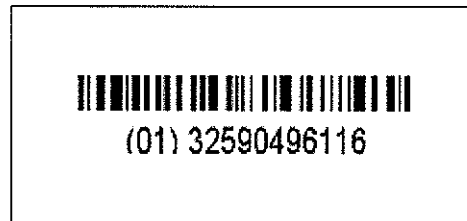


Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004
33009720
NIG: 28.079.00.3-2017/0003892



Procedimiento Ordinario 140/2017 E – 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN OCTAVA

Procedimiento Ordinario 140/2017
SENTENCIA NÚMERO 234/2020



Ilmos. Sres.:

Presidente

Doña Amparo Guilló Sánchez Galiano

Magistrados

Don Rafael Botella García Lastra

Doña Juana Patricia Rivas Moreno

Doña María Dolores Galindo Gil

Doña María del Pilar García Ruiz

En la Villa de Madrid, a de 12 marzo de 2020.

Vistos por la Sala de este Tribunal Superior de Justicia, constituida por los Señores referenciados al margen, los autos del Recurso Contencioso-Administrativo número 140/2017 interpuesto por la representación legal de UNAUTO VTC, representados inicialmente por la Procuradora doña Raquel Vilas Pérez y posteriormente por el Procurador don Ignacio Batlló Ripoll, contra los “Criterios de Actuación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor” emitidos en fecha 9 de febrero de 2017 por el

Área de Inspección del Transporte de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid y dirigidos a la Unidad Especial de Tráfico de la Policía Municipal de Madrid, en el marco del Plan anual de Inspección de Transportes en la modalidad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid representada y defendida por sus servicios jurídicos, y ha comparecido como codemandado la Asociación Gremial de Autotaxi de Madrid (AGATM), representada por el Procurador don Ángel Rojas Santos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación legal UNAUTO VTC se interpuso este recurso contencioso administrativo con fecha 1 de marzo de 2017, en el que solicito medida cautelar urgente, que fue denegada por auto de esa misma fecha y luego confirmada la denegación de medida cautelar mediante Auto de fecha 23 de marzo siguiente. Se requirió el expediente y una vez remitido, formalizó la demanda en fecha 2 de noviembre de 2017 en la que, tras exposición de los hechos que consideraba relevantes y cita de los fundamentos de derecho que estimó aplicables al caso, concluía con la súplica de que con estimación del recurso se declare la nulidad o anulabilidad total o parcial de los criterios de actuación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor en los términos y fundamentos manifestados con condena en costas a la Administración demandada.

Mediante Auto de fecha 19 de junio de 2017 se había desestimado la causa de inadmisibilidad inicial del recurso puesta de manifiesto de oficio a las partes por providencia de 8 de marzo de 2017, sobre la que se evacuó traslado por ambas partes, consistente en la inexistencia de acto impugnado, art. 51 1 c) en relación con el art. 25 LJCA.

SEGUNDO.- Por la representación procesal de la CAM se contestó la demanda en fecha 19 de diciembre de 2017 oponiéndose a la demanda, realizando las alegaciones que consideró convenientes solicitando la inadmisibilidad del recurso y en todo caso su desestimación en cuanto al fondo.

TERCERO.- Tramitado el procedimiento y practicada la prueba con el resultado que es de ver en autos, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para deliberación y fallo, notificándose a las partes.

CUARTO.- Ambas partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones.

QUINTO.- Mediante providencia de 27 de marzo de 2019 se acordó señalamiento para votación y fallo del recurso el día 12 de junio de 2019, continuándose la deliberación del mismo el día 10 de julio de 2019. No se cumple el plazo para dictar Sentencia debido al número y complejidad de los asuntos a resolver en la Sección para esas mismas fechas.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. D^a Amparo Guilló Sánchez-Galiano quien expresa el parecer de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La representación legal de UNAUTO VTC interpone recurso contencioso administrativo frente a los “Criterios de Actuación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor” emitidos en fecha 9 de febrero de 2017 por el Área de Inspección del Transporte de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid y dirigidos a la Unidad Especial de Tráfico de la Policía Municipal de Madrid, en el marco del Plan anual de Inspección de Transportes en la modalidad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor.

Los mencionados criterios se reseñan a continuación según su tenor literal, destacando específicamente el contenido impugnado:

“Ante las diferentes dudas interpretativas en la aplicación de la normativa en materia de arrendamiento de vehículo con conductor, se considera conveniente realizar las siguientes aclaraciones a los efectos de una mayor coordinación de las actuaciones inspectoras que se desarrollen en esta materia:

1. *En cuanto al contenido mínimo de la hoja de ruta, el artículo 24 de 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 vehículo con conductor, establece que el titular de autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor deberá cumplimentar un hoja de ruta por cada servicio donde hará constar:*
 - *Nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación del arrendatario*
 - *Nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación del arrendador*
 - *Lugar y fecha de celebración del contrato*
 - *Matrícula del vehículo**Lugar, fecha y hora en que ha de iniciarse el servicio.*

No obstante, según establece el artículo 24 de la Orden FOM 2799/2015, únicamente podrá omitirse la identificación del lugar de finalización del servicio en la hoja de ruta, cuando en el contrato celebrado entre el usuario efectivo o cliente y la empresa titular de los vehículos con autorizaciones de arrendamiento con conductor, o en su caso, el intermediario, se señale expresamente que el lugar de destino será libremente determinado por el cliente durante la prestación del servicio.

