

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: TERCERA
SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 14/02/2012

REC.ORDINARIO(c/d)

Recurso Núm.: 427/2010

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria Parcial

Votación: 31/01/2012

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Secretaría de Sala: Ilmo. Sr. D. Alfonso Llamas Soubrier

Escrito por: PJM

Nota:

REAL DECRETO 919/2010, de 16-7, por el que SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES PARA ADAPTARLO A LA LEY 25/09 (22-12) de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 427/2010

Votación: 31/01/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: Eduardo Espín Templado

Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Alfonso Llamas Soubrier

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a catorce de Febrero de dos mil doce.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 1/427/2.010, interpuesto por la UNIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES LIBRES DE AUTOPATRONOS Y EMPRESARIOS DEL TAXI (U.N.A.L.T.) y la ASOCIACIÓN UNAUTO (UNIÓN NACIONAL DE AUTOTURISMOS), representadas por el Procurador D. Ignacio Batllo Ripoll, contra el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la

Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Es parte demandada la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 4 de octubre de 2.010 la representación procesal de las demandantes ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ordinario contra el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el cual había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 5 de agosto de 2.010. Por diligencia de ordenación de fecha 21 de octubre de 2.010 se tuvo por interpuesto el recurso.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha verificado mediante escrito, al que acompaña documentación, y en el que, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se declare la nulidad o anulabilidad total o parcial del Real Decreto impugnado. Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que debe considerarse indeterminada la cuantía del recurso, y solicita que se acuerde la celebración de vista o, subsidiariamente, la presentación de escrito de conclusiones.

TERCERO.- De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, presentando el Sr. Abogado del Estado escrito contestándola en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que se desestime la pretensión de la parte demandada,

declarándose por la Sala la conformidad a Derecho del Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, en su integridad.

CUARTO.- Por decreto de 28 de abril de 2.011 el Secretario Judicial ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada, acordando a continuación, al no estimar necesaria la celebración de vista, la realización del trámite de conclusiones, para lo que se ha concedido a las partes plazo por el orden establecido en la Ley jurisdiccional, que han presentado sus correspondientes escritos. A continuación se han declarado concluidas las actuaciones por resolución de 5 de julio de 2.011.

QUINTO.- Por providencia de fecha 17 de octubre de 2.011 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 31 de enero de 2.012, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **EDUARDO ESPÍN TEMPLADO**, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso.

La Unión Nacional de Autoturismos (UNAUTO) y la Unión Nacional de Asociaciones Libres de Autopatronos y Empresarios del Taxi (UNALT) interponen recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El recurso se funda en alegaciones procedimentales y sustantivas; en cuanto al procedimiento, se objeta la falta del informe preceptivo del Ministerio de Administraciones Públicas, así como la no consideración de las alegaciones de una de las asociaciones actoras; desde una perspectiva sustantiva se impugnan diversos preceptos por contradecir, en opinión de las recurrentes, la

Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres tras su reforma por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

SEGUNDO.- Sobre el procedimiento de aprobación del Real Decreto impugnado.

Las asociaciones actoras sostienen que se ha conculcado el artículo 24.3 de la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), ya que no existe el informe preceptivo del Ministerio de Administraciones Públicas en relación con los artículos 148.1.5 y 149.1.21 de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como por no tener en cuenta el informe de una de las asociaciones recurrentes a pesar de haber sido registrado en tiempo y forma.

El artículo 24 de la Ley del Gobierno requiere de forma preceptiva que en el procedimiento de elaboración de los reglamentos se evacue un informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas "cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". En el presente caso ciertamente no ha sido así, pues no consta dicho informe en el expediente ni se encuentra en el mismo referencia alguna de que fuese elaborado.

El Abogado del Estado no niega la ausencia del referido informe, sino que arguye que se trata de un Real Decreto que ha de ser aprobado por el Consejo de Ministros, lo que implica el conocimiento de la norma previo a su aprobación por parte del Ministerio en cuestión.

