

Procede la inmovilización de los VTC cuando se advierte que circulan en búsqueda de clientes en zonas de concentración y generación de demanda de transporte de viajeros careciendo de servicio previamente concertado

Se confirma la sentencia que entendió que no hubo vía de hecho en la inmovilización de un vehículo propiedad de la recurrente y dedicado a la actividad de arrendamiento con conductor, VTC, por circular por zonas de concentración y generación de demanda de servicio de transporte de viajeros careciendo de servicio previamente concertado, hecho que tiene la consideración de infracción muy grave prevista en la LOTT, en la reforma operada por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, que establece una regulación específica para los VTC.

Declara la Sala que la inmovilización de los VTC en virtud del art. 143.4 a) de la LOTT no requiere la incoación de un procedimiento sancionador, bastando a tal efecto el acta levantada por los agentes de la Policía Municipal. Dicha inmovilización no discrimina a los VTC respecto del sector del taxi, pues se trata de otorgar una protección inmediata al taxi, como servicio público, ante la apreciación por los agentes de la Policía Municipal de la concurrencia de un ilícito muy grave que afecta a un elemento sustancial que diferencia a los VTC respecto del taxi. Concluye que como medida cautelar o provisional que es, la inmovilización no es una sanción impuesta de plano, luego no vulnera la presunción de inocencia al basarse en la apreciación indiciaria de los agentes de la Policía Municipal.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 525/2024, de 01 de abril de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 2344/2023

Ponente Excmo. Sr. JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

En Madrid, a 1 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 2344/2023 interpuesto por la entidad mercantil ARES CAPITAL, S.A., representada por el procurador don Juan Antonio Coto Domínguez y bajo la dirección letrada de don José Luis Zamarro Parra, frente a la sentencia de 22 de febrero de 2023, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de apelación 116/2023, interpuesto contra la sentencia 185/2022, de 26 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Sevilla en el recurso contencioso-administrativo 103/2022. Han comparecido como partes recurridas el Ayuntamiento de Sevilla, representado y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, la Asociación Nacional del Taxi, representada por el procurador don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal y bajo la dirección letrada de don José María Baño León, y las entidades Taxi Project 2.0 y la Asociación Élite Taxi Sevilla, representadas por el procurador don Jordi Fontquernias y bajo la dirección letrada de don Marcos Vilar Cuesta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibañez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la entidad ARES CAPITAL, S.A. interpuso el recurso contencioso-administrativo 103/2022, seguido por los trámites del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Sevilla, en el que se impugnaba la vía de hecho del Ayuntamiento de Sevilla consistente en la actuación material de inmovilización del vehículo de la recurrente, dedicado a la actividad de arrendamiento con conductor (VTC), con matrícula....-DLS por parte de agentes de su Policía Local el 18 de febrero de 2022.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue desestimado por sentencia 185/2022, de 26 de octubre.

TERCERO.- Frente a esta sentencia, la representación procesal de ARES CAPITAL, S.A. interpuso el recurso de apelación 116/2023 ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que fue desestimado por sentencia de 22 de febrero de 2023.

CUARTO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de ARES CAPITAL, S.A. informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 28 de marzo de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la entidad ARES CAPITAL, S.A como recurrente y el Ayuntamiento de Sevilla, la ASOCIACIÓN NACIONAL DEL TAXI y las entidades TAXI PROJECT 2.0 y la ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI SEVILLA como recurridas, y el Ministerio Fiscal, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 15 de junio de 2023, lo siguiente:

" 1.º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la empresa Ares Capital, S.A. contra la sentencia de 22 de febrero de 2023 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), dictada en el recurso de apelación núm. 116/2023.

