

Ostentan legitimación activa las asociaciones del taxi, federaciones o similares, en los procedimientos de concesión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa

Revoca la Sala la sentencia que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Comunidad de Madrid que acordó aprobar la solicitud de 40 autorizaciones VTC, por entender que la Federación Profesional del Taxi de Madrid recurrente carecía de legitimación activa en cuanto se refiere a los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones.

Declara el Tribunal que la Federación actora -un otras asociaciones o entidades análogas- ostenta un interés legítimo que le habilita para para impugnar la adjudicación de autorizaciones VTC, por afectar a los intereses profesionales y patrimoniales de sus integrantes en tanto que competidores directos en el mercado del transporte de viajeros. Asimismo, está legitimada para formular cualesquiera motivos de impugnación en los que se aduzca el incumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa reguladora de esta clase de autorizaciones.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 3.ª

SENTENCIA 405/2023, DE 27 DE MARZO DE 2023

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 4265/2021

Ponente Excmo. Sr. EDUARDO CALVO ROJAS

En Madrid, a 27 de marzo de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 4265/2021 interpuesto por la FEDERACIÓN PROFESIONAL DEL TAXI DE MADRID, representada por el Procurador D. Manuel Sánchez Puelles y González de Carvajal y defendida por el Abogado D. José María Baño León, contra la sentencia n.º 481/2021, de 9 de abril de 2021, de la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid dictada en el recurso contencioso-administrativo n.º 1007/2019. Se han personado como partes recurridas la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, representada y asistida por su Letrado, y la entidad ICEBERG SMART CAB, S.L., representada por la Procuradora D.ª Amelia Martín Sáez y defendida por el Abogado D. Oscar Casado Simón.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Son relevantes para la resolución del presente recurso de casación los siguientes datos:

1/ Con fecha 21 de octubre de 2015 D. Luis Pedro solicitó ante la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid 40 autorizaciones de transporte de clase VTC en Madrid de ámbito nacional.

2/ La citada solicitud fue denegada por resolución de la Dirección General de Transportes de 16 de febrero de 2016, confirmada luego en alzada por resolución de la Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 25 de abril de 2016.

3/ Contra las anteriores resoluciones D. Luis Pedro interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por sentencia de 20 de julio de 2017 la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la que se anulan los actos impugnados y se declara el derecho de D. Luis Pedro a la concesión de las autorizaciones solicitadas.

4/ La anterior sentencia devino firme al ser declarado desierto el recurso de casación que la Comunidad Autónoma de Madrid había preparado contra ella.

5/ En ejecución de la sentencia, la Dirección General de Transportes acordó requerir a D. Luis Pedro para que aportara la documentación necesaria para la concesión de las autorizaciones.

6/ Por auto de 17 de julio de 2018, resolutorio de recurso de reposición, la Sala del Tribunal Superior de Justicia acordó la sucesión procesal de D. Luis Pedro en favor de Iceberg Smart Cab S.L., como parte recurrente en el recurso contencioso-administrativo, que había sido solicitada mediante escrito de fecha 16 de noviembre de 2017. Mediante diligencia de ordenación de 17 de julio de 2018, el Letrado de Administración de Justicia remite testimonio del citado auto de sucesión procesal a la Conserjería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

7/ La Administración dirigió entonces el requerimiento para la aportación de la documentación a Iceberg Smart Cab S.L., que solicitó al efecto la ampliación del plazo para presentar la documentación requerida; ampliación que fue concedida.

8/ Por resolución de la Dirección General de Transportes de 14 de junio de 2019 se aprueba la solicitud de alta de las 40 autorizaciones.

9/ El 4 de julio de 2019 la Administración autonómica comunicó a la Federación Profesional del Taxi de Madrid mi mandante que no se le iba a tener por personada en el expediente y se le notificó el otorgamiento de las autorizaciones a Iceberg Smart Cab S.L.

10/ La Federación Profesional del Taxi de Madrid Mi interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución la Dirección General de Transportes de 14 de junio de 2019 se aprueba la solicitud de alta de las 40 autorizaciones.

SEGUNDO.- La Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid dictó sentencia n.º 481/2021, de 9 de abril de 2021, de la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid (recurso contencioso-administrativo n.º 1007/2019) en cuya parte dispositiva se acuerda:

““ FALLAMOS

1.- Declarar la inadmisibilidad en parte, por falta de legitimación activa, del presente recurso en cuanto se refiere a los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones.

2.- Desestimar, en cuanto al resto de los motivos impugnatorios, el recurso contencioso-administrativo número 1007/2019, interpuesto por la representación procesal de la Federación Profesional del Taxi de Madrid, contra la resolución de 14 de junio de 2019, de la Dirección General de Transportes, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por la que se acuerda aprobar la solicitud de la mercantil Iceberg Smart Cab, S.L. de cuarenta (40) autorizaciones VTC.