A estos efectos se entiende por usuario efectivo o cliente la persona que, para satisfacer su necesidad de desplazamiento, contrata la prestación de servicios de transporte por empresas titulares de vehículos con autorización de arrendamiento con conductor, con independencia de la intervención de intermediarios en su contratación.

Por ello, cuando en la hoja de ruta no se identifique el lugar de destino del servicio, deberá aportarse junto a la misma, el contrato ente el usuario efectivo o cliente y la empresa titular de los vehículos con autorizaciones de arrendamiento con conductor, o en su caso, el intermediario, donde se exprese tal circunstancia.

En caso de que no se cumpla este requisito, se levantara el correspondiente boletín de denuncia por carecer de hoja de ruta por importe de 401 euros, indicando en observaciones que se ha omitido un dato esencial de la hoja de ruta como es el lugar de finalización del servicio.

2. *En cuanto a la figura del arrendador y arrendatario en la hoja de ruta, cabe hacer las siguientes consideraciones:*

En aquellos supuestos en que el servicio de transportes se contrate entre el usuario del servicio y un intermediario, este asumirá todas las obligaciones del contrato de transportes frente al cliente.

Por ello, en estos casos de contratación del servicio a través de un intermediario, en la hoja de ruta aparecerá como arrendador el intermediario y como arrendatario el cliente del servicio, sin perjuicio de que la matrícula del vehículo se corresponda con la efectivamente utilizada en la prestación del servicio con la correspondiente autorización de arrendamiento con conductor cuyo titular será distinto del intermediario/arrendador.

3. *Por lo que se refiere a la captación de clientes, el artículo 182.1 en su último párrafo establece que “los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículo 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.*

En consecuencia, se entenderá que un vehículo capta clientes si esta estacionado, sin haber sido contratado previamente, en cualquier sitio de concentración y generación de demanda de servicios de transporte de viajeros como pueden ser aeropuertos, estaciones de ferrocarril, estaciones de autobuses, hoteles, puntos de paradas de taxis, centros comerciales, etc.... así como en sus zonas de influencia.

Cabe destacar dos supuestos específicos:

- *en ningún caso, los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor podrán estar estacionados en las paradas de taxi ni a 100 metros de distancia de las mismas.*
- *En el supuesto de plazas reservadas en el aeropuerto a la empresa CABIFY, en virtud del contrato celebrado entre AENA y la citada empresa, los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor, podrán estar allí estacionados, sin que se considere captación de clientes, siempre que se corresponda con alguna de las matriculas que incluyó CABIFY en la oferta presentada a AENA, que indicamos a continuación.....*

Por lo tanto, si se detectara en un control en carretera, que existen vehículos dedicados al arrendamiento de vehículo con conductor estacionados, sin tener previamente contratados el servicio concreto en alguna de las zonas de concentración y generación de demanda de servicios de transportes indicadas en el párrafo interior, se procederá a levantar el correspondiente boletín de denuncia de acuerdo con el código de Baremo SM.02.01 por “captación de clientes que no hayan contratado el servicio previamente” por importe de 601 euros....”.

La recurrente impugna tales criterios por varios motivos que pasamos a exponer a continuación:

Primero, considera que son nulos o anulables dichos criterios por incumplir los arts. 10, 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, esencialmente porque dichos preceptos no prevén la asunción de una función normativa de interpretación de las normas infractoras o sancionadoras del Estado.

En segundo término considera que los apartados que se reseñan más arriba en la transcripción que hemos efectuado, son contrarios a la Orden FOM 36/2008, de 9 de enero, y al art. 182.1 del Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre.

Finalmente, considera que los criterios impugnados son contrarios a la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, en cuanto a las limitaciones al ejercicio de la actividad.

Tanto la Administración demandada como el codemandado en estas actuaciones, plantean ante todo la concurrencia de una causa de inadmisibilidad de la demanda que impide su resolución en el fondo, por entender que los criterios impugnados no son susceptibles de impugnación al tratarse de meras explicaciones correspondientes a una instrucción interna y orden general que no innova el ordenamiento jurídico ni forma parte del mismo. A continuación, consideran que además tampoco infringen las normas que se invocan por la recurrente.

SEGUNDO.- Normativa aplicable. Constituyen normas básicas aplicables y atinentes al caso, las siguientes:

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Artículo 10.