La falta de dicho informe supone, en efecto, una infracción formal de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley del Gobierno. Sin embargo, habida cuenta de la finalidad de dicho informe y de las concretas circunstancias del reglamento impugnado, no puede admitirse que dicha infracción determine la nulidad del mismo. En efecto, la exigencia del referido informe al Ministerio de Administraciones Públicas tiene como objetivo tratar de asegurar que no se afecta al orden constitucional de competencias. Ahora bien, en el presente supuesto no se trata de la elaboración de un nuevo reglamento, sino de la modificación parcial de un reglamento estatal anterior, lo que ya de por sí supone que, en principio, se está dictando una norma sobre materia de competencia estatal y que no se está alterando el reparto competencial. En

consecuencia, el carácter de reforma parcial de un reglamento estatal anterior hace que la omisión del informe del Ministerio de Administraciones Públicas no pueda considerarse un vicio que determine la nulidad del mismo.

En cuanto a que no habrían sido elevados a la totalidad de las instituciones -en particular al Consejo de Estado-, las alegaciones de una de las actoras, se trata igualmente de una deficiencia procedimental que tampoco puede acarrear la invalidación del reglamento, en tanto que ni es determinante de indefensión ni supone omisión de un trámite esencial del procedimiento.

TERCERO.- Sobre la supresión de los artículos 44 y 45.3 del Reglamento de Transportes.

Las asociaciones actoras consideran que la supresión de los artículos 44 y 45.3 del Reglamento de Transportes, como consecuencia de la eliminación por la Ley 25/2009 de los artículos 49 y 50 de la propia Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (Ley 16/1987, de 30 de julio), infringe lo dispuesto los artículos 3 y 15 de la propia Ley 16/1987, ya que estos preceptos contemplan todavía restricciones al acceso a la actividad del transporte por carretera. Entienden que dicha contradicción existe salvo que se declare que con la Ley 25/2009 y la supresión de los artículos 49 y 50 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres el transporte por carretera no está sometido a limitación alguna.

Las recurrentes no traducen su argumentación en ningún pedimento de nulidad de precepto alguno del Real Decreto 919/2010 y, por otra parte, el suplico de la demanda se formula de manera absolutamente genérica, **solicitando que se declare la nulidad o anulabilidad total o parcial de la disposición impugnada.** Aun así y pese a la escasa claridad con la que está redactada la demanda, la argumentación de las actoras de que la supresión de los artículos 44 y 45.3 del Reglamento -eliminando con ello restricciones al acceso a la actividad de transporte por carretera- resultaría contraria a los artículos 3 y 15 de la Ley que desarrolla, puesto que éstos todavía suponen la existencia de límites a dicho acceso, implicaría aparentemente la nulidad de los puntos cuatro y cinco del Real Decreto impugnado, puesto que son los puntos en los que se suprimen los referidos artículos 44 y 45.3.

Por otra parte, como la hipotética anulación de dichos puntos que acuerdan la supresión de los citados preceptos iría en contra del sentido general del recurso, en términos generales favorable a la liberalización de la actividad del transporte por carretera, **parece verosímil pensar que lo que en realidad pretenden las asociaciones recurrentes es que declaremos de que el acceso al mercado del transporte por carretera no contempla hoy día limitación alguna.**

En cualquier caso, debe rechazarse que exista la contradicción normativa que se denuncia, sin que por ello debamos efectuar una declaración general como la presuntamente pretendida por las actoras, que no constituye una pretensión acorde con los contenidos estipulados en los artículos 68 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción, puesto que no es el objeto del recurso contencioso administrativo el obtener de los tribunales una declaración interpretativa general de las normas sometidas a su consideración.

Los artículos 44 y 45 del Reglamento de Transportes, antes de la promulgación del Real Decreto impugnado, decían así:

"Artículo 44.

El establecimiento de límites cuantitativos en el otorgamiento de títulos habilitantes para la realización de las actividades de transporte discrecional de mercancías o de viajeros, de agencia de transporte, de transitario, de almacenista-distribuidor y de arrendamiento de vehículos, así como la suspensión temporal del otorgamiento de dichos títulos habilitantes, procederá únicamente en los supuestos expresamente previstos en este Reglamento, de conformidad con lo establecido en la LOTT.

La variación de dichos supuestos deberá ser realizada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones cuando quede justificado en el correspondiente expediente que se producen las causas motivadoras de dichas limitaciones previstas en la LOTT y previo informe del Consejo Nacional de Transportes Terrestres y del Comité Nacional del Transporte por Carretera, sometiéndose las mismas al conocimiento de la Conferencia Nacional del Transporte o, por delegación de ésta, al de la Comisión de Directores generales de Transporte del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Artículo 45.