2.- Sin imposición de costas”“.

TERCERO.- La sentencia de Sección 8.ª de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid -ahora recurrida en casación- transcribe en su fundamento jurídico, de forma literal y prácticamente íntegra, la fundamentación jurídica de una anterior sentencia de la misma Sala y Sección 8.ª -sentencia n.º de 19 de febrero de 2021 (recurso contencioso-administrativo 1021/2019)- en la que se resolvía otro recurso también interpuesto por la Federación Profesional del Taxi de Madrid y en la que la controversia venía entablada en los mismos términos, incluidas las dos causas de inadmisibilidad del recurso planteadas por las partes demandadas, por falta de legitimación de la recurrente para la interposición del recurso y por falta de agotamiento de la vía administrativa.

De este modo, a base de reiterar las razones dadas en su anterior pronunciamiento, la Sala sentenciadora rechaza ambas causas de inadmisión por las razones que se exponen en la sentencia cuya fundamentación se reproduce.

En concreto, en lo que se refiere a la pretendida inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de la recurrente, se razona lo siguiente:

“ (...) Entiende esta Sección que, sin perjuicio de que en sentencia previa se hubiera ya declarado el derecho del entonces recurrente a la concesión de las autorizaciones solicitadas, sí existe interés para la actora, como asociación profesional que defiende los intereses de los titulares de licencias de taxi, en que la ejecución de la sentencia se lleve a cabo cumpliendo la normativa vigente; en concreto, cuando se alega el fraude de Ley, por la adjudicación de las autorizaciones a quién no era el recurrente originario en el proceso.

Interés que le hubiera permitido también personarse en el proceso en que se cuestionaba la aplicación o no de la regla de proporcionalidad que llevó en principio a la administración a la denegación de las autorizaciones solicitadas.

Por tanto, se estima que concurre en la actora legitimación suficiente para formular recurso frente a la resolución administrativa, en defensa de su tesis de que era improcedente la concesión de las autorizaciones a una persona distinta del recurrente originario”.

El rechazo de las dos causas de inadmisibilidad del recurso que habían sido planteadas por las partes demandada y codemandada permitiría entrar a examinar la controversia de fondo. Sin embargo, hemos visto que la parte dispositiva de la sentencia, antes de acordar la desestimación del recurso contencioso-administrativo respecto de determinados motivos de impugnación, contiene un primer pronunciamiento en el que se acuerda: “ (...) I.- Declarar la inadmisibilidad en parte, por falta de legitimación activa, del presente recurso en cuanto se refiere a los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones”.

La razón de ser de este pronunciamiento la expone la fundamentación jurídica de la anterior sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid -que la sentencia ahora recurrida reproduce- en los siguientes términos:

“ (...) Admitida la legitimación de la actora hasta este punto, en cuanto al expediente y procedimiento seguido por la administración para comprobar el cumplimiento por el cesionario de los requisitos, considera esta Sección sin embargo, que carece de ella.

Si bien la limitación prevista en el Reglamento a la transmisión de este tipo de autorizaciones, podía considerarse íntimamente ligada a la propia existencia de la autorización, ligada por tanto al interés profesional que defiende la asociación recurrente. El control de los requisitos para conceder las autorizaciones debe considerarse una cuestión de legalidad en la que solo puede estimarse interesado el solicitante, (y su sucesor procesal).

Por tanto, en el expediente en que se resuelve la solicitud, no pueden considerarse interesados otros titulares de autorizaciones, sean de VTC o de licencias de TAXI, que en otro caso, tendrían incluso que ser notificados””.

CUARTO.- Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la representación procesal de la Federación Profesional del Taxi de Madrid, siendo admitido trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 15 de diciembre de 2021 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera de conformidad con lo previsto en las normas sobre reparto de asuntos.

En la parte dispositiva del citado auto de admisión del recurso se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

“” (...) 2.º) Declarar que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia existente a fin de delimitar el alcance de la legitimación activa de entidades como asociaciones, federaciones, (o similar) del taxi en los procedimientos de concesión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa.

3.º) La norma que, en principio, será objeto de interpretación es el artículo 19.1.a) y b) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en relación con el artículo 24 de la Constitución Española, sin perjuicio de la Sección de Enjuiciamiento extienda la interpretación a otras normas que considere de aplicación””.

