado de la concesión de las autorizaciones de transporte y antes de prever las limitaciones cuantitativas cuya impugnación examinaremos más adelante, se cuida de afirmar que «no obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, [...]».

Así pues, el legislador, no ya solo en la LGUM, sino en la propia modificación de la LOTT operada en 2013 expresa la genérica vigencia en la materia de la normativa comunitaria, pese a no ser aplicable a la misma la Directiva de Servicios.

#### d. Conclusión.

Todo lo dicho en los anteriores apartados sobre la pertinencia de examinar las alegaciones sobre la eventual vulneración de la LGUM o del derecho comunitario no obsta, como es natural, a que las concretas disposiciones y jurisprudencia invocadas por las partes, tanto nacionales como comunitarias, sean o no aplicables al caso. Pero la determinación de si son o no aplicables pertenece ya a la ordinaria labor de selección del corpus normativo aplicable a un litigio, sin que quepa en cambio excluir a priori la aplicación de cualquier otra norma distinta a la Ley de la que el reglamento impugnado constituye desarrollo.

### Quinto.

Sobre la evolución de la normativa de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Tras la reforma de la LOTT por la Ley 25/2009 (Ley Omnibus) el Gobierno aprobó el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, modificando el ROTT para adaptarlo a dicha reforma legislativa. En esta reforma reglamentaria se previeron algunas limitaciones que la referida modificación de la LOTT había privado de cobertura legal, lo que condujo a su declaración de ilegalidad en la Sentencia de este Tribunal de 14 de febrero de 2012 (RCA 427/2010 ), en la que dijimos:

« SEXTO .- Sobre la pretensión de ilegalidad de los artículos 180 y 181 del Reglamento de Transportes .

[...] las asociaciones actoras aducen que el artículo 181.1 contempla determinados requisitos que resultan restrictivos de la competencia y que chocan con la actual concepción de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre de que el acceso y ejercicio de las actividades de arrendamiento de vehículos es libre, según se proclama en la exposición de motivos. Las recurrentes objetan la exigencia de disponer de al menos un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos (artículo 181.1.a), la preceptiva disposición de un número mínimo de vehículos y que los vehículos deban tener carácter representativo (artículo 181.1.b), la disposición de dos conductores por cada tres vehículos (artículo 181.1.f) y la cláusula residual referida a cualquiera otras exigencias que determine el Ministerio de Fomento o, por delegación del Estado, las Comunidades Autónomas con competencias sobre la materia (artículo 181.1.g).

Hemos de dar la razón a las entidades actoras en este punto en relación con los requisitos contemplados en las letras a), b) y f) del apartado 1 del artículo 188, que no encuentra apoyo alguno en la regulación de la Ley relativa al transporte discrecional de viajeros, regulación a la que se remite el artículo 134 de la misma.

En primer lugar, hemos de partir de la declaración general a la que ya nos hemos referido del preámbulo de la Ley, en el que se afirma que el acceso y ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos es libre. Es verdad, sin duda, que luego la propia Ley desmiente en su regulación esta plena libertad, puesto que somete al arrendamiento con conductor a la regulación existente para el transporte discrecional de viajeros, lo que supone la necesidad de autorización. Ello no obstante, no deja de ser un pronunciamiento que debe tenerse en cuenta a la hora de interpretar los concretos preceptos de la Ley. En particular, incluso para el arrendamiento de vehículos con conductor, hay que entender que sólo caben los requisitos que deriven de la regulación de la propia Ley sobre el transporte discrecional de viajeros a que se remite en artículo 134.2 de la Ley.



El artículo 21.9 de la Ley 25/2009 priva de contenido a los artículos 135 y 136 de la Ley y redacta el 134 de la siguiente manera: [...]

Debe tenerse en cuenta que los artículos 135 y 136 suprimidos estipulaban lo siguiente: [...]

Pues bien, de lo anterior se deduce, que resulta contrario a la modificación legislativa operada por la Ley 25/2009 que, habiendo quedado suprimidos los preceptos legales en los que se apoyaban estas exigencias, el Gobierno las establezca de nuevo por vía reglamentaria. Así, el suprimido artículo 135 se remitía expresamente a una previsión reglamentaria de número mínimo, características de los vehículos y disposición de locales que ahora se contemplan en las letras a) y b) del artículo 181.1 del propio Reglamento de la Ley, que rezan así: [...]

Por otra parte, tampoco en la regulación relativa al transporte discrecional encontramos una apoyatura adecuada para estas previsiones. Dicha regulación se encuentra en los artículos 90 a 97 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de los que la mayor parte de su contenido se refieren a las autorizaciones. Por otra parte el artículo 181.1, primer inciso, del Reglamento, establece que las autorizaciones "serán de la modalidad prevista en el artículo 92.2.a) de la Ley", que estipula lo siguiente: [...]

Pues bien, ninguno de los preceptos señalados (90 a 97) contiene una habilitación que pueda entenderse sustitutiva del anterior artículo 135 y que de amparo legal a lo ahora establecido por los referidos incisos 181.1.a) y b), que deben ser anulados.

[...]» (fundamento de derecho sexto)

Esta interpretación fue corroborada por nuestra Sentencia de 27 de enero de 2014 (RC 5892/2011) y reiterada en otras varias, en las que confirmamos la doctrina expuesta en la de 2012 y ratificamos la imposibilidad de denegar autorizaciones de VTC tras la modificación de la LOTT por la Ley 25/2009 invocando requisitos o restricciones sin cobertura legal:

« Quinto.- El núcleo del debate se centra, pues, en precisar la incidencia del artículo 21 de la Ley 25/2009 (en lo que supone de modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres) y, por lo tanto, de las normas dictadas anteriormente en desarrollo de ésta. Aun cuando el artículo 2.2 de la Ley 17/2009 exceptuaba de su aplicación a los "servicios en el ámbito de los transportes", la ulterior aprobación de la Ley 25/2009 ha optado por someter también estos servicios -como acabamos de explicar en el fundamento jurídico precedente- a determinadas medidas "liberalizadoras" o de "buena regulación".

En el fundamento jurídico sexto de nuestra sentencia de 14 de febrero de 2012 (recurso de casación número 427/2010) abordamos esta misma cuestión, con referencia precisamente a una modificación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (la llevada a cabo por el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio) aprobada para adaptarlo a la Ley 25/2009, en lo relativo al alquiler de vehículos con conductor. Dijimos entonces lo siguiente: [ya reproducido supra]

Analizábamos en aquella sentencia el artículo 21.9 de la Ley 25/2009 en cuanto priva de contenido a los artículos 135 y 136 de la Ley 16/1987 y redacta su artículo 134 de modo que, a partir de su entrada en vigor, "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." Y, dada la derogación de los referidos artículos 135 y 136 deducíamos que "resulta contrario a la modificación legislativa operada por la Ley 25/2009 que, habiendo quedado suprimidos los preceptos legales en los que se apoyaban estas exigencias, el Gobierno las establezca de nuevo por vía reglamentaria".