1. Las Comunidades Autónomas ejercerán, por delegación del Estado, la inspección de los servicios y demás actividades de transporte por carretera y por cable competencia de éste, en los centros de trabajo que las empresas tengan en sus respectivos territorios y en los vehículos que circulen por ellos, con independencia en ambos casos, del ámbito territorial en que se hayan desarrollado los servicios y actividades objeto de inspección.

En el ejercicio de dicha facultad inspectora, las Comunidades Autónomas podrán recabar la presentación en sus oficinas de cuanta documentación relacionada con los citados servicios y actividades se encuentre en los referidos centros de trabajo.

Asimismo se delega en las Comunidades Autónomas la facultad sancionadora sobre las infracciones que detecten en el ejercicio de las actuaciones inspectoras que lleven a cabo de conformidad con lo dispuesto en los párrafos anteriores, incluso cuando la gestión de los servicios o actividades afectados no haya sido objeto de delegación o haya sido delegada en otra Comunidad Autónoma.

No son objeto de delegación las facultades relativas a la inspección y control en frontera de los transportes internacionales, ni la tramitación y, en su caso imposición de sanciones por las infracciones detectadas en la realización de tales funciones.

2. El ejercicio de la función sancionadora llevará implícito el de la incoación, tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos, e incluirá la adopción de las medidas provisionales de aseguramiento que correspondan de conformidad con la legislación aplicable.

No obstante, sin perjuicio de la imposición de cualesquiera otras sanciones que, en su caso, pudiesen corresponder, la Comunidad Autónoma sólo queda facultada para proponer la resolución del contrato de gestión de un servicio público de transporte regular de viajeros de uso general de competencia estatal, correspondiendo al órgano competente de la Administración General del Estado acordar lo que proceda al respecto y, en su caso, incoar, tramitar y resolver el correspondiente procedimiento de resolución.

3. Las facultades delegadas a que se refieren los apartados anteriores no obstarán para que la Administración General del Estado acuerde realizar directamente las inspecciones que estime necesarias. En este caso, si las referidas actuaciones inspectoras justificasen la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, corresponderán, asimismo, al Estado las facultades para la incoación, tramitación y resolución de dicho procedimiento.

Las funciones de vigilancia del transporte atribuidas a la Guardia Civil no son objeto de delegación.

Artículo 11.

1. Las sanciones que, en el ejercicio de sus facultades delegadas, impongan las Comunidades Autónomas serán notificadas por éstas en el plazo de treinta días al Registro Central de Infracciones y Sanciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

2. En igual plazo el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones anotará en el citado Registro Central y notificará a la Comunidad Autónoma a la que corresponda ejercer por delegación del Estado las

funciones que se determinan en el artículo anterior las sanciones que imponga sobre los correspondientes servicios y actividades de transporte en ejercicio de las facultades que a aquel reserva el punto 3 de dicho artículo.

Artículo 14.

CAPÍTULO VI

Normas generales de la Delegación

1. Como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas.

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

3. Asimismo se delegan en las Comunidades Autónomas cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo sean necesarias para el funcionamiento de los servicios a que se refieren las delegaciones realizadas y no se reserve para sí o realice directamente la Administración de Estado.

4. No están incluidas en las delegaciones a que se refiere la presente Ley las competencias de regulación, autorización y gestión de los transportes internacionales.

Artículo 16.

1. El ejercicio de las facultades delegadas a que se refiere la presente Ley Orgánica estará sujeto a las normas del Estado, que conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, y a lo que dispongan los programas o planes generales o sectoriales del Estado.

2. El Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, a través de los órganos en cada caso competentes, podrá establecer reglas de coordinación relativas al ejercicio de las funciones delegadas, por parte de las Comunidades Autónomas, debiendo éstas respetarlos.

3. Las Comunidades Autónomas facilitarán a los órganos competentes de la Administración de Estado cuanta información les solicite éste sobre el ejercicio de las facultades delegadas y sobre la gestión de las materias objeto de la delegación, debiendo comunicar a los mismos, en todo caso, el establecimiento y supresión de servicios de transporte, así como del otorgamiento o cancelación, cualquiera que fuese su causa, de los títulos habilitantes para la prestación de aquéllos o para la realización de actividades auxiliares o complementarias del transporte, y en general, salvo cuando los órganos administrativos del Estado competentes no lo juzguen necesario, las resoluciones adoptadas en relación con los recursos administrativos suscitados en las materias objeto de delegación.

Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).

Artículo 32.

La inspección del transporte terrestre

1. La actuación inspectora tendente a garantizar el cumplimiento de las normas reguladoras del transporte terrestre y de las actividades complementarias y auxiliares del mismo estará encomendada a los servicios de inspección del transporte terrestre.

2. Los miembros de la inspección del transporte terrestre, en casos de necesidad para un eficaz cumplimiento de su función, podrán solicitar el apoyo necesario de las unidades o destacamentos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Policías Autónomas o Locales.