" 2.º) Precisar las cuestiones que, en principio, presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son:

" (i) si las inmovilizaciones de vehículos de arrendamiento con conductor por agentes de autoridad en virtud del art. 143.4 a) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, *de ordenación de los Transportes terrestres, tras la modificación por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, requieren de un procedimiento administrativo previo, coetáneo, o ratificador a posteriori, o el acta levantada por los agentes de Policía Municipal es suficiente a los efectos de proceder a la inmovilización.*

" (ii) si la previsión en art.143.4 a) de la LOTT tras la modificación de la Ley 3/2021, *supone la quiebra del principio de igualdad (art. 14 de la CE) respecto el régimen de taxis.*

" (iii) si el régimen de inmovilización introducido en el art. 143.4 a) de la LOTT previsto para los VTC, vulnera la presunción de inocencia (art. 24 CE), *porque para levantar la inmovilización es necesario el abono de multa, y si tal proceder conlleva que una medida cautelar devenga sancionadora.*

"3.º) Identificar como preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación, el artículo 97.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con el art. 51.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, y los art. 14 y 24 de la Constitución. Todo ello sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a

otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

SEXO.- Por diligencia de ordenación de 21 de junio de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SÉPTIMO.- La representación procesal de ARES CAPITAL, S.A. evacuó dicho trámite mediante escrito presentado el 4 de septiembre de 2023 y su pretensión es que esta Sala resuelva en estos términos:

" 1.º) Se estime íntegramente el presente recurso de casación, casándose y anulándose en consecuencia la Sentencia recurrida; y

" 2.º) Que como consecuencia de la estimación íntegra de este recurso de casación y la consiguiente casación y anulación de la Sentencia recurrida, esa Sala se sitúe en la posición procesal propia de la Sala a quo, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del R.A. 116/2023 (previo planteamiento y sustanciación de cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 143.4.a de la LOTT) en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia de procedencia; y

" 3.º) Que en consecuencia estime (previo fallo del TC sobre el art. 143.4.a de la LOTT) el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ARES contra la Inmovilización. "

OCTAVO.- Por providencia de 21 de septiembre de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Ayuntamiento de Sevilla mediante escrito de 3 de noviembre de 2023.

NOVENO.- Mediante escrito de 7 de noviembre de 2023 la Asociación Nacional del Taxi (en adelante, ANTAXI), además de rechazar la pertinencia de que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad, se opuso al recurso de casación y pretendió que se declare lo siguiente:

" el régimen de inmovilización de los vehículos de arrendamiento con conductor previsto en el artículo 143.4.a) LOTT no vulnera la presunción de inocencia del artículo 24 CE *puesta que se trata de una medida precautoria no sancionadora; no impide ni afecta de ningún modo a los derechos de defensa del presunto infractor, que se mantienen incólumes; y, de conformidad con su naturaleza preventiva, permite separar temporalmente la inmovilización y la reanudación de la marcha del vehículo, evitando que el presunto infractor pueda forzar el levantamiento de la medida sin solución de continuidad, manteniéndose en su infracción con absoluta sensación de impunidad.*"

DÉCIMO.- Mediante escrito de 14 de noviembre de 2023, la representación procesal de las recurridas TAXI PROJECT 2.0 y ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI SEVILLA pretenden de esta Sala que desestime el recurso y que se declare lo siguiente:

" - (i) El acta levantada por los agentes de la Policía Municipal es suficiente a los efectos de proceder a la inmovilización prevista en el art. 143.4.a) de la LOTT, al suponer en definitiva la incoación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador, siendo que éste, por tanto, es coetáneo a la adopción de tal medida provisional.

" - (ii) La inmovilización prevista en el art. 143.4.a) de la LOTT para los vehículos VTC no supone quiebra alguna del principio de igualdad respecto del régimen de taxis, al tratarse de dos modelos de transporte terrestre sometidos cada uno de ellos a regulaciones y condiciones legales específicas diferentes.