QUINTO.- La representación de la Federación Profesional del Taxi de Madrid formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito de fecha 4 de febrero de 2022 en el que, tras reseñar los antecedentes del caso, expone sus motivos de impugnación, en los que se desarrollan argumentalmente los siguientes enunciados:

- Doctrina general: el interés legítimo como parámetro de la legitimación activa. El caso de recursos interpuestos por asociaciones.
- Aplicación de la doctrina general al caso concreto: el acto impugnado afecta a la esfera jurídica de los asociados y de la asociación de un modo efectivo y acreditado.
- El criterio seguido por la Sala a la que me dirijo en supuestos similares de concesión de autorizaciones VTC.
- El análisis de la interpretación seguida por la sentencia recurrida. Existencia de una clara vulneración de los artículos 19.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 24.1 de la Constitución.

Por las razones que se exponen en los apartados anteriores de su escrito, la parte recurrente señala que ni siquiera es preciso invocar la reiterada jurisprudencia constitucional (por todas, sentencias 12/2017, de 30 de enero, 144/2008, de 10 de noviembre o 29/2010, de 27 de abril), que tiene declarado que las leyes procesales que atribuyen legitimación deben ser interpretadas de manera amplia al estar en juego el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva en el acceso a la jurisdicción (artículo 24.1 de la Constitución). La interpretación que recoge la sentencia impugnada solo puede calificarse como un rigorismo formal desproporcionado y una clara vulneración de los artículos 19.1 a/ y b/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 24.1 de la Constitución, que no puede ser ahora confirmado.

Por todo ello, la recurrente considera que la cuestión propuesta en el auto de admisión debe ser resuelta en el sentido de confirmar la legitimación activa de entidades como asociaciones, federaciones o similar del taxi en los procedimientos de concesión de autorizaciones de

arrendamiento de vehículos con conductor respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia que estime el presente recurso de casación y revoque la sentencia recurrida en el particular que declara inadmisibles los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las citadas autorizaciones por falta de legitimación activa.

Solicita asimismo la parte recurrente, al amparo del artículo 93.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y dado que no existe necesidad de ordenar la retroacción de actuaciones, que la Sala resuelva directamente las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma, en los términos en que quedó el debate planteado en la instancia.

A tales efectos la parte recurrente se remite íntegramente al fundamento de derecho cuarto de la demanda (páginas 24 a 32) y al apartado sexto del escrito de conclusiones (páginas 12 a 20) que contienen los motivos de impugnación que han quedado imprejuzgados. Esto es:

(i) El hecho de que la Administración solicitase la escritura pública de constitución de Iceberg Smart Cab S.L., fundamental para acreditar que el objeto social es el adecuado conforme al artículo 43.1.b de la LOTT y esta no conste en el expediente administrativo.

(ii) La ausencia de un seguro de responsabilidad civil por los daños que pudieran sufrir los viajeros como consecuencia del transporte (artículo 5h) de la Orden FOM 36/2008 vigente en el momento temporal aplicable), aportándose únicamente el seguro obligatorio de vehículos como si se trataran de turismos cualquiera y no de vehículos dedicados a una actividad económica.

(iii) La aportación de vehículos distintos de los que supuestamente motivaron la solicitud de ampliación del plazo para enviar documentación.

SEXTO.- Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 10 de febrero de 2022 se tuvo por interpuesto el recurso y se acordó dar traslado a las partes recurridas para que pudieran formular su oposición.

SÉPTIMO.- La representación procesal de la Comunidad de Madrid formalizó su oposición mediante escrito de fecha 28 de marzo de 2022 en el que, en síntesis, expone las siguientes razones:

La jurisprudencia exige que para que las pretensiones deducidas en el proceso contencioso-administrativo puedan ser examinadas en cuanto al fondo, de modo que se satisfaga plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución, que la parte demandante ostente legitimación procesal *ad causam*, lo que requiere que sea titular de un derecho o interés legítimo y que exista una relación material entre el sujeto accionante y el objeto de litigio, de manera que de estimarse las pretensiones formuladas en la demanda se derive un beneficio, utilidad o ventaja, o la eliminación de un perjuicio, que no necesariamente ha de revestir un carácter patrimonial o económico.

En el presente caso, no es de observar la apuntada relación material entre el sujeto accionante y el objeto de litigio, siendo así que, como señalábamos en nuestro escrito de contestación a la demanda, "entendemos que procede confirmar la falta de legitimación activa apuntada, toda vez que la autorización de alta cuya nulidad pretende la recurrente únicamente surte efectos jurídicos para con la mercantil autorizada y la Administración que la autoriza sin afección por tanto a la esfera jurídica propia de la asociación recurrente que es un tercero a estos efectos, que actúa únicamente en defensa de la legalidad".

Hemos de considerar al respecto que como ha quedado expuesto, el objeto procesal de la instancia es una resolución administrativa que, en ejecución de una sentencia previa que ya había declarado el

derecho a la concesión de las autorizaciones solicitadas, otorga en favor de una mercantil el alta de unas autorizaciones VTC que ya habían sido reconocidas judicialmente.