Tal conclusión nos conducía a anular determinados requisitos que, impuestos por el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/1987 en su versión aprobada por el Real Decreto 919/2010, considerábamos carentes de cobertura legal. Se trataba, en concreto, de la exigencia de disponer de al menos un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos (artículo 181.1.a); la preceptiva disposición de un número mínimo de vehículos y que los vehículos deban tener carácter representativo ( artículo 181.1.b); y del requisito de disponer de dos conductores por cada tres vehículos ( artículo 181.1.f ). Las anulamos porque se trataba de restricciones que, permitidas en virtud del "antiguo" artículo 135 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, a) carecían de "una apoyatura adecuada" una vez que aquél fue uno de los preceptos expresamente suprimidos por la Ley 25/2009; y b) tampoco disponían de dicha cobertura en los artículos de la Ley 16/1987 relativos a los transportes discrecionales de viajeros (artículos 90 a 97), ninguno de los cuales contenía "una habilitación que pueda entenderse sustitutiva del anterior artículo 135 y que dé amparo legal a lo ahora establecido por los referidos incisos 181.1.a) y b) [del Reglamento de desarrollo".

**Sexto.**

Las consideraciones expuestas en nuestra sentencia de 14 de febrero de 2012 son trasladables al presente supuesto. Las modificaciones que la Ley 25/2009 ( artículo 21) introdujo en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres , en lo que se refiere al régimen jurídico del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor, han de ser interpretadas, según entonces afirmamos, a la luz de que el ejercicio de aquella actividad es libre y que los únicos requisitos subsistentes para desempeñarla son los que deriven de la regulación de la propia Ley 16/1987 sobre el transporte discrecional de viajeros, regulación a la que remite el artículo 134.2 de dicha Ley en su nueva redacción.

Desde esta perspectiva, ninguna norma de rango legal permitía, a partir de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, que el número de autorizaciones para prestar el servicio de alquiler de vehículos con conductor pudiera condicionarse cuantitativamente en los términos que disponían tanto el artículo 181.2 del Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en la versión previa a la incluida en el aprobado por Real Decreto 1211/1990, no modificada por éste) cuanto el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008. Uno y otro han de considerarse, por lo tanto, derogados desde que entró en vigor la Ley 25/2009, como acertadamente resolvió el tribunal de instancia.

[...] el hecho de que la Administración pueda programar o planificar la evolución y desarrollo de los distintos tipos de transportes terrestres, a fin de facilitar el desarrollo equilibrado y armónico del sistema de transportes, tampoco le autoriza de suyo a imponer restricciones cuantitativas para una actividad específica (el alquiler de vehículos con conductor) como las que son objeto de litigio, una vez que la propia Ley 16/1987 considera, en su nueva redacción, que la prestación de aquel servicio empresarial es libre y sólo queda sometida a las pautas aplicables a los transportes discretionales de viajeros. La Administración recurrente no invoca, a estos efectos, en su apoyo ninguna de las disposiciones legales que regulan el transporte discrecional de viajeros como base habilitante para someter el número de autorizaciones VTC a restricciones cuantitativas.

[...]

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

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

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

Aunque las autorizaciones irregularmente denegadas en el supuesto de hecho del que traía causa esta sentencia de 27 de enero de 2014 eran anteriores a la nueva reforma de la LOTT de 2013, ya entonces advertimos en el último párrafo del texto transcrito que la nueva redacción del artículo 48 de la LOTT habilitaba a introducir de nuevo las limitaciones previamente derogadas.

Efectivamente, el legislador mediante la Ley 9/2013 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. Así, el artículo 99 (dedicado a las disposiciones específicas sobre el transporte discrecional de viajeros) estipula en su apartado 4 :

« Artículo 99.

[...]



4. Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo.

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 su parte, en lo que ahora importa, el artículo 43.1 al que se remite el artículo 99.4 establece lo siguiente:

« Artículo 43.

1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]

d) Disponer de uno o más vehículos matriculados en España conforme a lo que en cada caso resulte exigible de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, atendiendo a razones de interés general, los cuales deberán cumplir las condiciones que, en su caso, se establezcan, teniendo en cuenta principios de proporcionalidad y no discriminación.

[...]

g) Cumplir, en su caso, aquellas otras condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación, en relación con la clase de transporte de que se trate en cada caso.

2. [...].»

Finalmente, el artículo 48 (al que el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril , ha añadido un tercer apartado) señalaba:

« Artículo 48.

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

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

En resumen, tras esta nueva reforma, el arrendamiento de vehículos con conductor estaba sometido a autorización y condicionado al cumplimiento de los requisitos que la propia Ley estipulaba en los artículos 43.1 y 48. Pero además, la Ley reiteraba en varios momentos una remisión al reglamento tanto para la acreditación de los requisitos previstos en el citado artículo 43.1, como para imponer otras exigencias para el ejercicio de la actividad, como se deduce del condicionamiento de dicho ejercicio a «lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico» (art. 99.4), de la sujeción del otorgamiento de la autorización a las «condiciones específicas necesarias para la prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan» (art. 43.1.g), y de la habilitación a limitaciones reglamentarias previstas en el artículo 48.2.

Esta reforma de la LOTT abrió una etapa de transición hasta el desarrollo reglamentario de las nuevas previsiones, durante la cual las administraciones autonómicas con competencias en la materia entendieron que la nueva habilitación legal para imponer restricciones a las licencias de VTC hacía revivir a partir de dicho momento las limitaciones previstas en la reglamentación anterior a la reforma liberalizadora de la Ley 25/2009 (Ley Omnibus) y que habían sido derogadas.

Tal interpretación fue desautorizada por reiterada jurisprudencia de esta Sala a partir de la Sentencia de 13 de noviembre de 2017 (RC 3542/2015 ). En esta sentencia dijimos:

« TERCERO.- [...]

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



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

[...]

#### Cuarto.

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

El desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres redactado por Ley 9/2013 se produjo finalmente, como sabemos, por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Pero no procede que entremos a examinar aquí el contenido de sus disposiciones, ni su acomodo a las normas legales antes señaladas, pues es claro que el citado Reglamento no es aplicable *ratione temporis* al caso que nos ocupa.» (fundamentos de derecho tercero y cuarto)

Así pues, en esta jurisprudencia se indicaba que la remisión al reglamento por parte de la Ley 25/2013 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.

De esta manera, las sentencias de instancia que aceptaban la interpretación descartada y confirmaban las denegaciones de licencias en virtud de las restricciones contempladas en las disposiciones reglamentarias anteriores a la reforma de la LOTT de 2013, han sido casadas. Por el contrario, en los casos en los que las sentencias impugnadas en casación habían estimado los recursos contra las denegaciones de anteriores VTC basadas en dichas disposiciones reglamentarias, se han desestimado los recursos de casación.

Finalmente y en desarrollo de las referidas habilitaciones incorporadas a la LOTT por la Ley 9/2013, se aprueba el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la LOTT y que se impugna en el presente recurso contencioso administrativo en defensa de la unidad de mercado.

#### Sexto.

Sobre las restricciones a las autorizaciones de vehículos con conductor.