3. Sin perjuicio de la cooperación regulada en el punto anterior, en los territorios en que esté atribuida la vigilancia del transporte a la Guardia Civil, dentro de cada Subsector de la Agrupación de Tráfico, existirá un número suficiente de agentes que tendrá como dedicación preferente dicha vigilancia y actuará bajo las directrices y orientaciones de los órganos superiores de los servicios de inspección del transporte. La coordinación de estas actuaciones se articulará a través de los Gobernadores civiles.

Artículo 36.

1. La función inspectora podrá ser ejercida de oficio o como consecuencia de petición fundada de los usuarios o de sus asociaciones, así como de las empresas o asociaciones del sector del transporte.

Las asociaciones del sector del transporte podrán colaborar con los servicios de inspección en la forma que reglamentariamente se establezca.

2. Se perseguirá el aumento de la eficacia de la función inspectora a través de la elaboración periódica de planes de inspección que darán a las actuaciones inspectoras un carácter sistemático y determinarán las líneas generales directrices de las operaciones de control de los servicios o actividades que puedan requerir actuaciones especiales.

La elaboración de la planificación se llevará a efecto de forma coordinada con los órganos competentes para la vigilancia del transporte terrestre en vías urbanas o interurbanas, a fin de lograr una adecuada coordinación en la realización de las distintas competencias de vigilancia e inspección. Asimismo, en dicha elaboración podrá recabarse la colaboración del Comité Nacional del Transporte por Carretera.

El departamento ministerial competente en materia de transportes podrá determinar en todo momento los criterios de actuación prioritaria de los servicios de inspección en relación con los transportes de su competencia. Dicha actuación prioritaria se producirá en relación con las infracciones que en cada momento tengan una mayor incidencia e impliquen una mayor perturbación en la ordenación y seguridad del transporte, incidiendo fundamentalmente, en todo caso, sobre aquellas que resulten lesivas para la libre y ordenada competencia entre las empresas que operan en el mercado.

3. Los Servicios de Inspección de Transporte Terrestre pondrán especial atención en la vigilancia de aquellas empresas que presenten una mayor frecuencia infractora, de conformidad con lo que se señale en los planes a que se refiere el punto anterior y a los criterios que, en su caso, se determinen por la Unión Europea.

En todo caso, los mencionados Servicios vigilarán especialmente el efectivo cumplimiento de las condiciones que determinaron que una empresa se beneficiase de la exención de responsabilidad contemplada en el artículo 138.4.

Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT).

Artículo 182.

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.

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.

3. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.1 y 18 de la LOTT, los precios de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no estarán sujetos a tarifa administrativa, si bien las correspondientes empresas deberán tener a disposición del público información de los que apliquen.

4. Los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos externos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de los taxis.

Sin perjuicio de ello, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrán exigir que los vehículos amparados en autorizaciones de esta clase se identifiquen externamente mediante algún distintivo.

5. 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.

6. La empresa deberá tener cubierta, mediante uno o varios seguros u otras garantías financieras, su responsabilidad civil por los daños que pudieran sufrir los viajeros como consecuencia del transporte.

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 el Reglamento de la ley de Ordenación de Transportes Terrestres.

«Artículo 23. Condiciones del arrendamiento de vehículos con conductor.

De conformidad con lo previsto en el artículo 182.1 del ROTT, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haberse cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo bien una copia acreditativa de dicho contrato, siempre que contenga todas las menciones exigidas en el artículo 24, o bien la hoja de ruta a que hace referencia dicho artículo.

El arrendamiento deberá encontrarse referido, en todo caso, a la capacidad total del vehículo que se haya de utilizar, sin que quepa alquilar sus plazas de forma separada a distintos arrendatarios.

En todo caso, la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor deberá respetar el resto de condiciones previstas en el artículo 182.1 del ROTT.»

«Artículo 24. Hoja de ruta.

1. A efectos de control administrativo, la empresa titular de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberá cumplimentar una hoja de ruta por cada servicio, que deberá conservarse durante el plazo de un año, contado a partir de la fecha de celebración del contrato, a disposición de los servicios de inspección del transporte terrestre.

En cada hoja de ruta se hará constar el nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendador y el arrendatario; el lugar y fecha de celebración del contrato; el lugar, fecha y hora en que ha de iniciarse el servicio y el lugar y fecha en que haya de concluir; la matrícula del vehículo; así como el resto de las circunstancias que se establezcan, en su caso, por la Administración o que libremente pacten las partes.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá omitirse la identificación del lugar de finalización del servicio cuando el contrato señale expresamente que dicho lugar será libremente determinado por el cliente durante la prestación del servicio.

2. En aquellos casos en los que, de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior, la copia acreditativa del contrato contenga los mismos datos exigibles para la hoja de ruta, no será necesario cumplimentar ésta.

En todo caso, la empresa arrendadora deberá conservar el contrato de arrendamiento de cada servicio, a disposición de los servicios de inspección del transporte terrestre, durante el plazo de un año contado a partir de su fecha de celebración.»