Es por ello que no concurre el interés competencial que alegaba la Federación recurrente para sostener su legitimación activa. Interés que habría justificado su personación en recursos de casación en los que se ventilaba la concesión ex novo de autorizaciones VTC, supuestos diferentes del presente, en el que no se debate la concesión o denegación de las autorizaciones, toda vez que como ha quedado expuesto, por sentencia firme previa ya se había reconocido el derecho del actor a la concesión de las autorizaciones VTC.

En línea con ello, y a mayor abundamiento, es de reseñar que a la Federación recurrente le es igualmente indiferente a quién corresponde la titularidad de la autorización VTC, esto es a la persona física inicialmente recurrente o a la mercantil que ocupó su lugar por sucesión procesal.

Es por ello que entendemos que la Federación actora carece de legitimación activa para impugnar la resolución de alta que nos ocupa, siendo así que debería confirmarse el pronunciamiento de instancia en cuanto aprecia la misma en los términos expuestos.

No obstante, y para el caso de que se estimara el recurso de casación interpuesto de contrario, entendemos que procedería disponer la retroacción de actuaciones a efectos de que por la Sección sentenciadora se pueda resolver el fondo de la cuestión controvertida, siendo así que esta Administración se remite a las alegaciones que sobre dicho fondo se efectuaron en su escrito de contestación a la demanda.

OCTAVO.- La representación de Iceberg Smart Cab S.L. presentó escrito con fecha 24 de marzo de 2022 en el que se opone al recurso de casación aduciendo, dicho aquí de forma resumida, lo siguiente:

En el escrito de la recurrente se efectúan una serie de disquisiciones sin mayor trascendencia, y se efectúa un interesado repaso a la doctrina general sobre la legitimación activa en distintos supuestos que relaciona, pero en ningún caso llega a efectuar una mínima mención ni a distinguir, de entre los distintos supuestos que relaciona, lo que esta parte entiende como lo esencial del asunto que nos ocupa. Porque, insistimos, no se trata, como se afirma reiterada y ladinamente de contrario, de si la asociación está o no legitimada para impugnar una resolución de concesión de autorizaciones, de si puede o no impugnar la concesión de 70 autorizaciones VTC, sino fundamentalmente si lo está en el trámite administrativo de control de la legalidad en cuanto a los requisitos reglamentarios para su expedición, como claramente dispuso el auto de 1 de diciembre de 2021.

La conclusión a la que llegó la Sala de instancia en su sentencia no puede ser calificada de sorprendente. Así, la Sala, en su sentencia, establece en su fundamento de derecho undécimo que, si bien admite la legitimación de la actora hasta ese punto, esto es, en cuanto a su pretensión de análisis de las cuestiones contenidas en los razonamientos jurídicos anteriores -el pretendido fraude de ley que achaca a mi mandante por eludir el que denomina Decreto anti- especulación (Real Decreto 1076/2017), y la previa desestimación de la causa de inadmisibilidad opuesta por esta parte y por el Letrado de la CAM relativa al agotamiento de la vía administrativa-, en cuanto al expediente y procedimiento seguido por la administración para comprobar el cumplimiento por el cesionario de los requisitos considera que, sin embargo, carece de ella.

Y lo hace por el mismo motivo que hemos venido repitiendo de forma constante en este escrito, porque el control de los requisitos reglamentarios para la expedición de las autorizaciones debe considerarse una cuestión de legalidad en la que solo puede estimarse interesado el solicitante y, en este caso, su sucesor procesal, por cuanto esta cuestión debe desligarse de la propia existencia de la autorización ya concedida por el Tribunal que, por tanto, no puede bajo ningún concepto entenderse ligada al interés profesional que defiende la asociación recurrente.

De conformidad con lo expuesto, esta parte entiende que la cuestión propuesta en el auto de admisión de 1 de diciembre de 2021 debe ser resuelta en el sentido de denegar la legitimación activa de asociaciones o federaciones de taxi en los procedimientos administrativos que resuelvan acerca de la expedición de autorizaciones de transporte VTC como resultado, y en estricto cumplimiento y ejecución de una sentencia dictada en un proceso judicial previo en el que dichas autorizaciones se han concedido ya, sin perjuicio de que el titular deba cumplir con los requisitos reglamentarios para la expedición y alta administrativa de dichas autorizaciones de transporte, dictando a tal efecto una sentencia por la que se desestime el recurso de casación y se confirme la resolución recurrida.