Según las demandas de las partes recurrentes y dentro de la relativa variedad de los términos en que están formuladas, las restricciones y requisitos impuestos por el Real Decreto impugnado a la actividad del transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor incumplen diversas prohibiciones contenidas en la LOTT, la LGUM o el ordenamiento comunitario en relación con la libertad de establecimiento de los servicios en general y del transporte en particular. Las críticas que formulan los actores a dichas medidas impuestas a la actividad de los VTC se pueden resumir en a) su falta de justificación al no estar amparadas por una razón imperiosa de interés general; b) el carácter desproporcionado o discriminatorio de las mismas; y c) su carácter económico o su finalidad de ordenación o planificación de un sector.

Antes de examinar dichas críticas y su proyección sobre las concretas limitaciones establecidas en los preceptos impugnados resulta oportuno señalar que los recurrentes parten, a pesar de diversas consideraciones críticas, de la aceptación de la exigencia de autorización, recogida desde luego en el Real Decreto impugnado, pero ya expresamente prevista en el artículo

99.4 LOTT tras su modificación por la Ley 9/2013. Ninguna de las partes recurrentes formula una impugnación indirecta de dicha previsión legal, ni por razones de inconstitucionalidad ni por contradicción con el derecho comunitario. Tampoco esta Sala encuentra razones para dudar ni de su constitucionalidad ni de su conformidad con el ordenamiento comunitario, dada en este caso la indudable caracterización del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor o la intermediación en el mismo como una actividad de transporte y la exclusión de esta materia de la Directiva de Servicios.

Lo anterior quiere decir que los recurrentes consideran que al menos en cuanto a la exigencia de autorización para la actividad de VTC el Real Decreto impugnado es conforme a las exigencias no ya solo del citado artículo

99.4 LOTT, que prevé la obligación de contar con autorización para desarrollar la actividad de transporte mediante arrendamiento de vehículos con conductor, sino también del artículo 17.1 LGUM, que contempla de manera específica la proyección del principio de necesidad y proporcionalidad sobre la exigencia de autorización para una actividad económica.

A. Sobre la razón imperiosa de interés general que pudiera justificar la regulación y limitaciones de los VTC.

En primer lugar, resulta conveniente referirnos con carácter general al planteamiento impugnatorio común de los recurrentes respecto a las diversas medidas y requisitos establecidos por el Real Decreto 1057/2015, así como, en sentido opuesto, a las razones que han llevado al legislador a reintroducir la cobertura legal a tales medidas y al Gobierno a proceder a su desarrollo reglamentario en el Real Decreto impugnado. En efecto, dichas razones, en uno y otro sentido, tienen un alcance general que se proyecta sobre todas las medidas cuya legalidad hemos de verificar y, por tanto, sobre el recurso en su globalidad.

a. Posición de los demandantes. El planteamiento impugnatorio global de la CNMC es bien claro. Taxis y VTC desarrollan un servicio idéntico en términos económicos y ambos están sometidos a una intensa regulación. Los taxis prestan sus servicios en los tres segmentos del mercado del transporte urbano (pre- contratación, contratación directa en la calle y paradas) y trabajan con tarifas reguladas, mientras que los VTC sólo pueden operar en el segmento de la pre- contratación y el precio de sus servicios es libre. Pues bien, en opinión de la CNMC, la razón de esta doble regulación diferenciada para servicios semejantes se explica por la «intención de los poderes públicos de blindar y mantener un régimen de monopolio en el sector del taxi». Aporta un informe económico (anexo 1 de su demanda) en el que justifica los efectos negativos sobre la eficiencia económica y sobre el bienestar de dicha regulación dual y, en particular, de las principales restricciones al servicio mediante VTC, como la restricción a la pre-contratación, la limitación en el número de licencias, las restricciones geográficas, etc. En definitiva, considera la CNMC que se pretende evitar que los VTC puedan competir de forma eficaz con los taxis, sin que el mantenimiento del régimen de monopolio en este sector tenga justificación económica alguna. Por consiguiente, dicho objetivo y las medidas restrictivas que se impugnan, afirma el órgano regulador, resultan contrarios a la libre competencia y al interés general, vulnerándose las normas y preceptos que se invocan en su recurso.

Los otros tres demandantes expresan análogas razones a la CNMC y hacen hincapié, con independencia de los concretos argumentos y del contenido más o menos amplio de su petición de nulidad, en la ausencia de una razón imperiosa de interés general que justifique las limitaciones impuestas a la actividad de alquiler de VTC y al carácter innecesario o desproporcionado de las mismas, con vulneración en todo caso de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

b. Posición de las partes demandadas. Como vamos a ver, tanto el legislador como el Gobierno han explicitado en las normas que ahora examinamos que la razón imperiosa de interés general que justificaría en su opinión las medidas adoptadas es mantener un equilibrio entre dos modalidades de transporte urbano, la tradicional del taxi y las nuevas modalidades de transporte discrecional con conductor que, merced a las aplicaciones informáticas habilitadas por las nuevas tecnologías, se han presentado como un eficaz y directo competidor de aquélla.

Nada se dice a este respecto en el preámbulo de la Ley 9/2013 por la que se reformó la LOTT y se dio de nuevo cobertura legal a las restricciones tras su supresión en 2009. Paradójicamente, es en la exposición de motivos de la inmediatamente posterior LGUM (Ley 20/2013), esto es, en el texto legal que recoge más abiertamente la orientación liberalizadora, donde se expresa con claridad la referida preocupación por el equilibrio entre ambas modalidades de transporte. Así, en un párrafo directamente referido a esta cuestión, se justifica la necesidad de autorización para garantizar la concurrencia competitiva en el sector de los vehículos con conductor:

«Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley.»

Aunque dichas observaciones se refieren específicamente a la necesidad de autorización, se trasluce con claridad la preocupación por que pueda ponerse en riesgo la adecuada prestación de «las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor», como expresamente se afirma.

Tampoco se indica nada sobre la justificación de las restricciones y requisitos que ahora se impugnan en la exposición de motivos del propio Real Decreto 1057/2015 que las imponía. Es en la memoria de análisis de impacto normativo (última versión, la de 18 de noviembre de 2015), donde se aborda la justificación de la necesidad y proporcionalidad de las medidas, con expresa referencia a su compatibilidad con la LGUM. Sin perjuicio de que luego examinemos de forma específica la justificación de cada medida, en la memoria se expresa una razón genérica válida para someter a la actividad VTC a una regulación restrictiva, sin duda especialmente aplicable a las dos principales limitaciones -las que la memoria denomina reglas de proporcionalidad (una licencia VTC por cada 30 de taxis) y de habitualidad (80/20 en los servicios en la comunidad autónoma de origen y fuera de ella)-.