" - (iii) El régimen de inmovilización introducido en el art. 143.4.a) de la LOTT previsto para los vehículos VTC no vulnera la presunción de inocencia por el hecho de que el levantamiento de tal

medida provisional se supedita al abono de un importe equivalente al de la eventual sanción que corresponda, toda vez que el inculpado mantiene en todo caso incólumes las vías legales de recurso contra el acto de inmovilización y contra la resolución que recaiga en el procedimiento sancionador y, además, se trata de un mecanismo predeterminado bajo parámetros objetivos que, de forma razonable y proporcionada, permite enervar los efectos excesivamente duraderos de dicha medida provisional en beneficio del presunto infractor. "

UNDÉCIMO.- Concluidas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 23 de enero de 2024 se señaló este recurso para votación y fallo el 19 de marzo de 2024, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. El 18 de febrero de 2022 la Policía Local de Sevilla acordó la inmovilización del vehículo matrícula....-DLS, propiedad de la recurrente y dedicado a la actividad de arrendamiento con conductor, en adelante VTC.

2. Según el boletín de denuncia y como "Hecho denunciado" consta " circular por zonas de concentración y generación de demanda de servicio de transporte de viajeros careciendo de servicio previamente concertado ". En el apartado de "Observaciones" consta lo siguiente: " *Queda inmovilizado en los depósitos municipales LOTT art.143.4.a) hasta que se produzca el pago de la sanción* ". Obra también el acta de retirada con grúa.

3. Según los autos, el 23 de febrero siguiente ARES CAPITAL, S.A. solicitó del Ayuntamiento de Sevilla la cesación de lo que consideraba una actuación material constitutiva de vía de hecho, ex artículo 30 de la LJCA. Al no recibir respuesta, interpuso recurso contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento de protección de los derechos fundamentales y se dictó sentencia desestimatoria de primera instancia, luego confirmada por la ahora recurrida.

4. Con carácter previo debemos ya advertir que el litigio seguido en las instancias precedentes, y ahora en casación, no se centra en la eventual ilegalidad de la concreta actuación policial impugnada y en sí considerada, sino que tal actuación se ataca en cuanto que aplica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), lo que lleva a la recurrente a reprochar a tal norma la infracción de los derechos fundamentales que invoca, lo que que llevaría, en fin, al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- LA SENTENCIA IMPUGNADA.

1. La sentencia ahora impugnada confirma la de primera instancia. Rechaza que hubiera una actuación material constitutiva de vía de hecho, con infracción de los artículos 14 y 24 de la Constitución, pues la inmovilización tenía cobertura normativa al preverse el hecho como infracción muy grave en el artículo 140.39.3 de la LOTT cuyo artículo 143.4.a) dispone la inmovilización hasta que se supriman los motivos determinantes de la infracción.

2. Añade que, aparte de esa norma de cobertura, la inmovilización fue acordada por los agentes, en presencia del interesado, y dentro de las competencias y según las reglas de procedimiento, con lo que no se infringió el artículo 97 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).

3. Rechaza que se hayan infringido los derechos fundamentales que invoca la recurrente, en concreto, el derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2 de la Constitución). Además, la inmovilización

no es una medida sancionadora sino cautelar y ese derecho fundamental, como el de defensa, se garantiza en el procedimiento sancionador en el que debe probarse la infracción (cfr. sentencia del Tribunal Constitucional 24/1999).

4. Como lo realmente atacado es la LOTT, rechaza plantear una cuestión de inconstitucionalidad pues, como dijo el Juzgado, la sanción acordada deriva de la aplicación *ope legis* de la LOTT tras su reforma por la Ley 13/2021, de 1 de octubre, estableciendo una regulación específica para los VTC tal y como se explica en la exposición de motivos y, a efectos del artículo 14 de la Constitución, niega que sea término de comparación válido el sector del taxi pues la conducta típica sancionada no se prevé para el mismo.

TERCERO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Alega la recurrente la infracción del artículo 97.1 de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 51.3 de la LJCA, pues no basta que la Administración tenga competencia para acordar la inmovilización que prevé la LOTT, sino que debe acordarse en el curso de un procedimiento previo, coetáneo, o ratificador *a posteriori*, lo que queda en evidencia por la conjunción copulativa "y" que emplea el artículo 51.3 de la LJCA. Así se deduce del artículo 143.4 de la LOTT que prevé que la inmovilización "deberá ordenarse", lo que exige una orden, sin que baste el mero levantamiento de un acta. A estos efectos, ni un acta ni una denuncia (artículo 62.1 de la Ley 39/2015), son actos de iniciación de un procedimiento.

