



Roj: **STS 4249/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4249**

Id Cendoj: **28079130032024100212**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **17/07/2024**

Nº de Recurso: **5023/2023**

Nº de Resolución: **1306/2024**

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

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 601/2023,**
ATS 13053/2023,
STS 4249/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.306/2024

Fecha de sentencia: 17/07/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **5023/2023**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/07/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.4

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **5023/2023**

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1306/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 17 de julio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado con el número **5023/2023**, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Manuel Sánchez Puelles y González Carvajal, en nombre y representación de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia, bajo la dirección letrada de José María Baño León, contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 115/2023, de 24 de marzo de 2023, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 240/2022

Ha sido parte recurrida el Procurador de los Tribunales Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, bajo la dirección letrada de Mª Ángeles Rodríguez Paraja.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 240/2022, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia el 24 de marzo de 2023, cuyo fallo dice literalmente:

"1.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, representada por la Procuradora Dña. María Llanos Plaza Orozco, y defendida por la letrada Dña. María de los Ángeles Rodríguez Paraja contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 23 de diciembre de 2021 por el que se aprueba definitivamente la modificación de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia, art. denominado 53 bis, vehículos de turismo con conductor, declarando la nulidad de los apartados 2 a) y 2 f) del mencionado precepto, con todas las consecuencias inherentes a tal declaración.

2.- Imponemos el pago de las costas procesales causadas de acuerdo con el fundamento de derecho tercero de la presente resolución. "

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

"Segundo: Con relación al apartado 2 a) del precepto citado que establece que los servicios a prestar con origen y destino en el término municipal de Valencia deberán contratarse, al menos, con una antelación de una hora previa a su efectiva prestación, la Sala ya se ha pronunciado anulándolo con relación a la Ordenanza de Elche sobre la misma materia en la sentencia 267/2022, de 12 de julio. También en el mismo sentido lo ha hecho la sentencia del T.S. de 13 de febrero de 2023, nº 164/2023, recurso 6718/2021 y de 15 de febrero de 2023, nº 181/2027, recurso 7617/2021. En estas dos últimas sentencias se razona con relación a un intervalo de tiempo aun menor de 30 minutos entre la contratación telemática y la efectiva prestación del servicio que constituye una muy notable limitación para el ejercicio de esta actividad empresarial, capaz de desanimar al usuario para la utilización de este servicio lo que ha de reputarse de suficiente intensidad contraria al art. 38 de la CE. Ni tan siquiera se acepta que esa exigencia sea necesaria y adecuada para la consecución del fin de interés general que se persigue como preservar el régimen de precontratación y evitar el fraude.

Con relación al apartado 2 f) del mismo precepto según el cual cada vez que se sustituya uno de los vehículos que se encuentran actualmente adscritos a autorizaciones VTC y que quieran prestar sus servicios con inicio y fin en la ciudad de Valencia se hará por otro vehículo clasificado en el registro general de vehículos de la Dirección General de Tráfico con la clasificación ambiental cero emisiones, este precepto infringe el art. 7 del Decreto-Ley autonómico 4/2016 y es motivo suficiente de anulación por conculcación del principio de jerarquía normativa consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española. El citado art. 7 establece que: "Cada vez que se sustituya uno de los vehículos que están actualmente adscritos a autorizaciones VTC se hará por medio de otro vehículo que utilice como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes, los combustibles sintéticos y parafénicos, el gas natural y el gas licuado del petróleo. También podrá sustituirse por un vehículo de los denominados híbridos". Dicho precepto también exige que las medidas que adopten las entidades locales han de respetar los criterios de proporcionalidad que establece la normativa vigente. Sin embargo, el citado precepto 2 f) excluye los vehículos de clasificación ambiental ECO y opta por la alternativa más radical que son los vehículos con clasificación ambiental cero emisiones, que son un 47%



más caros (6.865 euros) en cuanto al precio mínimo que el vehículo ECO en su precio más económico. Lógicamente la medida no se aplica sobre los taxis sino solo sobre los VTC. Como el número de vehículos VTC es muy inferior al de los taxis el alcance medioambiental de la medida impuesta es muy limitado y esta situación resta competitividad a los VTC con relación a los taxis al tener que comprar vehículos de reemplazo mucho más caros, perjudicando gravemente su actividad económica y discriminándolos sin razón frente a sus competidores. Según el informe económico aportado como documento nº 3 de la demanda del departamento de promoción de la competencia-Subdirección de análisis económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el acuerdo recurrido la media del precio mínimo de los modelos ofertados con calificación cero emisiones es un 18% superior a la media del precio mínimo de los vehículos con etiqueta ECO.

De acuerdo con todo lo expuesto el recurso debe prosperar.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, la representación procesal de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia preparó recurso de casación, que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tuvo preparado mediante auto de 27 de junio de 2023, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 28 de septiembre de 2023, cuya parte dispositiva dice literalmente:

" 1.º) Inadmitir el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia contra la sentencia n.º 115/2023, de 24 de marzo, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo n.º 240/2022

2.º) Admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia contra la referida sentencia.