Tal razón es que la evolución del sector ha conducido a que ambas actividades (VTC y taxis) han aproximado sus rasgos (tipo de vehículo, demanda a la que responden) hasta competir en la actualidad en un mismo mercado de transporte urbano. El sector del taxi, responsabilidad de las administraciones autonómicas y locales, si bien no es en sentido técnico jurídico un servicio público, siempre ha sido considerado un servicio de interés general, sometido a una intensa reglamentación (que incluye la regulación tarifaria y una contingentación del número de licencias) al objeto de garantizar su calidad y seguridad, con exigencias que hacen más onerosa su prestación. Si se mantiene tal concepción del servicio del taxi -lo que en gran medida es una opción que corresponde a las comunidades autónomas y ayuntamientos-, es preciso imponer determinadas limitaciones al servicio de VTC, pues de lo contrario este servicio acabaría por realizar la mayoría de los servicios más rentables al ofrecerlos en condiciones menos onerosas que los taxistas. Así, el conjunto de requisitos y limitaciones tiene por objeto permitir una competencia equilibrada entre ambas modalidades de transporte urbano y hacer posible con ello el mantenimiento del servicio del taxi en su concepción tradicional y que se mantiene en la actualidad como un servicio de interés general.

El Abogado del Estado y las partes codemandadas exponen argumentos análogos o coincidentes a los recogidos en la memoria.

c. Posición de la Sala. Esta Sala acepta en lo esencial el planteamiento de la Administración y considera que el presente recurso ha de resolverse a partir de las siguientes premisas:

- El servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. En consecuencia, está sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características.

- El mantenimiento de un servicio de transporte urbano semejante es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas.

- Por último, estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado.

Tales premisas requieren fundamentar que la calificación de dicho objetivo como razón imperiosa de interés general no resulta contraria, no tanto directamente a la regulación comunitaria sobre transporte, dado que dicha materia de transportes queda fuera de la Directiva de Servicios, cuanto a las premisas de la LGUM, las cuales sí responden a la orientación de dicha Directiva. En efecto, el artículo 5 de esta Ley -cuya aplicabilidad a la materia ya hemos fundamentado- requiere a los poderes públicos que justifiquen los límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o la exigencia de requisitos para su desarrollo, en que sean necesarios para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley de acceso a las actividades de servicio. Además, las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse han de ser proporcionados y los menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica. El tenor de ambos preceptos es el que sigue:



« Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.»

« Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

Así pues, conviene precisar que las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la imposición de limitaciones a una actividad económica según la LGUM no son exclusivamente las enumeradas en el artículo 17.1.a) LGUM (orden público, seguridad pública, salud pública o protección de medio ambiente), que son las contempladas para la exigencia de la medida más restrictiva, la exigencia de autorización previa -que por lo demás también puede fundarse en las circunstancias enumeradas en la letra 17.1.c), que comprende la utilización del dominio público, la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas y la limitación del número de operadores económicos del mercado-, sino las del más amplio listado del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 que se ha reproducido.

Pues bien, el referido objetivo de mantener un servicio de transporte urbano sometido a ciertas exigencias en beneficio del interés general puede sin duda considerarse comprendido de manera más o menos directa o intensa en varias de las razones enumeradas por dicho precepto, como la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social. Así, consideramos que el mantenimiento de un servicio de transporte urbano regulado con el sentido y finalidad dichos es, desde luego, un objetivo de política de transporte urbano de los poderes públicos con competencias en la materia que trata de garantizar de una manera más eficaz y efectiva la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano.

Rechazamos por tanto la concepción expresada por la CNMC de que el interés público en la materia está indefectiblemente ligado a la plena desregulación de ambas modalidades del servicio de transporte urbano para que compitan entre sí y que excluye cualquier tipo de control regulatorio destinado a asegurar el equilibrio entre ambos o el mantenimiento de un servicio de transporte urbano con vehículos de turismo sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad, como lo es hoy día la opción de los poderes públicos sobre el servicio de taxis. Creemos, por el contrario, que los poderes públicos pueden optar entre el modelo vigente de asegurar un servicio de taxi con dichas características (en cuyo caso tal opción puede admitirse como una razón imperiosa de interés general) o bien dejar el transporte urbano sometido exclusivamente a la libre competencia: la opción escogida constituye una decisión de política sobre el transporte urbano cuyo límite está configurado por la necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio de las medidas regulatorias impuestas.

B. La prohibición de determinado tipo de medidas.

Junto con la exigencia de necesidad y proporcionalidad el legislador ha excluido la adopción de determinado tipo de medidas en el artículo 18.2.g) LGUM, que a su vez se remite al 10.e) y f) de la Ley 17/2009, por la que se traspuso la Directiva de Servicios. Al igual que con la exigencia de una razón imperiosa de interés general, antes de examinar las restricciones previstas en el reglamento impugnado conviene hacer unas consideraciones generales sobre esta prohibición.

Los preceptos citados tienen el siguiente tenor:

« Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

[...] 2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

[...] g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. [...]

« Artículo 10. Requisitos prohibidos.

En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente:

[...]

e) Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.

f) Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general.

[...]»

Hay pues dos tipos de requisitos prohibidos, los de naturaleza económica y aquéllos que supongan la intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones. El artículo 18.2.g) LGUM se limita a formular la prohibición de manera genérica, y se remite a los términos de las letras e) y f) del artículo 17 de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

a. La prohibición de requisitos de naturaleza económica. La expresión de requisitos de naturaleza económica es de una gran amplitud, y si se entendiese de manera literal, afectaría plenamente a la mayor parte de las limitaciones impuestas, si no a todas ellas. No puede, en efecto, negarse que las limitaciones cuantitativas y territoriales o la exigencia de una flota mínima pueden calificarse como de "naturaleza económica", o que los requisitos a los vehículos o las limitaciones al acceso al ejercicio de la actividad tienen importantes consecuencias económicas y, por tanto, podrían ser consideradas, lato sensu, de ese carácter. Así se argumenta por parte de los demandantes para descartar las restricciones impuestas en el reglamento impugnado.

Sin embargo, el legislador es taxativo al determinar que dicha expresión se ha de interpretar en los términos de la letra e) del artículo 10 de la Ley 17/2009. Y ese precepto tiene dos vertientes: por un lado se prohíbe que se condicione la actividad en cuestión a la concurrencia de diversas circunstancias y, por otro, se excluye que respondan a una planificación encubierta. Al examinar los requisitos en particular comprobaremos si incurren en alguno de los condicionamientos excluidos y que harían que las medidas fuesen calificables como de naturaleza económica en el preciso sentido del artículo 10.3 de la Ley 17/2009. Como veremos al examinar los requisitos en cuestión, no supeditan la concesión de autorizaciones de VTC a una necesidad económica, a una demanda del mercado, a que se evalúen los efectos económicos, o a objetivos de programación económica, que son los indicadores que se enumeran en el precepto.

En cuanto a la prohibición de planificación se expresa en su último inciso, en el sentido de que los requisitos que se puedan imponer no pueden responder a una planificación económica. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen «no podrán encubrir requisitos de planificación económica», dice el precepto. Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, ni la propia razón imperiosa de interés general puede calificarse como una planificación económica ni los requisitos en concreto responden a la planificación económica del sector del transporte urbano, por lo que hay que descartar que queden incursos en la prohibición de requisitos de carácter económico.