1. Los títulos habilitantes para la realización de los distintos tipos de transporte por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias de los mismos, salvo lo dispuesto en el punto siguiente, se otorgarán sin plazo de duración prefijado, si bien su validez quedará condicionada a la realización de su visado periódico por la Administración.

2. No obstante lo dispuesto en el punto anterior, los títulos habilitantes para la realización de transportes regulares de viajeros, así como de estaciones de transporte y centros de información y distribución de cargas públicos que se gestionen en forma indirecta, se concederán por el plazo de tiempo que expresamente se determine en relación con cada uno de los mismos. El Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, previo informe del Comité Nacional de Transportes por Carretera, podrá asimismo determinar que las autorizaciones correspondientes a transportes discrecionales de viajeros en vehículos de turismo, así como las referentes a determinados transportes

especiales, puedan otorgarse con carácter temporal o por plazos de duración prefijados, siempre que ello resulte necesario para atender necesidades temporales o excepcionales respecto a las que el otorgamiento de autorizaciones permanentes pueda ocasionar un sobredimensionamiento de la oferta de transporte.

3. Cuando se den las circunstancias previstas en el artículo 49 de la LOTT, y ello resulte necesario por causas de utilidad pública o interés social, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Transportes Turismo y Comunicaciones, previo informe del Consejo Nacional de Transportes Terrestres y del Comité Nacional del Transporte por Carretera, y oída la Conferencia Nacional del Transporte o, por delegación de ésta, la Comisión de Directores generales de Transporte del Estado y de las Comunidades Autónomas, podrá revocar o condicionar con criterios objetivos, en cualquier momento, los títulos habilitantes existentes, debiendo abonar las indemnizaciones que, en su caso, procedan."

Por su parte, los artículos 3 y 15 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, tienen el siguiente tenor:

"Artículo 3.

La organización y funcionamiento del sistema de transportes se ajustará a los siguientes principios:

- a) Establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que los integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes.
- b) Satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social.
- c) Mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al artículo 139.2 de la Constitución.

Artículo 15.

1. La Administración podrá 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.
2. Los programas o planes contendrán especialmente previsiones sobre las siguientes cuestiones:
 - a) Los servicios o actividades de gestión pública directa.
 - b) El diseño general o parcial de la red de transportes regulares o de sus ejes básicos en el transporte de viajeros por carretera y de la Red Nacional Integrada en el transporte ferroviario.
 - c) Las restricciones o condicionamientos para el acceso al mercado, si procedieran.
 - d) Las prohibiciones o restricciones de transporte en zona o zonas determinadas, si procedieran.
 - e) Las medidas de fomento y apoyo al transporte o a determinadas clases del mismo, si procedieran."

La alegación debe, en efecto, ser desestimada por cuanto las previsiones de los artículos 3 y 15 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres no hacen contraria a derecho la supresión de los artículos 44 y 45.3 del Reglamento impugnado. Hay que tener en cuenta que el artículo 3 enuncia unos principios rectores del sistema de transportes (sistema común de transporte en todo el territorio nacional, máxima eficacia y mínimo coste

social, unidad de mercado en todo el territorio español) que son compatibles, dada su generalidad, tanto con la existencia como con la supresión de requisitos o limitaciones al acceso a la actividad del transporte.

Y, en lo que respecta al artículo 15, este contempla la posibilidad de que la Administración elabore planes o programas de la evolución y desarrollo de los diversos tipos de transportes, especificando en el apartado 2 las cuestiones sobre las que dichos planes pueden proyectarse, de las que sólo la letra c) se refiere al tema litigioso de las limitaciones o restricciones al acceso al mercado sobre la que argumentan las actoras. Así, las previsiones de las letras a), b) d) y e) se refieren a posibles contenidos de los planes de transportes que en ningún caso resultan afectadas por la supresión de los artículos 44 y 45.3 del Reglamento de Transportes, que versan sobre el acceso a la actividad del transporte por carretera. En cuanto a la letra c), que expresamente se refiere a esta cuestión, lo hace en términos que son asimismo compatibles con la existencia o no de limitaciones al acceso, puesto que de manera expresa admite la posibilidad de imponer restricciones o condicionamientos para el acceso al mercado "si procedieran", lo que no implica en modo alguno que sea preceptivo la imposición de tales limitaciones, de forma que tal obligación pudiese resultar contradicha por la supresión de los referidos artículos 44 y 45.3 del Reglamento de Transportes.