Disposición final primera. Medidas de ejecución.

La Dirección General de Transportes por Carretera adoptará las medidas necesarias para el cumplimiento de esta orden y las reglas de coordinación que resulten necesarias para su aplicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable.

TERCERO.- Pues bien, la primera cuestión a despejar en el presente recurso es la causa de inadmisión que se opone por la parte demandada y asimismo también por la co-demandada en este proceso, pues la estimación de tal causa impediría, por su propia naturaleza, un examen de fondo de las cuestiones planteadas en este proceso.

Alegan ambos al respecto, como ya lo hicieran en su momento cuando este Tribunal advirtió la eventual concurrencia de tal causa de inadmisión antes de su contestación a la demanda, que, en efecto, concurre tal causa de inadmisibilidad del mismo, ahora apreciable en sentencia, pues el objeto del proceso lo constituyen meras instrucciones internas que no tienen naturaleza normativa, que no conforman el Ordenamiento Jurídico y que determinan en fin, de conformidad con lo dispuesto en el art. 69 de la Ley de la Jurisdicción

Contencioso Administrativa así como de lo establecido en el art. 6 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, la procedente inadmisión del mismo.

En el examen de esta cuestión y como ya se advirtió en nuestro Auto de fecha 19 de junio de 2017, no queda vinculado esta Sección por lo resuelto en dicho Auto que únicamente se pronunció con carácter inicial y provisional, sin perjuicio de su posterior examen al resolver en Sentencia sobre el fondo del recurso.

Pues bien, en la determinación de si el recurso se dirige contra una de las Instrucciones o Circulares a las que se refiere el art. 6 de dicha ley 40/2015, ha de considerarse su denominación, el órgano del que dimanen y también al que van dirigidas.

La denominación es “criterios de actuación” lo que sugiere que se trata de una instrucción o circular. El órgano autor es el Área de Inspección de Transporte de la Dirección General de Transportes de la Consejería correspondiente de la Comunidad de Madrid que carece de competencias normativas y el destinatario es la Inspección, Planificación y Coordinación del Área de Organización de los Servicios, esto es los órganos jerárquicamente dependientes del emisor que tienen encomendada la labor inspectora y sancionadora.

La propia instrucción comienza por hacer expresa referencia a su finalidad señalando que responde a las dudas interpretativas en la aplicación de normativa en materia de arrendamiento de vehículo con conductor al considerarse conveniente realizar aclaraciones a los efectos de una mayor coordinación de las actuaciones inspectoras que se desarrollen en la materia.

Todo ello parece evidenciar que no se trata de normas sino de instrucciones dirigidas de un órgano administrativo a otro sin vocación normativa ni reglamentaria sino de aclaración y coordinación en la tarea de inspección en la materia.

En tal sentido debe partirse de la doctrina del Tribunal Supremo, del que son exponente sin duda varias resoluciones, de las que recogemos como esenciales las Sentencias de fechas 18 de junio de 2013, STS 3388/2013 (recurso nº 668/2017); SSTS 2166/2007 y 2156/2007, de 30 de marzo de 2007 (recursos 7041 y 7446/2002) y de 21 de junio de 2006 (recuso 3837/2000).

En la primera de dichas resoluciones y por lo que ahora interesa, señala el alto Tribunal que:

"...para decidir si estamos o no ante una norma jurídica no debemos atender a su legalidad o ilegalidad, sino a su naturaleza, y es evidente que, por la autoridad de que procede la Dirección General de Recursos Humanos y Medicina Legal de la Consejería de Justicia, por el procedimiento de elaboración, y fundamentalmente por la propia literalidad de la norma, estamos ante una instrucción dirigida a los funcionarios para que actúen de una determinada forma. Sus efectos son meramente internos y están relacionados con el principio de jerarquía, siendo indiferente que se trate de una orden personal dirigida a un funcionario o que se trate de una instrucción por escrito dirigida a una pluralidad de éstos. Lo cierto es que directamente no afecta a ningún funcionario ni a terceros, y que solo cuando se aplique producirá efectos jurídicos y podrá ser impugnada. Esto es lo que dice el artículo 21.3 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre:" *El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir".* Por ello, la instrucción no se inserta en el ordenamiento jurídico, y al margen de la posible responsabilidad disciplinaria del funcionario que en su ejecución se aparte de la misma, por este solo hecho el acto no es inválido, y si se ajusta a la instrucción podrá ser invalidado, precisamente por vulnerar el ordenamiento jurídico, al que la instrucción no pertenece.