2. Sostiene que el artículo 143.4.a) de la LOTT infringe el artículo 14 de la Constitución, tomando como término de comparación el sector del taxi, de ahí que pretendiese el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Alega así lo siguiente:

1.º Taxi y VTC compiten en un mismo mercado, como ha reconocido esta Sala en las sentencias que cita, luego no cabe imponer medidas discriminatorias para uno de los competidores -aquí los VTC- tal y como han declarado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía y el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

2.º Siendo esto así, se discrimina sin causa que lo justifique a los VTC pues los taxis no son inmovilizados aun cuando incurran en la misma infracción (vgr. iniciar servicios en un ámbito territorial distinto del previsto en la licencia).

3.º Aun cuando la diferencia estuviera justificada por haber razones de interés general para priorizar al taxi -lo que rechaza la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de junio de 2023, Asunto C-50/21- siempre sería contraria al artículo 14 de la Constitución pues sus consecuencias son desproporcionadas al privar del medio de prestación del servicio.

3. Además, el artículo 143.4.a) de la LOTT infringe el derecho fundamental a la presunción de inocencia (artículo 24.2 de la Constitución), y hace de la inmovilización una medida materialmente sancionadora al condicionar la movilidad del vehículo al previo pago de la multa, sin sanción ni procedimiento sancionador, lo que debería haber llevado al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad. Esto es así por las siguientes razones:

1.º La inmovilización se acuerda sin que exista situación de peligro para la seguridad vial y el precepto cuestionado es el único que condiciona la liberación del automóvil al pago de la sanción. Con la inmovilización, la LOTT presume la comisión de la infracción denunciada, a la que anuda esa gravosa medida. Son aplicables así las sentencias del Tribunal Constitucional 23/1986 y 21/1987 sobre vulneración de la presunción de inocencia por la imposición de medidas basadas en un atestado policial, previamente a la declaración formal de culpabilidad.

2.º La sentencia impugnada considera que la inmovilización no es sanción sino medida cautelar, sin embargo, la inmovilización incurre en la excepción que prevé la propia sentencia 24/1999 del Tribunal

Constitucional que cita la impugnada: cuando la medida cautelar es desproporcionada e irrazonable, pierde su carácter asegurador para ser punitiva. Este es el caso al no haber peligro para la seguridad del transporte y el tráfico y mantenerse, no hasta que se extinga una situación de peligro, sino al pago de la sanción.

3.º Tampoco se justifica para prevenir el riesgo de reincidencia pues, de ser así, se impondría la prohibición de prestar el servicio, lo que no hace la LOTT, que sólo prevé tal prohibición en casos de doble reincidencia.

4. Y, ligado a lo anterior, considera que es una medida contraria a las garantías del procedimiento administrativo sancionador por lo siguiente:

1.º Apodera para imponer una sanción de plano *in situ*, sin procedimiento, sin garantías de defensa ni prueba alguna que destruya la presunción de inocencia, ni respetar la separación entre las fases de instrucción y resolución, sin valorar su necesidad y proporcionalidad, ni valorar que el riesgo de impago de la multa sea muy bajo.

2.º Es inmediatamente ejecutiva y, en su caso, se ejecuta forzosamente mediante la inmovilización del vehículo, lo que infringe el artículo 24.1 de la Constitución y el artículo 90.3 de la Ley 39/2015, que prevé la ejecutividad de las sanciones cuando causen estado en vía administrativa.

3.º En fin, la inmovilización se acuerda bajo sospecha, mediante la apreciación subjetiva del policía, no con base en datos objetivos.

CUARTO.- LA OPOSICIÓN AL RECURSO.