Solo para el hipotético caso de que el Tribunal estime el recurso en cuanto al particular anterior, admita la legitimación activa de la asociación recurrente, y se decida por la Sala resolver directamente las cuestiones y pretensiones deducidas por el recurrente en su recurso, debemos interesar la desestimación del recurso y confirmación de la sentencia de instancia, remitiéndonos a lo manifestado en nuestro escrito de conclusiones, al no haber entrado la Sala de instancia en el fondo del asunto.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso de casación y se confirme la resolución recurrida con los demás pronunciamientos que sean de menester en cuanto a la pretendida legitimación activa de la asociación recurrente relativa a la cuestión de interés casacional en los términos contenidos en este escrito; y solo para el hipotético caso de que por el Tribunal se estime el recurso en cuanto al particular anterior, se admita la legitimación activa de la asociación recurrente, y se decida por la Sala resolver directamente las cuestiones y pretensiones deducidas por el recurrente en su recurso, dicte sentencia por la que proceda a declarar la inadmisibilidad del recurso por los motivos apuntados, o, subsidiariamente, desestime el mismo, confirmando la sentencia de instancia así como la resolución de 14 de junio de 2019, todo ello de conformidad con las manifestaciones contenidas en nuestro escrito de conclusiones; o bien, caso de ser estimado el mismo en su integridad, se deje sin efecto la concesión del alta a mi mandante, pero nunca al solicitante y recurrente inicial, don Geronimo, a quien debe requerirse para el cumplimiento de los requisitos necesarios para cursar el alta a su nombre de las 70 autorizaciones de transporte, con retroacción de lo actuado en el expediente administrativo, todo ello con expresa condena en costas a la recurrente por su evidente temeridad.

NOVENO.- Mediante providencia de 4 de mayo de 2022 se acordó no haber lugar a la celebración de vista pública, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento.

DÉCIMO.- Para votación y fallo del presente recurso de casación se fijó finalmente el día 21 de marzo de 2023, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El presente recurso de casación n.º 4265/2021 lo interpone la representación de la Federación Profesional del Taxi de Madrid contra la sentencia n.º 481/2021, de 9 de abril de 2021, de la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Madrid dictada en el recurso contencioso-administrativo n.º 1007/2019.

Hemos visto en el antecedente segundo que la sentencia recurrida acuerda en su parte dispositiva: 1/ Declarar la inadmisibilidad en parte, por falta de legitimación activa, del presente recurso en cuanto se refiere a los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones. 2/ Desestimar, en cuanto al resto de los motivos impugnatorios, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Federación Profesional del Taxi de Madrid. 3/ Sin imposición de costas.

En el antecedente tercero hemos reseñado, de forma resumida, las razones que expone la Sala de instancia para fundamentar la resolución del recurso acordada en esos términos, esto es, declarando inadmisibles, por falta de legitimación de la recurrente, los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones VTC y desestimando el recurso contencioso-administrativo en cuanto a los restantes motivos de impugnación.

Procede entonces que entremos a examinar la cuestión suscitada en casación, señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 1 de noviembre de 2021 (antecedente cuarto de esta sentencia).

SEGUNDO.- Cuestión que reviste interés casacional y normas relevantes para la resolución del presente recurso.

Como vimos, el auto de admisión del recurso de casación declara que la cuestión que reviste interés casacional objetivo consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia existente a fin de delimitar el alcance de la legitimación activa de entidades como asociaciones, federaciones, (o similar) del taxi en los procedimientos de concesión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa.

El auto de admisión del recurso identifica las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: artículo 19.1.a) y b) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción en relación con el artículo 24 de la Constitución Española; todo ello, indica el propio auto, sin perjuicio de la Sección de enjuiciamiento extienda la interpretación a otras normas que considere de aplicación.

El debate casacional se plantea así en términos substancialmente iguales, si es que no idénticos, a los del recurso de casación 3996/2021, que hemos resuelto en sentencia de esta misma fecha. Ello es así por ser enteramente coincidentes la fundamentación de la sentencia recurrida en aquel caso y la que es objeto del presente recurso, ambas dictadas por la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Madrid, y coincidentes también los argumentos de impugnación y de oposición aducidos por la recurrente y por las partes recurridas en uno y otro recurso de casación.

Por ello, en los apartados que siguen no haremos sino reiterar lo expuesto en la sentencia dictada con fecha de hoy en el citado recurso de casación 3996/2021. Veamos.

TERCERO.- Sobre la falta de legitimación apreciada en la sentencia recurrida. Precisiones necesarias para delimitar el supuesto al que se refiere la controversia casacional.