TERCERO.- Esta tesis es la tradicional de nuestra jurisprudencia de la que son ejemplo las sentencias de las sentencias de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989 , y 10 de febrero de 1997, entre otras, que viene afirmando que *las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.*

La reciente sentencia de esta Sala y Sección de 7 de junio de 2006 Rec. 3837/2000 precisa que *"el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión"*. En el mismo sentido las sentencias de la sec. 7a, de 21-6-2006, rec. 3837/2000 (la Orden recurrida exigía acreditación para desempeñar puestos sanitarios en los que se utilizase radiaciones ionizantes); sec. 7a, S 12-12-2006, rec. 2284/2005 (Instrucción del Director General de la Inspección de Trabajo sobre las reglas de devengo del complemento de productividad para funcionarios de Inspección de Trabajo); sec. 7a, S 7-2-2007, rec. 78/2003 (instrucción 1/2003, del Pleno del CGPJ, sobre régimen de sustituciones, magistrados suplentes y jueces sustitutos, toda vez que no tiene encaje en la actuación administrativa que contemplan los arts. 1 y 25 LJCA como susceptible de recurso contencioso, pues carece de contenido normativo, mantiene inalterado el estatuto profesional de Jueces y Magistrados que en términos genéricos define la LOPJ y tampoco modifica los Reglamentos de desarrollo del citado texto legal aprobados por el CGPJ, y, en lo que particularmente se refiere al recurrente, tampoco ha generado para él consecuencias jurídicas individualizadas, al no imponerle carga o deber que le pueda ser directa y personalmente exigido); sec. 6a, S 16-2-2007, rec. 220/2003 (El TS desestima el recurso de casación interpuesto por la ASNEF y la asociación de banca privada contra la SAN que confirmó la Instrucción 1/1995 de la APD. La Sala considera que aunque la Agencia de Protección de Datos no tiene potestad para desarrollar reglamentariamente la Ley, sí tiene facultad para dictar Instrucciones de eficacia "ad extra", en cuanto se

dirigen a quienes operan en el tratamiento informatizado de datos y resultan de obligada observancia, debiendo declarar la conformidad a derecho de la instrucción impugnada, pues la recurrente no ha demostrado que se haya vulnerado el ámbito de competencia así delimitado de la Agencia de Protección de Datos, ni que vulnere el principio de jerarquía normativa. Por último, rechaza el motivo de nulidad por inadecuación del procedimiento seguido en la elaboración de la instrucción, ya que el tribunal no aprecia que la instrucción tenga carácter de disposición general); sec. 7a, Ss 2-3-2007, rec. 7027 y 7439/2002 (instrucción de la Dirección General de la Policía, que declaraba incompatible la percepción simultánea de los complementos de productividad funcional y de turnos rotatorios. Sec. 7a, Ss 30-3-2007, rec.7041 y 7446/2002 (*las instrucciones discutidas, que se limitan a orientar la actividad de los órganos subordinados en un aspecto concreto, sin pretender regular normativamente la conducta de los ciudadanos, carecen de valor normativo*, lo cual excluye la posibilidad de su acceso al recurso de casación por la vía del art. 86, 3 LJCA , manifiesta que, en la medida en que la cuestión litigiosa versa sobre el reconocimiento del derecho a percibir determinados componentes retributivos ligados al desempeño de la relación de servicio de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se trata de una cuestión de personal que no tiene acceso al recurso de casación conforme al art. 86, 2 a) LJCA); sec. 6a, S 9-5-2007, rec. 3426/2003 (El TS desestima el recurso de casación interpuesto por los Consejos Generales de los Colegios de Corredores de Comercio y de Notariado contra la SAN que confirmó la instrucción de la DGRN sobre presentación de cuentas anuales en los registros mercantiles a través de procedimientos telemáticos. *La Sala considera que la instrucción impugnada constituye un acto administrativo que no participa de la naturaleza de las disposiciones reglamentarias, ya que va dirigida a órganos jerárquicamente dependientes*, en este caso los registradores mercantiles, para dirigir su actividad ante los diversos sistemas en que pueden ser presentadas las cuentas anuales, precisando su forma de actuación según se presenten en soporte informático o por vía telemática. Rechaza el Tribunal que esta instrucción modifique el art. 366 Reglamento del Registro Mercantil, ya que respecto de la legitimación notarial, considera que las propias características de la presentación en soporte magnético, permitida por este reglamento, imponen una regulación que adapte el sistema de legitimación notarial con las firmas digitales); sec. 4a, S 17-10-2007, rec. 6861/2002 (La Sala declara que el Tribunal "a quo" debió pronunciarse sobre la naturaleza de la Instrucción impugnada antes de abortar el proceso y considerando que no se trata de una instrucción de servicio ni de una disposición general, ni siquiera de una instrucción con efectos "ad extra", concluye que se trata de una instrucción de funcionamiento del Consejo para emisiones deportivas que tiene encaje en el art. 22,2 LJCA como órgano colegiado constituido por diferentes Administraciones y organizaciones de interés social); sec. 6a, S 5-11-2008, rec. 10549/2004 (El TS confirma en casación la STSJ de Madrid por la que se estimó el recurso deducido por varios Registradores de la Propiedad contra la Instrucción de la DGRN sobre la interpretación del art. 86 Ley Hipotecaria, en la redacción dada por la disposición final 9a LEC. La Sala considera que existió una clara extralimitación del contenido propio de la Instrucción al contener previsiones vinculantes para los Registradores de la Propiedad o Mercantiles infringiendo lo dispuesto en el art. 273 Ley Hipotecaria , no obstante, como se ha rehecho posteriormente el contenido de la Instrucción al resolverse el recurso de alzada, aclarando el Subsecretario del Departamento que no afectaba a los criterios de calificación, no procede, por tanto, anular la Instrucción en base a esta aclaración subsiguiente del Subsecretario que precisó su alcance no vinculante, pero, teniendo en cuenta que la misma había sido objeto de publicación en el BOE y en aras de la seguridad jurídica, entiende que debe de ser también publicada la aclaración de su alcance) ; sec. 7a, S 30-12-2008, rec. 228/2005 (el TS inadmite el recurso contencioso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el acuerdo del Pleno del CGPJ que aprobó el Protocolo de Funcionamiento y Actuación de las Oficinas de Señalamiento Inmediato. La Sala considera que el Protocolo sólo contiene criterios generales sobre las pautas de actuación, que deberán seguirse en cuanto a determinados aspectos materiales de las actuaciones procesales, pero no trascienda de esos órganos gubernativos judiciales a los que va dirigido, por lo que tienen el alcance de las Instrucciones y ordenes de servicio que el art. 21 Ley 30/1992 autoriza a los órganos superiores sobre los órganos jerárquicamente dependientes para ejercitar el poder de dirección, en consecuencia, descartado que sea una disposición general o un acto administrativo que trascienda de su ámbito organicista, no entra a examinar las infracciones alegadas por la Comunidad Autónoma); sec. 7a, SS 28-10-2011, rec. 583/2010, y s 30-12-2008, rec. 227/2005 (El TS inadmite el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra el acuerdo del pleno del CGPJ, que aprobó el protocolo de actuación para la creación de un