CUARTO.- Sobre la impugnación del artículo 165.1 del Reglamento de Transportes.

Según las asociaciones actoras el texto del artículo 165.1 del Reglamento de Transportes, en la redacción que le da el Real Decreto impugnado, es contrario al artículo 119 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, puesto que mientras que éste último dice que las funciones de mediación entre los usuarios del transporte y los transportistas "únicamente" podrán ser realizadas por las agencias de transporte, el texto modificado del artículo 165.1 del Reglamento establece que dicha actividad "estará reservada" a las agencias de viaje.

Como única fundamentación de esta alegación se afirma en la demanda:

"La modificación reglamentaria del artículo 165.1 sustituye la palabra "*únicamente*" por "*reservada*", lo cual afecta al principio de legalidad, ya que mientras la LOTT en su artículo

119.1 establece que las funciones de mediación en el transporte únicamente lo podrán hacer las agencias de viaje, salvo lo previsto, o las excepciones fijadas en su apartado 2 del citado precepto, entre las que cabe destacar las cooperativas de transportistas. Sin embargo, el desarrollo reglamentario que ahora se modifica, lo reserva, sin excepción alguna, a las agencias de viaje, por lo que dicho precepto infringe el desarrollo reglamentario que el Real Decreto debe efectuar respecto a la ley superior."

Como puede observarse, en el parco desarrollo argumental que efectúan las recurrentes no queda claro si lo que se impugna es la sustitución del término "únicamente" por la expresión "estará reservada" (como literalmente se afirma al comienzo), o si la objeción es que mientras que la Ley reserva dicha actividad de mediación a las "agencias de transporte" (entre las que cabe destacar las cooperativas de transportistas, se dice), el texto reglamentario lo hace a las "agencias de viaje" ("sin excepción alguna", según se afirma en la demanda).

En ninguno de los dos casos puede apreciarse una infracción del principio de legalidad, como sostienen las recurrentes. En cuanto a la sustitución del término "únicamente", por "estará reservada", no hay diferencia semántica ni contradicción alguna. Son, en efecto, términos equivalentes a los efectos de la regulación que se discute, sobre todo teniendo en cuenta que el precepto reglamentario ha de ser interpretado en el sentido de lo dispuesto por la Ley.

Por esta misma razón tampoco podría prosperar la sustitución de la referencia a las agencias de transporte por la de las agencias de viaje. En aplicación de los principios de interpretación de los reglamentos de conformidad con la ley que desarrollan y del de conservación de las normas, ha de entenderse que la referencia a las agencias de viaje como entidades a las que se reserva la función de mediación entre los usuarios del transporte y los transportistas debe entenderse comprensiva de cualquier entidad que pueda calificarse legalmente como "agencias de transporte legalmente autorizadas", según reza el artículo 119.1, *in fine*, de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

QUINTO.- Sobre la pretensión de inaplicación de los artículos 177 a 179 del Reglamento de Transportes.

Según argumentan las actoras, la reforma de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres por la Ley 25/2009 debía llevar aparejado no sólo la

supresión de los artículos 174 y 175 del Reglamento de Transportes, sino también los artículos 176 al 178 (o al 179, se dice en ocasiones). Entienden que dicha inaplicación sería una consecuencia inevitable de la modificación que el artículo 21 de la Ley 25/2009 ha operado sobre el artículo 133 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, al establecerse ahora que la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor "podrá ser realizada libremente". Asimismo, consideran que la inaplicación de dichos preceptos deriva también de que la Directiva 123/2006 excluye, en su consideración 21 y el artículo 2.2.d), de su propia aplicación a los servicios de transportes, a la vez que la consideración 33 incluye en la condición de servicio, como integrante de su ámbito liberalizador, al arrendamiento de vehículos.

En definitiva, sostienen las actoras, la modificación de los artículos 176 a 178 por el Real Decreto impugnado -y, hay que entender, el mantenimiento del 179- incumple el mandato de la citada Directiva y el del legislador estatal al establecer requisitos que resultan contrarios al texto vigente del artículo 133 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, pues este precepto declara libre la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor, con excepción de las obligaciones en materia fiscal, laboral, social y seguridad vial.