No puede considerarse, en efecto, que el objetivo de mantener un servicio de transporte urbano con unas determinadas características de seguridad y calidad como un servicio de interés general pueda calificarse propiamente como una planificación económica, aunque tenga indudables repercusiones en la estructura de dicho mercado. Así, dicha razón de interés general no pretende la regulación global del sector o alcanzar unos determinados resultados o estructura, sino que se limita a formular un objetivo de política en el transporte municipal mediante vehículos (que se preste dicho servicio con unas características determinadas) y los requisitos responden a asegurar la viabilidad económica de dicho objetivo en el marco de la competencia en el sector, no a una planificación económica encubierta del conjunto del mismo.

b. La intervención de competidores en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones relativas al servicio.

En este caso es claro que ninguno de los requisitos que luego examinaremos supone la participación de los competidores -en este caso, se trataría de los taxis y sus organizaciones- en la concesión de autorizaciones o en la adopción de decisiones sobre el establecimiento para el ejercicio de la actividad. La participación que pudiera haber en órganos consultivos o de participación está contemplada en normas generales y no deriva de los requisitos ahora establecidos e impugnados, por lo que en tal caso resultaría ajena al presente litigio.

C. La exigencia de necesidad y proporcionalidad de las medidas concretas.

Hemos de ver, por tanto, para dar respuesta a las quejas de los recurrentes, la proyección específica sobre las distintas limitaciones del citado principio de proporcionalidad y no discriminación previsto en términos generales en los artículos 43.1.g) LOTT y 5 LGUM, así como si les afecta la prohibición de determinados requisitos establecida en el artículo 18.2.g) LGUM, que a su vez se remite al 10.e) y f) de la Ley 17/2009, de trasposición de la Directiva de Servicios.

Dicho análisis parte, como se deriva de lo dicho hasta ahora, de la premisa de que el objetivo de tales, lograr una competencia equilibrada de ambas modalidades de transporte urbano que permita el mantenimiento del servicio de taxis de acuerdo con la concepción de servicio de interés general antes expresada, se configura como una razón imperiosa de interés general que se proyecta sobre las medidas concretas.

Recordamos ahora el texto de estos preceptos relativos a los principios de necesidad y proporcionalidad y no discriminación:

- Artículo 43 LOTT

« Artículo 43.

1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...] g) Cumplir, en su caso, aquellas otras condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación, en relación con la clase de transporte de que se trate en cada caso. [...]»

- Artículo 5 LGUM

« Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.»

En los fundamentos siguientes examinamos los requisitos y restricciones a la actividad de contemplados en el Real Decreto 1057/2015 para el transporte mediante vehículos con conductor e impugnados por los tres codemandantes, aunque no en todos los casos recurren contra la totalidad de ellos.

## Séptimo.

Sobre las restricciones cuantitativas a las autorizaciones de vehículos con conductor (proporción 1/30 en el número de licencias VTC/ taxis o regla de la proporcionalidad).

El artículo 48 de la LOTT, en su tenor anterior al Real Decreto-ley 3/2018, decía así:



« Artículo 48.

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

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

Este precepto fue desarrollado por el apartado 3 del artículo 181 ROTT, en la redacción que le dio el artículo único, apartado Uno, del Real Decreto 1057/2015 impugnado, con siguiente redacción:

«3. En ejecución de lo que se dispone en el artículo 48.2 de la LOTT, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en una comunidad autónoma o en alguno de los municipios que la integran, el órgano competente podrá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte en su territorio.

Se entenderá en todo caso que se produce una situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, 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.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa.»

Aunque queda fuera ya del ámbito del presente recurso, digamos que el Real Decreto-ley 3/2018 no ha modificado los apartados 1 y 2 del artículo 48 LOTT que se han transcrito, pero ha añadido un tercer apartado que incorpora a la Ley la limitación 1/30 del apartado 181.3 ROTT, a la vez que deroga éste.

Como se observa, el precepto reglamentario impugnado habilitaba al órgano competente de una comunidad autónoma o municipio a denegar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando en el correspondiente ámbito territorial existiesen limitaciones cuantitativas en la oferta de transporte público de viajeros de turismo, esto es, del servicio de taxis «a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte en su territorio».

A lo cual se añadían dos reglas:

- la presunción de que existe desequilibrio (lo que habilita automáticamente a la posibilidad de denegar nuevas autorizaciones) cuando la relación en la Comunidad Autónoma entre autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y taxis sea superior a 1 de aquéllas por 30 taxis. O, dicho de otra manera, si cada 30 taxis hay más de una autorización de VTC, se presume que existe desequilibrio entre ambas modalidades de transporte;

- la segunda regla es que el órgano competente para otorgar las autorizaciones (autonómico o municipal), puede modificar esa proporción en un sentido menos restrictivo, esto es, admitir más de 1 autorización VTC por cada 30 taxis.

De acuerdo con lo dicho en el anterior fundamento de derecho, debemos examinar si esta limitación cuantitativa responde a los principios de necesidad y proporcionalidad contemplados en el artículo 5 LGUM; si su carácter respeta las prohibiciones estipuladas en el artículo 18.g) LGUM; y, finalmente, si se trata de una limitación discriminatoria.

En cuanto a lo primero, una vez admitida la justificación de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano a fin de asegurar una modalidad como la del taxi, la previsión de una proporción entre el número de licencias es sin duda una medida idónea y proporcionada, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva ni corresponda hacerlo a esta Sala.

Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida (1/30), toda vez que la justificación que la Administración ha ofrecido ha sido exclusivamente la histórica, que fue la proporción acordada reglamentariamente en 1998 y también sin que entonces se explicitara ninguna justificación de tal cifra, que ha venido manteniéndose inalterada. Aunque no hay certeza sobre cuál es la relación existente en la actualidad en los distintos municipios, no parece discutible, según las manifestaciones y documentación aportadas por las partes, que

tras la concesión de numerosas licencias de VTC en los últimos años aprovechando la supresión primero de las limitaciones y la tardanza en aprobar el reglamento ahora impugnado después, sea posiblemente superior incluso a 1/10 en las principales ciudades. Ello quiere decir, tal como ponen de relieve las partes recurrentes, que la reintroducción de esta limitación cuantitativa suponía en el momento de aprobarse el Real Decreto 1057/2015, una congelación en el número de licencias VTC ya otorgadas. Ahora bien, si la Administración no ha ofrecido justificación razonada de la concreta proporción 1/30, tampoco los recurrentes plantean una posible alternativa a la misma, al margen de su oposición frontal a la contingencia de las licencias VTC. A lo cual hay que añadir una circunstancia de indudable trascendencia, que el límite reglamentario 1/30 es un límite máximo que puede ser rebajado por las administraciones competentes, permitiendo que haya más de una licencia VTC por cada 30 taxis.

Pues bien, si tomamos en consideración las circunstancias descritas, esto es, que ninguna de las partes demandadas aporta criterios útiles para poder determinar una proporción ideal entre ambos tipos de transporte urbano, que tampoco los recurrentes desvirtúan que dicha proporción máxima pueda servir para mantener el objetivo de una relación equilibrada entre ambas modalidades de transporte y, finalmente, que se trata de un límite máximo que puede ser adaptado a las concretas circunstancias municipales por las comunidades autónomas o los ayuntamientos competentes, hemos de concluir que no se acredita la desconformidad a derecho de dicha proporción.