servicio común de funcionamiento e interrelación con las Oficinas Judiciales para la designación judicial de peritos conforme a las normas reguladoras de la prueba pericial en la LEC, y sobre el nombramiento judicial de administradores del concurso conforme a la Ley 22/2003, y contra el acuerdo del pleno del CGPJ por el que fue modificado el anterior. *La Sala considera que el protocolo impugnado no contiene normas sino criterios de actuación de relevancia meramente interna*; sec. 7a, S 8-3-2013 (El TS inadmite el recurso interpuesto contra la Instrucción 1/2011, del Consejo General del Poder Judicial, sobre el funcionamiento de las unidades procesales de apoyo....”

Las otras dos resoluciones indicadas precisan:

“ ..., las Instrucciones referidas no presenten el carácter normativo propio de las disposiciones de carácter general que les abriría el acceso al recurso de casación.

Ha de recordarse el contenido del artículo 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en cuanto dispone que "los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio". Y en este sentido, la jurisprudencia de esta Sala, así las sentencias de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989, y 10 de febrero de 1997 entre otras, viene afirmando que *las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.*

En esta línea, la reciente sentencia de esta Sala y Sección de 7 de junio de 2006, Rec. 3837/ 2000, precisa que "el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.

Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJPAC.

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten”:

Se trata por tanto de Instrucciones que se limitan a orientar la actividad de los órganos subordinados en ese aspecto concreto, sin pretender regular normativamente la conducta de los ciudadanos, teniendo, como únicos destinatarios, a los órganos jerárquicamente subordinados a los que imparte unos determinados criterios de actuación, lo que permite concluir que las citadas Instrucciones carecen de valor normativo que excluye la posibilidad de su acceso al recurso de casación por la vía del artículo 86.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, en la medida en que la cuestión litigiosa versa sobre el reconocimiento del derecho a percibir determinados componentes retributivos ligados al desempeño de la relación de servicio de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se trata de una cuestión de personal que no tiene acceso al recurso de casación conforme al artículo 86.2.a) de la Ley Jurisdiccional ...”.

En aplicación de la anterior doctrina, consideramos que la naturaleza de los criterios impugnados no es normativa, sino de simples circulares que pretenden aclarar las

dudas que puedan surgir en la aplicación de otras normas por parte de los servicios de inspección a los que van dirigidas a los efectos de coordinación de dichas actuaciones inspectoras, como en las mismas se expresa. Así en las mismas se hace repetida referencia a las normas que antes se han reseñado aclarando y coordinando dicha interpretación de los preceptos en ellas contenidos.

Será, pues, en su caso la aplicación puntual de tales infracciones y sanciones a los terceros lo que facultara a estos últimos para la impugnación de las actuaciones y resoluciones administrativas en las que se haga aplicación concreta de dichas normas en su caso.