1. El Ayuntamiento de Sevilla y las entidades recurridas ANTAXI, TAXI PROJECT 2.0 y la ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI SEVILLA, se oponen al recurso de casación en términos análogos: todas las partes recurridas sostienen que no hay actuación constitutiva de vía de hecho, luego lo litigioso no está tanto en la actuación de la Policía Local de Sevilla sino en la LOTT, y esta no incurre en infracción constitucional alguna por lo que rechazan la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad

2. En cuanto a la primera cuestión de interés casacional sostienen en síntesis lo siguiente:

1.º La inmovilización que prevé el artículo 143.4.a) de la LOTT no exige un procedimiento administrativo: basta constatar la infracción prevista en el artículo 140.39.3 de la LOTT y que se acuerde en acta. El procedimiento se incoará ya con motivo de la infracción cometida, lo que confirma el artículo 143.4 *in fine* de la LOTT que prevé el supuesto en el que no procede la inmovilización.

2.º Quien actúa es la Administración competente y la orden documentada en el acta excluye la infracción del artículo 97.1 de la Ley 39/2015; además puede adoptarse una medida cautelar sin haberse iniciado todavía procedimiento, como prevé el artículo 56.2 de la Ley 39/2015.

3.º TAXI PROJECT 2.0 y la ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI SEVILLA añaden que el recurso debió inadmitirse pues las denuncias de los agentes son actos de iniciación del procedimiento, como prevé el artículo 146.2, penúltimo párrafo, de la LOTT, en relación con el artículo 86.2 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada como texto refundido por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre; en el mismo sentido lo prevén los artículos 3 y 10.1 del Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

3. Que la inmovilización no es contraria al principio de igualdad lo razonan en estos términos:

1.º La recurrente se equivoca en el término de comparación pues los VTC y el taxi responden a regímenes no equiparables al tener distinta naturaleza y regulación aunque compitan en el mercado del transporte discrecional de pasajeros. El taxi presta otros servicios vedados a VTC, está sujeto a una estricta normativa y tiene naturaleza de servicio público impropio, de interés público.

2.º En este sentido, ANTAXI, TAXI PROJECT 2.0 y la ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI SEVILLA invocan otros pronunciamientos de esta Sala, Sección Tercera, en concreto las sentencias 921 y 1018/2018, de 4 y 15 de junio (recursos contencioso-administrativos 438/2017 y 2312/2016 respectivamente), a las que añade ANTAXI la sentencia de 14 de enero de 2015, asunto C-518/13, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3.º ANTAXI añade que el taxi está sujeto a normas autonómicas que también prevén medidas de "incautación", para lo que invoca como ejemplo diversas leyes autonómicas y advierte que la recurrente, con infracción del artículo 92.3.a) de la LJCA, no planteó este argumento en el escrito de preparación, limitándose ahora a invocar la opinión de algunas autoridades de servicios de competencia.

4. Finalmente, rechazan la infracción del derecho a la presunción de inocencia (artículo 24.2 de la Constitución) y para ello alegan esto:

1.º El Ayuntamiento alega que la recurrente nunca ha negado los hechos, luego es improcedente que invoque la infracción de ese derecho fundamental; además las asociaciones recurridas señalan que la recurrente confunde una medida precautoria con una sanción e ignora la doctrina constitucional que niega que las medida cautelares vulneren la presunción de inocencia (vgr. sentencias 105/1994 y 24/1999, así como la jurisprudencia de esta Sala).

2.º La inmovilización ni prejuzga la culpabilidad, ni ha impedido a la recurrente recurrir en vía administrativa y en la judicial.

3.º Que el mantenimiento de la inmovilización se condicione al pago de la multa no afecta, ni a la presunción de inocencia, ni a la resolución del procedimiento sancionador. Es una medida razonable y proporcional debido al tipo de infracción que la justifica. Además, el pago de la multa que prevé el artículo 143.4.a), párrafo segundo, de la LOTT, permite evitar o levantar la inmovilización y así evitar que una medida cautelar sea más gravosa que la sanción.