Por otra parte y según lo que anticipamos en el fundamento anterior, tampoco es un requisito de naturaleza económica en el sentido de la Ley 17/2009. Sin duda es esta medida la que podría plantear más problemas si se entendiera como una ordenación del sector. Sin embargo, es una limitación a priori -aunque pueda ser adaptada por los órganos competentes en un sentido menos restrictivo- que no condiciona la concesión de las autorizaciones a la prueba o acreditación en cada momento de las circunstancias especificadas en el artículo 10.e) de la Ley 17/2009 : a «la prueba» de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que «se evalúen» los efectos económicos o, en fin, a que «se aprecie» si la autorización se ajusta a objetivos de programación. La autorización ha de concederse preceptivamente sin ningún condicionamiento cuando se cumplen las condiciones legales y reglamentarias (art. 48.1 LOTT), condiciones que incluyen que no se supere la relación 1/30, pero no ningún tipo de decisión de política económica que responda a una posible planificación y objetivo económico.

Finalmente, tampoco puede afirmarse que el reparto pueda calificarse de discriminatorio una vez admitida la legitimidad de alcanzar un equilibrio entre las diversas modalidades en la prestación del servicio urbano de vehículos con conductor.

Sobre la prohibición de que los requisitos no deben suponer la intervención de competidores en la concesión de autorizaciones es evidente que nada tiene que ver con la limitación cuantitativa que examinamos.

Hemos de desestimar, por tanto, la impugnación de la regla de la proporcionalidad.

#### **Octavo.**

Sobre la restricción territorial 80/20 para los VTC (regla de la habitualidad).

La regla de la habitualidad, o exigencia de que el 80% de los servicios se desarrollen en el ámbito territorial de la comunidad autónoma donde está domiciliada la autorización no tiene una cobertura legal específica, aunque sí una genérica en el artículo 91 LOTT, además de la remisión genérica que la misma Ley efectúa al reglamento en el artículo 99. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

« Artículo 91.

Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.»

« Artículo 99.

[...] 4. Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo.

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.»

Así pues, el artículo 91 LOTT exceptúa de forma expresa para el arrendamiento de vehículos con conductor el alcance nacional de las autorizaciones y se refiere a las condiciones que reglamentariamente se determinen para el origen, destino o recorrido de los servicios. Por su parte, el artículo 99.4 otorga una habilitación indeterminada al reglamento para establecer condiciones al ejercicio de la actividad de los VTC.

El Real Decreto impugnado ha desarrollado la previsión del artículo 91 en los siguientes términos:

« Artículo 182.

[...] 2. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior.

[...]

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 182.2, los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan.

Se entenderá que, en todo caso, un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el 20 por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio.

Cuando los vehículos se encuentren prestando servicios en territorio distinto al de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en la que se amparan, éstos deberán llevar a bordo la correspondiente autorización en el salpicadero, en lugar visible desde el exterior, salvo que se encuentren identificados por uno de los distintivos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 182.4.»

El Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, ha derogado los dos primeros párrafos del apartado 5 que se acaba de transcribir y ha incorporado la regla 80/20 como apartado 2 del artículo 91 LOTT.

La regla de la territorialidad es sometida a iguales críticas que las dirigidas contra la regla de la proporcionalidad, mientras que la memoria la justifica al igual que ésta en la necesaria garantía del equilibrio en la oferta del transporte urbano mediante vehículos. Admitida dicha finalidad como garantía de la razón imperiosa de interés general consistente en garantizar un determinado servicio de vehículos con conductor ajustado a ciertas características, debe aceptarse también como una justificación válida para las medidas concretas adoptadas en relación con los VTC. En particular, esta limitación tiene la finalidad de evitar que la utilización de autorizaciones de VTC en localidades de otras comunidades autónomas como una forma fraudulenta de incumplir la regla de la proporcionalidad.

Tiene razón la CNMC en su demanda respecto a la falta de justificación de la exacta proporción 80/20 más allá de la histórica, aunque tampoco ofrece razones por las cuales dicha proporción deba considerarse inadecuada. Si se acepta que el objetivo es que las autorizaciones sean utilizadas de forma habitual en la comunidad autónoma de origen, no hay razones para considerar excesiva o abusiva la proporción por la que ha optado el reglamento impugnado.

Respecto a la prohibición de requisitos económicos, de medidas discriminatorias o de intervención de competidores, reiteramos las razones dadas al examinar la regla de la proporcionalidad.

Hemos de desestimar por tanto también los recursos en este punto.

## Noveno.

Sobre la exigencia de una flota mínima de vehículos.

El Real Decreto impugnado ha exigido que las empresas dedicadas a la actividad de transporte urbano mediante VTC dispongan al menos de una flota de siete vehículos dedicados a esta actividad. La exigencia se apoya en la siguiente habilitación legal:

« Artículo 43.

1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]



d) Disponer de uno o más vehículos matriculados en España conforme a lo que en cada caso resulte exigible de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, atendiendo a razones de interés general, los cuales deberán cumplir las condiciones que, en su caso, se establezcan, teniendo en cuenta principios de proporcionalidad y no discriminación.»

El Real Decreto 1057/2015 desarrolló dicha previsión de la siguiente manera:

« Artículo 181.

1. Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor será necesario que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos en el artículo 43.1 de la LOTT, con las especificaciones que se indican en el apartado siguiente.

2. En ejecución de lo que se dispone en la letra d) del citado artículo 43.1 de la LOTT, las empresas dedicadas a la actividad de arrendamiento con conductor habrán de disponer en todo momento, en propiedad o arrendamiento financiero, de al menos siete vehículos dedicados a esta actividad.

La empresa podrá disponer en propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento ordinario del resto de vehículos que, en su caso, pretenda adscribir a autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

[...]

Según la memoria de impacto normativo esta exigencia se justificaría en que asegura una mayor solvencia de la empresa, lo que aseguraría una mejor protección de los derechos de los usuarios y una mayor seguridad de las transacciones comerciales. Literalmente se dice:

«La exigencia de un número mínimo de vehículos, en cuanto que acredita cierta solvencia de la empresa, persigue una mejor protección de los derechos de los usuarios de esta modalidad de transporte público, así como incrementar la seguridad de las transacciones comerciales; objetivos ambos, comprendidos en el concepto comunitario de razones imperiosas de interés general.

Este requisito persigue además, por las razones indicadas, evitar que constantemente aparezcan y desaparezcan microempresas oscureciendo la seguridad jurídica y económica en las relaciones comerciales.

Podría, quizá, haberse exigido una cierta capacidad financiera a las empresas prestadoras de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, pero se ha considerado que obligarlas a disponer de un determinado patrimonio o de recursos inmovilizados que no podrían utilizar en su gestión ordinario, implicaría un aumento injustificado de sus costes y una mayor rigidez en su gestión. Por el contrario, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.2.i) de la Ley de garantía de la unidad de mercado, la exigencia de disponer de un cierto número de vehículos no supone una traba a la gestión empresarial, toda vez que aquéllos guardan relación directa con el objeto de la actividad empresarial, en tanto que son los medios necesarios para la realización de su objeto.