En el antecedente primero hemos dejado señalados, entre otros, los siguientes datos que consideramos relevantes: 1/ la solicitud originaria de concesión de cuarenta autorizaciones para la actividad de alquiler de vehículos con conductor fue presentada ante la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid por D. Luis Pedro. 2/ Aquella primera solicitud fue denegada por resolución de la citada Dirección General de 8 de noviembre de 2016, confirmada luego en alzada por resolución de la Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 25 de abril de 2016. 3/ Contra las anteriores resoluciones D. Luis Pedro interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por sentencia de la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de julio de 2017, en la que se anulan aquellas resoluciones y se declara el derecho del Sr. Luis Pedro al otorgamiento de las autorizaciones. 4/ La anterior sentencia devino firme al ser declarado desierto el recurso de casación que la Comunidad de Madrid había preparado contra ella. 5/ En ejecución de la sentencia, la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid requirió a D. Luis Pedro para que aportara la documentación necesaria para la concesión de las autorizaciones. 6/ Mediante diligencia de ordenación del Letrado de la Administración de Justicia de la Sala de instancia se comunica a la Administración que se ha producido la sucesión procesal de D. Luis Pedro en favor de Iceberg Smart Cab S.L. 7/ La Administración

autonómica dirige entonces el requerimiento para la aportación de documentación a Iceberg Smart Cab S.L. que solicitó a tal fin una ampliación de plazo, que le fue concedida. 8/ Por resolución de la Dirección General de Transportes de 14 de junio de 2019 se aprueba la solicitud de alta de las 40 autorizaciones. 9/ El 4 de julio de 2019 la Administración autonómica comunicó a la Federación Profesional del Taxi de Madrid que no se le iba a tener por personada en el expediente y se le notificó el otorgamiento de las autorizaciones a Iceberg Smart Cab S.L..

Frente a esta resolución que acuerda aprobar la solicitud de alta de las 40 autorizaciones VTC la representación procesal de la Federación Profesional del Taxi de Madrid interpuso recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por la sentencia ahora recurrida en casación. La sentencia acuerda, como hemos visto, declarar la inadmisibilidad en parte, por falta de legitimación activa, del recurso en cuanto se refiere a los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones; y desestimar el recurso contencioso-administrativo, en cuanto al resto de los motivos de impugnación.

CUARTO.- Jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo acerca de la legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo.

Es oportuno recordar ahora algunas ideas centrales sobre la legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo, materia sobre la que existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala, de la que son exponente nuestras sentencias 181/2022, de 18 de febrero (casación 3773/2020 F.J. 4.º), 782/2022, de 20 de junio (recurso contencioso-administrativo 47/2021, F.J. 3.º), y 1/2023, de 9 de enero (casación 4374/2021, F.J. 4.º), entre otras muchas.

De lo expuesto en el F.J. 3.º de esta sentencia 782/2022, de 20 de junio (recurso 47/2021) -que cita otros pronunciamientos anteriores de esta Sala-, vamos a reproducir ahora el siguiente fragmento:

“ (...) En primer lugar, como señalábamos en nuestra sentencia 510/2019, de 11 de abril (recurso contencioso-administrativo 645/2017, F.J. 3.º),

[...]

"... Esta Sala ha interpretado y aplicado en reiteradas ocasiones los apartados del artículo 19 que acabamos de citar; y, sin necesidad de hacer aquí una detenida reseña de esa jurisprudencia, baste destacar que en ella, si bien se interpreta con amplitud la noción de interés legítimo, queda excluida la legitimación de la persona física o jurídica que pretenda recurrir actuando como mero defensor de la legalidad, sin justificar la existencia de relación o vinculación entre el objeto del proceso y su esfera de intereses. Sirva de muestra nuestra sentencia 372/2019 de 19 de marzo de 2019 (casación 2784/2016), en la que a su vez se citan sentencias de esta Sala de 13 de diciembre de 2005 (recurso 120/2004) y 20 de marzo de 2012 (recurso 391/2010).

Como señala la citada sentencia de 19 de marzo de 2019, invocando esos otros pronunciamientos anteriores que acabamos de mencionar, para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, como la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. Esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Sala, de la que son muestra las sentencias de 24 de mayo de 2006 (recurso 957/2003) y 26 de junio de 2007 (recurso 9763/2004)".

Por otra parte, es oportuno recordar que la jurisprudencia de esta Sala viene señalando de forma reiterada que las objeciones relativas a la legitimación *ad causam*, en tanto que vinculadas a la relación específica entre una persona y la situación jurídica que es objeto de litigio, es una cuestión relativa a la controversia de fondo. Puede verse en este sentido las consideraciones que se exponen en la sentencia del Pleno de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014 (casación 4453/2012, F.J. 4.º), que luego han sido reiteradas en pronunciamientos posteriores, como es el caso de las sentencias 550/2018, de 5 de abril (casación 218/2016) y 181/2022, de 14 de febrero (casación 3773/2020, F.J. 4.º). [...]"

La citada sentencia del Pleno de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014 (casación 4453/2012) hace otras consideraciones -luego reiteradas en pronunciamientos posteriores, como son las SsTS 550/2018, de 5 de abril (casación 218/2016) y 782/2022, de 20 de junio (recurso contencioso-administrativo 47/2021, F.J. 3.º)- de las que interesa destacar aquí varios puntos.