3.º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la exigencia de que cada vez que se sustituya uno de los vehículos que se encuentran actualmente adscritos a autorizaciones VTC y que quieran prestar sus servicios con inicio y fin en la ciudad de Valencia, se hagan por otro vehículo clasificado en el registro general de vehículos de la Dirección General de Tráfico con la clasificación ambiental cero emisiones, contenida en el apartado 2.f) del artículo 53.bis de la Ordenanza de Movilidad aprobada definitivamente por el Ayuntamiento de Valencia el 23 de diciembre de 2021, se adecúa o no a los principios de necesidad y proporcionalidad y de libertad de establecimiento.

4.º) Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, son el artículo 38 de la Constitución Española, y el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Todo ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

5.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

6.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

7.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos".

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 19 de octubre de 2023, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. El Procurador de los Tribunales Manuel Sánchez Puelles y González Carvajal en nombre y representación de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia presentó escrito de interposición del recurso de casación el 30 de noviembre de 2023 en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"que teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo, tenga por interpuesto RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia 115/2023, de 24 de marzo, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y, previos los trámites procesales oportunos, dicte en su día Sentencia que estime el presente recurso, case y anule la sentencia recurrida y desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CNMV en cuanto



solicitó la anulación del apartado 2 f) del artículo 53 bis de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia, declarando que el precepto mencionado se ajusta a derecho"

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 13 de diciembre de 2023, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó Procurador de los Tribunales Ramón Rodríguez Nogueira en nombre y representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia mediante escrito de oposición de fecha 18 de enero de 2024., en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

" teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y tenga por formulado escrito de **OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN** de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia frente a la Sentencia número 115/2023, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 24 de marzo de 2023 (recurso n.º 240/2022), anulatoria del apartado 2.f) del artículo 53 bis de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia, confirmando la sentencia impugnada, con imposición de las costas causadas"

SEXTO.- Por providencia de 27 de febrero de 2024, se acuerda no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia 17 de abril de 2024 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 16 de julio de 2024, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso referido a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 115/2023, de 24 de marzo de 2022 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la redacción introducida por la disposición final de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 115/2023, de 24 de marzo de 2023, que estimó el recurso contencioso-administrativo planteado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 23 de diciembre de 2022, por el que se aprueba definitivamente la modificación de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia, declarando la nulidad de los apartados 2 a) y 2f) del artículo 53 bis de la referida Ordenanza.

La sentencia impugnada, cuya fundamentación jurídica hemos transcrito en los antecedentes de hecho de esta sentencia, declara la nulidad del apartado 2 a) del artículo 53 bis de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia, que establece que los servicios a prestar con origen y destino en el término municipal de Valencia deberán contratarse, al menos, con una antelación de una hora previa a la prestación, siguiendo la doctrina de esa misma Sala y la fijada en las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 2023 (RC 6718/2021) y 15 de febrero de 2023 (RC 7617/2021), en que dicha regulación constituye una muy notable limitación para el ejercicio de la actividad empresarial, en la medida que es capaz de desanimar al usuario para la utilización del servicio, lo que, por su intensidad, resulta contrario al artículo 38 de la Constitución.

En relación al apartado 2 f) del artículo 53 bis de la Ordenanza municipal, que dispone que cada vez que se proceda a sustituir uno de los vehículos que se encuentran actualmente adscritos a autorizaciones VTC se hará por otro vehículo clasificado con la clasificación ambiental cero emisiones, se anula dicha disposición porque infringe el artículo 7 del Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor, y vulnera, por tanto, el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución

Se razona que el artículo 7 del mencionado Decreto-Ley 4/2019 también exige que las medidas que adopten las entidades locales han de respetar los criterios de proporcionalidad que establece la normativa vigente. Y, en este caso, se cuestiona que la Ordenanza excluya los vehículos con clasificación ambiental ECO, y opte por la alternativa más radical que son los vehículos con clasificación ambiental cero emisiones, que son un 47% más caros que los vehículos con etiqueta ECO.

El recurso de casación se sustenta en el argumento de que la limitación impuesta por la Ordenanza municipal, en el apartado 2 f) del artículo 53 bis, es compatible con la libertad de empresa, en la medida que conforme

a la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta legítimo el establecimiento de regulaciones públicas de las condiciones de acceso y del ejercicio de la actividad comercial, en particular, con las que tienen por objeto proteger a los consumidores, preservar el medio ambiente, organizar el urbanismo y asegurar la adecuada utilización del territorio.

Se alega, también, que la limitación impuesta por la Ordenanza de Movilidad se adecua al principio de proporcionalidad, atendiendo a los cánones establecidos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

En último termino, se aduce que la medida controvertida no incide en la libertad del establecimiento que garantiza el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la jurisprudencia que resulta relevante para resolver el recurso de casación.