Se ha considerado proporcionado exigir que las empresas dispongan de siete vehículos, al menos, lo cual flexibiliza, en cualquier caso, la regla anteriormente existente.

Por otra parte, no puede considerarse que este requisito resulte discriminatorio, toda vez que se exige de manera igual a todas las empresas que pretenden obtener la autorización.»

La CNMC y el resto de recurrentes objetan frontalmente semejante justificación. Así, la CNMC señala que la seguridad de las transacciones comerciales no es una de las razones imperiosas de interés general a las que se refiere el artículo 17.1.a) LGUM ni la jurisprudencia comunitaria. Además, el requisito es calificado de excesivo y desproporcionado.

Tienen razón en este punto las partes recurrentes. La previsión legal no obliga a tener una flota mínima de vehículos destinados al ejercicio de la actividad de VTC. Simplemente obliga a disponer de uno o más vehículos en las condiciones reglamentarias que se determinen, esto es, simplemente a disponer al menos de algún vehículo destinado a la actividad para la que se solicita la autorización. Por otra parte, no queda claro que la tortuosa remisión a «lo que en cada caso resulte exigible de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine» habilite a restringir el tenor literal de la Ley (uno o más vehículos) y permita exigir disponer de más de un vehículo destinado a la actividad VTC.

Tampoco son atendibles como fundamento de legalidad los argumentos del Abogado del Estado de que dicho requisito ha caracterizado a esta actividad desde su origen y que «forma parte de la naturaleza de dicha actividad» y que el Real Decreto impugnado ha reducido la flota mínima de los 10 vehículos que exigía la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero (modificada por la Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre) a los 7 ahora exigidos. En efecto, con independencia de la evolución de la regulación de este tipo de transporte y de la previsión de la Orden invocada, ahora resulta necesario confrontar la legalidad de tal exigencia con el actual marco normativo.

En cualquier caso, ni la exigencia de una flota atiende a la finalidad de la regulación de la actividad de los VTC ni la justificación ofrecida por la memoria de impacto normativo es convincente. Ya hemos visto la razón de interés general que justifica la previsión de determinadas medidas restrictivas de la actividad de los VTC, en breve, el mantenimiento de un equilibrio en los servicios de transporte urbano que permita mantener un servicio ajustado a las características decididas por la administración competente como lo es el de los taxis. Sin embargo, ninguna relación tiene con tal objetivo la exigencia de que quien desee dedicarse a tal actividad de VTC deba disponer de una flota mínima, requisito que resulta por completo irrelevante desde la perspectiva de dicha razón de interés general, pues el equilibrio entre taxis y VTC no se ve ni favorecido ni perjudicado por esta exigencia. Y, por otra parte, ciertamente tiene razón la CNMC cuando afirma que la seguridad de las transacciones comerciales no constituye una razón que justifique una medida restrictiva a la actividad de los VTC.

Tampoco resultan convincentes las razones ofrecidas en la memoria de impacto normativo, pues no se alcanza bien a comprender por qué exigir un tamaño mínimo a las empresas que se dediquen a la actividad supone una mejor protección de los derechos de los usuarios o incrementa la seguridad de las transacciones financieras, ni por qué se iba a producir necesariamente una constante aparición y desaparición de microempresas (como se afirma que ocurriría) y por qué, de producirse tal circunstancia (que sucede en muchos sectores económicos), se oscurecería la seguridad jurídica y económica en las relaciones comerciales, como también se asegura. Se trata de afirmaciones apodícticas carentes de explicación y que resultan desmentidas, por cierto, por la existencia de numerosos taxistas que son titulares exclusivamente de su licencia, sin que ello haya ocasionado tan perniciosas consecuencias.

De lo anterior se concluye que la exigencia de una flota mínima de siete vehículos constituye una limitación a la actividad de VTC que excluye a pequeños empresarios del ejercicio de la misma y que carece, sin embargo, de una razón de interés general o de necesidad que la justifique. Resulta por tanto contraria a derecho y ha de ser anulada. Hemos de estimar por tanto el recurso en este punto y anular los dos primeros párrafos del apartado 2 del artículo 181 ROTT, en la redacción que le dio el Real Decreto impugnado en el apartado uno de su artículo único.

La estimación de esta alegación y la consiguiente declaración de nulidad de los dos primeros párrafos del artículo 181.2 ROTT hace innecesario abordar las alegaciones dirigidas contra la disposición transitoria única del Real Decreto 1057/2015, que efectúa determinadas previsiones para quienes a la entrada en vigor de la reforma del ROTT dispongan de menos de siete autorizaciones de VTC. La disposición transitoria queda sin supuesto de aplicación y, por conexión y consecuencia de la anulación de los párrafos anulados del artículo 181.2 ROTT, y para mayor seguridad jurídica, debe ser también declarada nula.

#### Décimo.

Sobre los requisitos materiales relativos a los vehículos.

Además de la exigencia de una flota mínima examinada en el anterior fundamento de derecho, el mismo apartado 2 del artículo 181 ROTT prevé una serie de características técnicas de los vehículos que vayan a prestar servicios VTC, con el siguiente tenor:

« Artículo 181.

1. Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor será necesario que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos en el artículo 43.1 de la LOTT, con las especificaciones que se indican en el apartado siguiente.

2. [...]

Los vehículos a los que hayan de estar referidas las autorizaciones de arrendamiento con conductor, no tendrán una capacidad superior a 9 plazas, incluida la del conductor, y deberán reunir, sin perjuicio de cualesquiera otras que supongan una mejora de sus condiciones, las siguientes características:

a) Motor con una potencia igual o superior a 12 caballos de vapor fiscales (CVF).

b) Longitud mínima exterior, medida de extremo a extremo del vehículo, igual o superior a 4,60 metros.

No será necesario el cumplimiento de las exigencias contenidas en las dos letras anteriores cuando el vehículo que se pretenda adscribir a la autorización utilice como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocombustibles, los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural, el gas licuado del petróleo o cualquier otra que así se señale expresamente por resultar alternativa a los combustibles fósiles clásicos.

Los vehículos no podrán continuar dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años, contados desde su primera matriculación. No obstante, no existirá



limitación alguna en cuanto a la antigüedad del vehículo, cuando el mismo tenga una potencia fiscal igual o superior a 28 CVF o se trate de un vehículo histórico de los definidos como tales en la reglamentación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.»

Son, como se ve, requisitos que hacen referencia al tipo de vehículos (longitud, número de plazas y potencia) y a su antigüedad (10 años máximo desde la primera matriculación), con determinadas excepciones en casos de vehículos con combustibles poco o no contaminantes o, en cuanto a la antigüedad, respecto de los vehículos de superior potencia o históricos.

Señalan los demandantes que la memoria no contiene justificación respecto de la antigüedad y que, en la hipótesis de que lo fuera la seguridad vial, sería menos restrictiva la exigencia de superación de pruebas técnicas, para lo que cita jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-428/12); se habría vulnerado por ello el artículo 5.2 LGUM al no haber optado el requisito menos restrictivo para la finalidad perseguida.