El texto del artículo 133.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, tras su reforma por la Ley 25/2009 dice así:

"Artículo 133.

1. La actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor podrá ser realizada libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones que, por razones de índole fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, les vengan impuestas por la legislación reguladora de tales materias."

Debe decirse en primer lugar que, como en general en el resto de la demanda, las recurrentes se limitan a ofrecer una argumentación genérica, sin examinar de manera particularizada los preceptos supuestamente contrarios a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Tal carencia de fundamentación tiene distintas consecuencias en función del contenido de los preceptos cuya inaplicación se postula.

En el caso del artículo 177, no puede aceptarse la alegación de las recurrentes ya que dicho precepto reitera lo estipulado por el artículo 134 de la propia Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres tal como queda

redactado por el punto once del artículo único del Real Decreto impugnado, respecto a que los arrendamientos sin conductor no pueden ir acompañados de otro concertado con la misma empresa relativo al personal conductor o acompañante (salvo lo dispuesto en la sección 2ª del capítulo que se refiere precisamente al arrendamiento de vehículos con conductor). También ha de rechazarse la pretensión de la parte actora en relación con los artículos 178 y 179, pues los mismos se refieren a los arrendamientos de vehículos destinados a cualquier tipo de transporte sujeto a autorización, circunstancia que conlleva diferencias relevantes con un arrendamiento normal de vehículos sobre las que la parte no alega en absoluto. En consecuencia, no puede admitirse la innecesariedad de las previsiones contenidas en ambos preceptos sin un examen detenido de las mismas que la parte no realiza y que esta Sala no puede substituir.

Por último, algo parecido ocurre con el artículo 176. En el mismo se especifican diversas exigencias en relación, en este caso sí, con un arrendamiento ordinario de vehículo sin conductor. Sin embargo, la parte no expone razón alguna en relación con las mismas para verificar si efectivamente alguna o todas dichas previsiones chocan con la previsión de un ejercicio libre de la actividad de transporte de arrendamiento de vehículos sin conductor o si bien las mismas poseen un amparo legal o un fundamento o razón que las justifique. Así pues, la falta de razonamiento que fundamente la pretensión de la parte fuerza a desestimar este alegato.

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

En relación con los artículos 180 y 181 las asociaciones recurrentes formulan una pretensión principal (letras A y B) y otra subsidiaria (letra C). En primer lugar arguyen que la modificación de los apartados 180.1 y 181.1 suponen una deficiente transposición de las modificaciones de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, ya que según ésta el arrendamiento sin conductor no queda dentro de las normas del transporte y al arrendamiento con conductor se le aplican las del transporte discrecional. **Lo que sucede es que la parte no aclara qué consecuencias extrae de semejante supuesto error, formulando así una alegación de escasa claridad, como la mayor parte del recurso.**

Subsidiariamente, 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:

"Artículo 134.

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

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

"Artículo 135.

1. Las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos podrán otorgarse según modalidades análogas a las previstas en los apartados a) y c) del punto 1 del artículo 92.

2. Para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones será necesario que la empresa arrendadora cumpla los requisitos establecidos en el artículo 48, así como las relativas a número mínimo y características de los vehículos, disposición de locales u oficinas, u otros precisos que, en su caso, se exijan para procurar la adecuada realización de la actividad y el interés y seguridad de los usuarios.

Artículo 136.

Sin perjuicio de la exigencia de las condiciones impuestas para el ejercicio de la actividad de la empresa arrendadora a que se refiere el punto 1 del artículo 133, los vehículos destinados a la realización de transportes que requieran título administrativo habilitante, conforme a esta Ley, salvo en el supuesto previsto en el punto 2 del artículo 133, únicamente podrán ser cedidos en arrendamiento a las personas poseedoras de un título que habilite para realizar transporte con los mismos."

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:

"Artículo 181.

1. Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que serán de la modalidad prevista en el artículo 92.2 a) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, será necesario que la persona física o jurídica solicitante cumpla los siguientes requisitos:

a) Disposición de, al menos, un local dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos, con nombre o título registrado y abierto al público previo cumplimiento de los requisitos legales sobre apertura de locales.

b) Disposición en propiedad, leasing o arrendamiento, del número mínimo de vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor que determine el Ministro de Fomento en función de las circunstancias del mercado. Dicho número no podrá

ser inferior a cuatro. Los vehículos deberán tener carácter representativo pudiendo, a tal efecto, exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones.

c) [...]

d) [...]

e) [...]

f) Disposición de un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos, provistos del permiso de conducir de la clase BTP, en régimen de alta en la Seguridad Social y contratados a jornada completa.

g) [...]"

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:

"Artículo 92.

1. Las autorizaciones de transporte público discrecional deberán determinar, en todo caso, la clase de transporte y el ámbito o radio de acción autorizados, y podrán ser otorgadas según las siguientes modalidades:

a) [...]

b) [...]

c) Autorización a la empresa transportista estableciendo limitaciones específicas en relación con los vehículos que hayan de utilizarse para el transporte y, en su caso, con la capacidad de carga u otras características de los mismos.

Esta modalidad podrá ser utilizada en cualquiera de las dos variantes reguladas en el punto siguiente, con independencia de que se establezcan o no limitaciones en la oferta de transporte, por las causas previstas en el artículo 49. En el primer caso, se limitará el número y/o condiciones de las nuevas autorizaciones que hayan de otorgarse, mientras que en el segundo no existirán tales restricciones.

2. Las autorizaciones a que se refiere el apartado c) del punto 1 anterior podrán revestir, a su vez, las dos siguientes modalidades:

a) Estar referidas, en cada momento, a uno o varios vehículos concretos.

En este caso, se establecerá reglamentariamente el procedimiento para realizar, a instancia del autorizado, la citada referencia, a un vehículo distinto que reúna las condiciones exigibles. Dicho procedimiento posibilitará que el cambio de referencia sea realizado con el mayor grado de automatismo y simplificación de trámites.

b) No estar referidas a priori a vehículo concreto alguno, pudiendo por tanto realizar transporte, al amparo de las mismas, cualquier vehículo del que disponga el titular de la autorización, según lo previsto en el artículo 54 que reúna las condiciones exigidas en la misma."

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.

No es posible, en cambio, llegar a la misma conclusión anulatoria respecto a la cláusula residual de la letra f), también impugnada, al tratarse de una cláusula genérica que no contempla ningún requisito en particular y que tampoco puede decirse que esté vedada por los artículos 133, 134 y 137, únicos dedicados ahora expresamente al arrendamiento de vehículos. Será en el caso de que el Ministro de Fomento use dicha habilitación cuando deberá comprobarse si los requisitos que puedan establecerse resultan compatibles con la libertad de ejercicio del arrendamiento de vehículos con conductor y con la regulación legal sobre el transporte discrecional aplicable a ellos.

SÉPTIMO.- Conclusión y costas.

Lo expuesto en los anteriores fundamentos de derecho conduce a la estimación parcial del recurso, anulando el artículo único, punto catorce, del Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, en tanto da nueva redacción a los apartados 1.a), b) y f) del artículo 181 del Reglamento de la Ley de Transportes (Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre), que quedan sin contenido. En efecto, hay que tener en cuenta que la reforma da una nueva redacción al precepto en su integridad, por lo que dichos apartados han de ser anulados sin que puedan revivir los anteriores apartados que fueron derogados por el Real Decreto impugnado.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, no se imponen las costas.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

F A L L A M O S

Que ESTIMAMOS EN PARTE el recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por la Unión Nacional de Asociaciones Libres de Autopatronos y Empresarios del Taxi (U.N.A.L.T.) y por la Asociación UNAUTO (Unión Nacional de Autoturismos) contra el

Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ANULANDO su artículo único, punto catorce, en lo que respecta a las modificaciones que introduce en el artículo 181, punto 1, letras a), b) y f) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y DESESTIMANDO el resto de pretensiones.

En relación con el artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional, publíquese este fallo en el Boletín Oficial del Estado.

No se hace imposición de las costas procesales ocasionadas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-Pedro José Yagüe Gil.-Manuel Campos Sánchez-Bordona.-Eduardo Espín Templado.-José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.-María Isabel Perelló Doménech.-Firmado.-

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. EDUARDO ESPIN TEMPLADO, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Firmado.-