Antes de abordar las cuestiones jurídicas planteadas por la parte recurrente, procede reseñar el marco jurídico aplicable, así como recordar la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la del Tribunal Supremo que consideramos relevante para resolver el presente recurso de casación :

A) El Derecho de la Unión Europea

El artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone:

"En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.

Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales."

El artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone:

"Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

- a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos."

B) El derecho Estatal

El artículo 38 de la Constitución dispone:

"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación."

El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, bajo el epígrafe "Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes", dispone:

"1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones."

C) La doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023 (Asunto C-50/21), resolviendo la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con a regulación de la prestación de los servicios de arrendamiento de vehículo con conductor en la conurbación de Barcelona, adoptada por el Área Metropolitana de Barcelona, que establecía un límite al número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta de taxi, otorgadas para dicha conurbación, se declara:

"2) El artículo 49 TFUE no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación.

3) El artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de sumedio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos."

En los considerandos 97 a 102 de la citada sentencia del Tribunal de Justicia se afirma:

"97 Por consiguiente, sin perjuicio de la apreciación que haya de efectuar el órgano jurisdiccional remitente, incluso a la luz de posibles elementos que no se hayan puesto en conocimiento del Tribunal de Justicia, la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi no parece apropiada para garantizar la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público.

98 Por otra parte, ningún elemento de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia demuestra que tal limitación de las licencias de servicios de VTC no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

99 En efecto, no puede excluirse que un posible impacto de la flota de los VTC en el transporte, el tráfico y el espacio público en la conurbación de Barcelona no pueda limitarse adecuadamente a través de medidas menos restrictivas, como medidas de organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios.

100 Tampoco puede excluirse que el objetivo de protección del medio ambiente en la conurbación de Barcelona no pueda alcanzarse con medidas menos lesivas para la libertad de establecimiento, como límites de emisión aplicables a los vehículos que circulan por esa conurbación.

101 Sin embargo, también aquí corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar que se haya acreditado ante él la imposibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos a través de medidas menos restrictivas.

102 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 49 TFUE

- no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de VTC en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación;



- se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos."

D) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 (RCA 738/2017), en relación con el enjuiciamiento del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, 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, dijimos:

"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."

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia en que se funda el recurso de casación.

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se refiere en el Auto de la Sección Primera de esta Sala de 28 de septiembre de 2023, consiste en determinar si la exigencia de que cada vez que se sustituya uno de los vehículos que se encuentran actualmente adscritos a autorizaciones VTC y que quieran prestar sus servicios con inicio y fin en la ciudad de Valencia, se hagan por otro vehículo clasificado en el registro general de vehículos de la Dirección General de Tráfico con la clasificación ambiental cero emisiones, contenida en el apartado 2.f) del artículo 53.bis de la Ordenanza de Movilidad aprobada definitivamente por el Ayuntamiento de Valencia el 23 de diciembre de 2021, se adecúa o no a los principios de necesidad y proporcionalidad y de libertad de establecimiento

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala, acordando el mismo pronunciamiento que el adoptado en el recurso de casación núm. 5270/2023, aprecia que existe un desajuste manifiesto en el planteamiento del recurso de casación, puesto que la ratio decidendi de la sentencia se fundamenta en que el apartado 2 f) del artículo 53 bis de la Ordenanza de Movilidad, aprobada por el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 23 de diciembre de 2022, es contrario al Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (normativa que se integra en el Derecho de la Comunidad Autónoma Valenciana), y, en consecuencia, vulnera el principio de jerarquía normativa que se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución, mientras que la disposición del ordenamiento jurídico que se reputa infringida la defensa letrada de la parte recurrente se refiere al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, así como del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que no fueron determinantes para la estimación del recurso contencioso-administrativo y la declaración de nulidad de dicha disposición.

Por ello, debido a que el Tribunal de instancia se limita a confrontar el apartado 2 f) del artículo 53 de la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia con el Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor, lo que supone una interpretación del Derecho autonómico ajena a esta instancia casacional, y no se pronuncia más que a mayor abundamiento sobre si la intervención municipal es congruente con los principios enunciados en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la aplicación de la doctrina del efecto útil de las sentencias que resuelven recursos de casación, debemos abstenernos de fijar doctrina jurisprudencial acerca de si la disposición de la Ordenanza municipal cuestionada se adecua o no a los principios de necesidad y proporcionalidad y a la libertad de establecimiento, porque en el presente caso esta cuestión es irrelevante para fallar el presente litigio casacional.

En consecuencia con lo razonado, debemos declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia contra la sentencia de la



Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 115/2023, de 24 de marzo de 2023,

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación.

FALLO

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

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Federación Sindical del Taxi de Valencia y Provincia contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 115/2023, de 24 de marzo de 2023,

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.