En primer lugar, la sentencia del Pleno, tras afirmar que la legitimación activa se erige en pieza clave de interpretación de nuestro derecho procesal y soporte del derecho a la tutela judicial efectiva, establece que, dado que en el terreno de la legitimación está en juego el acceso a la jurisdicción, habrá de desplegar su máxima eficacia el principio *pro actione*, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad.

Por otra parte, la misma sentencia del Pleno explica en el F.J. 4.º que,

“ (...) El estudio de la legitimación ha distinguido entre la llamada legitimación "*ad processum*" y la legitimación "*ad causam*". La primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la legitimación "*ad causam*", como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión de fondo y no meramente procesal, como hemos señalado en las SsTS de 20 de enero de 2007 (casación 6991/03, FJ 5) 6 de junio de 2011 (casación 1380/07, FJ 3) o 1 de octubre de 2011 (casación 3512/09, FJ 6)“.

Pues bien, estas consideraciones extraídas de la jurisprudencia que acabamos de reseñar debemos proyectarlas ahora sobre el caso que nos ocupa; lo que nos permitirá abordar la resolución de la controversia suscitada y dar respuesta a la cuestión planteada en el presente recurso de casación. Veamos.

QUINTO.- Criterio de esta Sala sobre la legitimación de la recurrente para interponer el recurso contencioso-administrativo.

La lectura de los apartados de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida que antes hemos dejado transcritos -que son reproducción de lo razonado por la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en una sentencia anterior- pone de manifiesto que la Sala de instancia acepta que la recurrente ostenta legitimación *ad processum*, esto es, capacidad para impugnar en vía jurisdiccional la resolución de la Dirección General de Transportes de la Comunidad de Madrid en la que se acuerda aprobar la solicitud de alta de las 40 autorizaciones VTC; pues en caso haber apreciado un defecto de dicha legitimación *ad processum* lo procedente habría sido declarar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo, lo que no sucedió.

Lo que determina el pronunciamiento cuestionado en casación -declaración de inadmisibilidad del recurso en parte, por falta de legitimación activa, en cuanto se refiere a los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones; y desestimación del recurso contencioso-administrativo en cuanto al resto de los motivos de impugnación- es una falta de legitimación *ad causam*, que, como explicó la sentencia de la Sección 4.ª de esta Sala de 27 de febrero de 2008 (casación 3397/03), consiste en la atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional que le permite impugnar una actuación administrativa que considera ilegal y que ha incidido en su esfera vital de intereses.

Pues bien, al afirmar la legitimación *ad processum* y rechazar en cambio la legitimación *ad causam* de la recurrente la argumentación de la Sala de instancia resulta algo confusa y en buena medida contradictoria.

Así, la sentencia de instancia rechaza la causa de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de la recurrente señalando que, sin perjuicio de que en una sentencia anterior se hubiera reconocido ya el derecho del entonces recurrente (D. Luis Pedro) a la concesión de las autorizaciones solicitadas, la demandante en este caso, como asociación profesional que defiende los intereses de los titulares de licencias de taxi, tiene un legítimo interés en que la ejecución de la sentencia se lleve a cabo cumpliendo la normativa vigente, en concreto cuando alega fraude de ley por la adjudicación de las autorizaciones a quien no era recurrente originario en el proceso. Pero, una vez aceptada así la legitimación de la Federación Profesional del Taxi de Madrid -y rechazada, por tanto, la causa de inadmisibilidad del recurso- la fundamentación jurídica de la propia sentencia viene a señalar que la Federación Profesional del Taxi carece en cambio de legitimación para intervenir en el procedimiento seguido por la Administración para comprobar el cumplimiento por el cesionario (Iceber Smart Cab, S.L.) de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación; y ello, explica la sentencia, porque ““(…) si bien la limitación prevista en el Reglamento ([ROTT]) a la transmisión de este tipo de autorizaciones podía considerarse íntimamente ligada a la propia existencia de la autorización, ligada por tanto al interés profesional que defiende la asociación recurrente, el control de los requisitos para conceder autorizaciones debe considerarse una cuestión de legalidad a la que solo puede estimarse interesado el solicitante (y su sucesor procesal)”. Por ello, concluye la sentencia recurrida, ““(…) en el expediente en que se resuelve la solicitud no pueden considerarse interesados otros titulares de autorizaciones, sean de VTC o de licencias de taxi, que en otro caso tendrían incluso que ser notificados””.

Decimos que la argumentación resulta confusa porque la sentencia recurrida no ofrece ningún razonamiento que sirva para explicar por qué el control de los requisitos para conceder autorizaciones VTC debe considerarse una cuestión de legalidad en la que solo puede considerarse interesado al solicitante o a su sucesor procesal.