En cuanto a los requisitos de representatividad (tamaño y potencia), la CNMC y los otros recurrentes en términos análogos consideran insuficiente la justificación ofrecida en la memoria (características de gama media que no constituyen una barrera de acceso, características mínimas de calidad como se exigen al taxi), la cual no respondería a las razones de interés general previstas en el artículo 17.1.a) LGUM, entre las que no se cuenta la protección del consumidor. Entiende también el regulador que son requisitos de naturaleza económica, que suponen un aumento del coste fijo para entrar en el mercado y que responden a la planificación de un sector.

La memoria expone que se trata de requisitos que no pueden considerarse una barrera de acceso por ser características que corresponden a la generalidad de los turismos de gama media y que no resulta desproporcionado exigir unos niveles mínimos de calidad. Añade además que se trata de requisitos análogos a los que las administraciones autonómicas y locales exigen a los taxis, por lo que se pretende equilibrar las dos modalidades de transporte que hoy compiten entre sí. El Abogado del Estado defiende en su demanda la justificación de la memoria y añade que, de prosperar el planteamiento de la CNMC, se daría la paradoja de que el regulador se vería obligado a impugnar las normas sobre exigencias de requisitos técnicos a los taxis y evitar así una competencia desleal entre ambas modalidades de transporte urbano.

La impugnación ha de ser desestimada. Una vez admitido que el mantenimiento del equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano mediante arrendamiento de vehículos con conductor al objeto de preservar la opción pública por mantener un servicio de taxis con arreglo a determinados criterios es una razón imperiosa de interés general que justifica medidas restrictivas de servicios análogos, dicha justificación se proyecta también sobre los requisitos que estamos examinando. Tiene razón el Abogado del Estado en que exigiendo las administraciones competentes (autonómicas o locales) requisitos encaminados a asegurar determinados niveles de calidad y seguridad en los taxis, no puede objetarse que se adopten exigencias análogas a los servicios de transporte que compiten con ellos.

Finalmente, en lo que respecta a la objeción de que se trata de requisitos de carácter económico, lo que supone que vulnerarían lo preceptuado por los artículos 18.2.g) LGUM y 10.e) de la Ley 17/2009, es de aplicación lo que hemos dicho en el fundamento séptimo en relación con la regla de la proporcionalidad: se trata de requisitos exigidos con carácter general para la obtención de autorizaciones VTC y que no condicionan la concesión de la autorización a la prueba o acreditación de las circunstancias especificadas en el citado artículo 10.e) de la Ley 17/2009: a «la prueba» de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que «se evalúen» los efectos económicos o, en fin, a que «se aprecie» si la autorización se ajusta a objetivos de programación. Finalmente, tampoco acreditan los recurrentes que tales exigencias resulten discriminatorias respecto a las exigidas a los taxis por las administraciones competentes.

#### Undécimo.

Sobre las restricciones al ejercicio de la actividad.

El artículo 182.1 ROTT exige que los servicios de VTC hayan de ser contratados previamente y que los vehículos hayan de llevar a bordo la documentación acreditativa de dicha contratación. El precepto establece lo siguiente:

«1. Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado.

A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento.

Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.»

Se denuncian estos requisitos para el ejercicio de la actividad de VTC, alegando que no se han justificado adecuadamente en términos de necesidad y proporcionalidad y que constituyen una carga excesiva y una barrera innecesaria a la actividad. Para la CNMC, el hecho de que ni los VTC ni el servicio de taxis sean servicios públicos en sentido estricto, sino actividades prestadas por particulares en régimen de libre competencia, hace que se requiera una razón imperiosa de interés general para justificar estas exigencias. Y si se tratase de justificar en la protección de la competencia desleal frente a la actividad de autotaxi, debía acreditarse que los medios empleados son los más adecuados para tal finalidad.

La memoria se limita en realidad a relacionar la necesidad de esta documentación con la limitación del servicio de VTC a la previa contratación, excluyendo su contratación en la vía pública, bien circulando bien en paradas. Nada dice por su parte el Abogado del Estado en relación directa con los requisitos de la previa contratación y de la documentación.

La sucinta fundamentación de las demandas en este aspecto -como sin duda también de la memoria y de la contestación del Abogado del Estado- conducen a la desestimación de la alegación. En efecto, la CNMC se limita a objetar la falta de justificación y proporcionalidad tanto de dicha restricción como de la necesaria acreditación de la contratación previa. Parece claro que el aspecto sustancial de estos requisitos es el asegurar la limitación de los VTC a servicios de previa contratación, lo que supone restringir la actividad de los VTC a uno solo de los tres segmentos en los que se puede subdividir el mercado del transporte urbano mediante vehículos con conductor (la previa contratación, la parada en la vía pública y la contratación del vehículo en circulación). Pues bien, establecida esta limitación, su acreditación mediante la documentación pertinente es meramente instrumental y no plantea grandes problemas. Y en cuanto a la limitación de los VTC al segmento de la contratación previa, el carácter genérico de la objeción formulada en las demandas hace que debamos rechazarla con base en la admisión de la regulación y limitación de los servicios VTC fundadas en la razón imperiosa de interés general de mantener una prestación equilibrada en los servicios de transporte urbano mediante vehículos con conductor a fin de poder mantener un servicio de interés general como el de taxis por el que han optado las administraciones competentes en la materia.

#### **Duodécimo.**

##### **Conclusión y costas.**

De acuerdo con los razonamientos expresados en los fundamentos de derecho anteriores hemos de estimar en parte el recurso interpuesto por la CNMC, Unauto VTC y Uber BV en lo relativo a la exigencia de una cantidad mínima de siete vehículos dedicados a la actividad de VTC establecida en los dos primeros párrafos del artículo 181.2 del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que declaramos contrarios a derecho y anulamos. Por conexión y consecuencia con dicha declaración de ilegalidad, se anula también la disposición transitoria única del Real Decreto impugnado. Se desestiman las demandas en todo lo demás.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, no se hace imposición de costas, al presentar el caso serias dudas de derecho.

#### **FALLO**

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

1. Estimar en parte los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por Unauto VTC y por Uber BV, contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en cuanto a la impugnación de la nueva redacción de los dos primeros párrafos del artículo 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres que el mencionado



Real Decreto 1057/2015 introduce, así como respecto a la impugnación de la disposición transitoria única de dicho Real Decreto.

2. Desestimar los recursos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de Unauto VTC y de Uber BV en cuanto a las restantes pretensiones, y desestimar en su totalidad el recurso interpuesto por Maxi Mobility Spain, S.L.U.

3. Anular los dos primeros párrafos del artículo 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres -aprobado por Real Decreto 1121/1990, de 28 de septiembre- en la redacción de los mismos dada por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, y anular igualmente la disposición transitoria única del citado Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre.

4. Proceder a la publicación de la parte dispositiva de esta resolución en el Boletín Oficial del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción .

5. No imponer las costas procesales.

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

Así se acuerda y firma.

Eduardo Espín Templado.-José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat.- Eduardo Calvo Rojas.-María Isabel Perelló Doménech.-Diego Córdoba Castroverde.-Ángel Ramón Arozamena Laso.-Fernando Román García.-Firmado.-

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado, 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.