Por cuanto se ha expuesto, ha de inadmitirse el recurso interpuesto, ahora en sentencia, por no dirigirse contra acto susceptible de impugnación en aplicación del art. 69 de la LJCA en su relación con lo dispuesto en el art. 6 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (antiguo art. 21 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

CUARTO.- En materia de costas procesales, a tenor de lo dispuesto en el art. 139 LJCA y siendo inadmitido el recurso interpuesto, no procede su expresa imposición a ninguna de las partes por lo que cada una abonara las causadas a su instancia y las comunes serán satisfechas por mitad.

Vistos los precedentes artículos y demás de general aplicación, 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,

FALLAMOS

Que debemos inadmitir e inadmitimos el recurso contencioso administrativo nº 140/2017 interpuesto por la representación legal de UNAUTO VTC, representados inicialmente por la Procuradora doña Raquel Vilas Pérez y posteriormente por el Procurador don Ignacio Batlló Ripoll, contra los “Criterios de Actuación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor” emitidos en fecha 9 de febrero de 2017 por el Área de Inspección del Transporte de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid y dirigidos a la Unidad Especial de Tráfico de la Policía Municipal de Madrid, en el marco del Plan anual de Inspección de Transportes en la modalidad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor. Sin costas.

Notifíquese esta resolución conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 86 y siguientes de la Ley de esta Jurisdicción, debiendo prepararse el recurso ante esta Sección en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación, previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, para el caso de que resulte aplicable en atención a la fecha en que sea notificada esta sentencia.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Fdo.: Amparo Guilló Sánchez Galiano

Fdo.: Rafael Botella y García-Lastra

Fdo.: Juana Patricia Rivas Moreno

Fdo.: María Dolores Galindo Gil

Fdo.: María del Pilar García Ruiz

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33001000

NIG: 28.079.00.3-2017/0003892

Procedimiento Ordinario 140/2017 E - 01

De: UNAUTO VTC

PROCURADOR D./Dña. RAQUEL VILAS PEREZ

Contra: COMUNIDAD DE MADRID

LETRADO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

ASOCIACION GREMIAL DE AUTOTAXI DE MADRID (AGATM)

PROCURADOR D./Dña. ANGEL ROJAS SANTOS



(01) 32590496501

DILIGENCIA DE PUBLICACIÓN.- La extiendo yo, el Letrado de la Administración de Justicia, para hacer constar que en el día de hoy se entrega la anterior sentencia debidamente firmada por los Magistrados que la dictan, se publica la misma mediante firma de la presente conforme a lo establecido en el art. 204 de la LEC y se procede a su notificación a las partes. Así mismo llévese el original al archivo para Sentencias, dejándose testimonio suficiente en autos, de lo que doy fe.

En Madrid, a 1 de junio de 2020

EL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID - SECCIÓN Nº 08 DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

Tfno:

NIG: 28.079.00.3-2017/0003892

Procedimiento: Procedimiento Ordinario 140/2017

E

Notificación telemática de la resolución 259049611_Sentencia de inadmisibilidad nº 234 de fecha null y 2 adjunto/s a esta notificación dentro del archivo comprimido 259049611_Sentencia de inadmisibilidad nº 234.zip que se anexa.

En Madrid, a dieciocho de junio de dos mil veinte .



Mensaje LexNET - Notificación

Fecha Generación: 19/06/2020 08:39

Mensaje

IdLexNet	202010339002451
Asunto	Sentencia de inadmisibilidad nº 234 (F.Resolución 12/03/2020)
Remitente	Órgano T.S.J. MADRID CONTENCIOSO/ADMTVO. SECCIÓN N. 8 de Madrid, Madrid [2807933008] Tipo de órgano T.S.J. SALA DE LO CONTENCIOSO Oficina de registro OF. REGISTRO Y REPARTO TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CONTENCIOSO/ADMTVO [2807900002]
Destinatarios	BATLLO RIPOLL, IGNACIO [1054] Colegio de Procuradores Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid ROJAS SANTOS, ANGEL [487] Colegio de Procuradores Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid
Fecha-hora envío	18/06/2020 18:38:45
Documentos	5228131_2020_I_264508284.RTF(Principal) Hash del Documento: 04c89b1e245edfb8233039f24863d3a81b190f52 5228131_2020_E_39392216.ZIP(Anexo) Hash del Documento: 030aaf609979c475138b1c51a7112b18d4524b10
Datos del mensaje	Procedimiento destino Sentencia de inadmisibilidad nº 234. (F.Resolución Nº 0000140/2017) Detalle de acontecimiento Sentencia de inadmisibilidad nº 234 (F.Resolución 12/03/2020) SOLICITA ART. 135 de la LRJCA: ADOPCIÓN DE LA MEDIDA PROVISIONALISIMA DE SUSPENSIÓN DEL ACTO RECURRIDO NIG 2807900320170003892

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
19/06/2020 08:38:58	ROJAS SANTOS, ANGEL [487] Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid	LO RECOGE	
19/06/2020 08:38:24	Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (Madrid)	LO REPARTE A	ROJAS SANTOS, ANGEL [487] Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

(*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.