Y decimos que la fundamentación de la sentencia es también contradictoria porque, si se acepta que la Federación Profesional del Taxi de Madrid tiene un legítimo interés en que la adjudicación de las

autorizaciones -en este caso, ya reconocidas en una sentencia anterior- se lleve a cabo cumpliendo la normativa vigente; y se acepta asimismo por la Sala sentenciadora que la limitación establecida por vía reglamentaria a la transmisibilidad de las autorizaciones es una cuestión íntimamente ligada a la propia existencia de la autorización y, por tanto, vinculada al interés profesional que defiende la asociación recurrente, no resulta fácil comprender que inmediatamente después de aceptar tales premisas la Sala de instancia afirme que el control de los requisitos para conceder autorizaciones VTC es una cuestión de legalidad en la que solo cabe considerar interesado al solicitante o a su sucesor procesal.

Por lo demás, la interpretación restrictiva que realiza la Sala de instancia no se acomoda a la jurisprudencia que antes hemos reseñado, que propugna la mayor efectividad del principio *pro actione* a fin de propiciar el examen en plenitud de la controversia de fondo.

Más concretamente, no encontramos razones para sostener, como hace la Sala de instancia, que la Federación Profesional del Taxi está legitimada para alegar el incumplimiento de la normativa reglamentaria que limita la transmisibilidad de las autorizaciones VTC -limitación que, por cierto, fue luego declarada nula por nuestras sentencias 332/2020, de 6 de marzo (recurso contencioso-administrativo 91/2018) y 349/2020, de 10 de marzo (recurso contencioso-administrativo 213/2018)- y, en cambio, carezca de legitimación para formular otros motivos de impugnación que se aducían en la demanda como son los relativos a: falta de aportación previa a la concesión de las 40 autorizaciones de la escritura pública de constitución de la entidad Iceber Smart Cab, S.L.; ausencia de un seguro de responsabilidad civil por los daños que pudieran sufrir los viajeros como consecuencia del transporte; y aportación de vehículos distintos de los que motivaron la solicitud de ampliación del plazo para enviar documentación.

SEXTO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

De conformidad con lo razonado en el apartado anterior, y como respuesta a la cuestión de interés casacional enunciada en el auto de admisión del presente recurso de casación, procede que declaremos que el legítimo interés que habilita a la Federación Profesional del Taxi de Madrid -u otras asociaciones o entidades análogas- para impugnar la adjudicación de autorizaciones VTC, por afectar esta a los intereses profesionales y patrimoniales de los integrantes de aquella Federación en tanto que competidores directos en el mercado del transporte de viajeros, confiere asimismo legitimación para formular cualesquiera motivos de impugnación en los que se aduzca el incumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa reguladora de esta clase de autorizaciones; sin que a efectos de reconocimiento de la legitimación *ad causam* de la recurrente pueda diferenciarse entre unos y otros motivos de impugnación.

SÉPTIMO.- Resolución del presente recurso. Retroacción de las actuaciones.

La interpretación que acabamos de exponer conduce a que debemos declarar haber lugar al recurso de casación, debiendo ser casada y anulada la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Y una vez casada la sentencia recurrida procedería, en principio, que resolviésemos la controversia planteada en el proceso de instancia.

Sin embargo, hemos visto que la Sala de instancia dejó sin examinar buena parte de los motivos de impugnación que esgrimía la parte actora por entender que la demandante carecía de legitimación para formularlos, lo que, según hemos visto, no es así. Por ello, consideramos procedente aplicar aquí la previsión contenida en el artículo 93.1, último inciso, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio), que permite, cuando se justifique su necesidad, que la sentencia que resuelve el recurso de casación ordene la retroacción de las actuaciones y su devolución al órgano judicial de procedencia. Y en este caso consideramos justificada tal devolución al no haber examinado la Sala de instancia aquellos motivos y

argumentos de impugnación a los que antes nos hemos referido, ni contener la sentencia valoración alguna sobre el material probatorio disponible.

OCTAVO.- Costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia, habida cuenta que lo que vamos a acordar en la parte dispositiva es la devolución de las actuaciones a la Sala de la que proceden para que dicte nueva sentencia.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

FALLO

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

1.- Ha lugar al recurso de casación n.º 4265/2021 interpuesto en representación de la FEDERACIÓN PROFESIONAL DEL TAXI DE MADRID contra la sentencia n.º 481/2021, de 9 de abril de 2021, de la Sección 8.ª de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Madrid (recurso contencioso-administrativo n.º 1007/2019), que ahora queda anulada y sin efecto.

2.- Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de la que proceden para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo según proceda, sin que la sentencia pueda declarar inadmisibles los motivos de impugnación relativos a los requisitos de concesión de las autorizaciones por falta de legitimación de la actora, al haber quedado ya resuelta esta cuestión en el presente recurso de casación.

3.- No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.