4.º TAXI PROJECT 2.0 y la ASOCIACIÓN ÉLITE TAXI SEVILLA, tras relacionar una serie de infracciones muy graves que no llevan aparejada esa inmovilización, sostienen que el legislador la ha previsto no sólo para VTC sino también para las infracciones de los apartados 1 y 2 del artículo 140.39. Se trata de ilícitos no subsanables *in situ*, sino ya consumados irreversiblemente, luego para evitar que su autor persista en su comisión no queda sino acudir a la medida provisional de inmovilización inmediata del vehículo.

5.º Añaden estas dos entidades que el abono de la sanción no es una medida sancionadora, sino que su fin es que una medida cautelar no se prolongue desproporcionadamente, causando un daño muy superior al que sería propio de la sanción prevista. ANTAXI alega que la multa no tiene que coincidir con la sanción definitiva, luego es resarcitoria de los costes asociados a la inmovilización.

QUINTO.- POSICIÓN DEL MINISTERIO FISCAL.

1. Debemos precisar que el Ministerio Fiscal intervino en la primera instancia como parte que es por ministerio de la ley [cfr. artículo 19.1.f) y artículos 117 y 119 de la LJCA]. Sin embargo, dictada la sentencia de primera instancia y recurrida en apelación por ARES CAPITAL, S.A., fue emplazado ante la Sala de apelación sin que llegase a personarse; y dictada la sentencia ahora impugnada, en el auto que tuvo por preparado el recurso de casación se ordenó emplazar a las partes y al Ministerio Fiscal sin que este se haya personado en esta casación.

2. Pese a tal ausencia, si estamos a las alegaciones que constan en la sentencia de primera instancia, deducimos que se opuso a la demanda en términos coincidentes con las razones de oposición del Ayuntamiento de Sevilla y demás partes recurridas: entiende que se plantea una cuestión de legalidad

ordinaria y que lo litigioso está más bien en la LOTT, que no infringe los derechos fundamentales invocados.

SEXTO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE SI LA INMOVILIZACIÓN CONSTITUYE UNA VÍA DE HECHO.

1. La primera cuestión de interés casacional se plantea en el auto de admisión de manera autónoma y, como tal, en puridad es ajena al procedimiento de tutela de los derechos fundamentales. Su relevancia es más bien procedimental, por afectar al presupuesto de ese procedimiento especial (cfr. artículo 114.2, en relación con los artículos 30, 32.2 y 136, todos de la LJCA).

2. No obstante, lo que se plantea no es irrelevante a efectos constitucionales si es que se relaciona con las otras dos cuestiones, en especial con la tercera: si por la forma de ejecutarse la actuación administrativa impugnada causa indefensión, o si por su regulación es contraria al derecho a la presunción de inocencia o, en fin, por considerarse una medida sustancialmente sancionadora, quiebra del contenido esencial del principio de legalidad la exigencia de *nulla poena sine iudicio*, en este caso, la exigencia de un procedimiento con todas las garantías.

3. Con todo y para no dejar sin resolver esta primera cuestión, y a los solos efectos procedimentales antes expuestos, es obvio que la actuación impugnada no es una actuación constitutiva de vía de hecho: es una actuación material que se documenta, con ella se inicia un procedimiento sancionador, tiene su cobertura en el artículo 143.4.a) de la LOTT, la acuerda la Administración competente y lo hace tras constatar sus agentes una eventual infracción que denuncian.

SÉPTIMO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE SI HAY DISCRIMINACIÓN ENTRE EL TAXI Y VTC.

1. La segunda cuestión plantea si la inmovilización es contraria al principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución y todas las partes recurridas -incluido el Ministerio Fiscal, según relata la sentencia de primera instancia- coinciden en rechazar que se invoque como término de comparación el sector del taxi. Esta comparación es inevitable pues, como señala la sentencia 921/2018 antes citada, son "servicios análogos en el mismo segmento del mercado" y que "compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante"; esto es cierto pero, aun así, tal comparación debe acogerse con las lógicas matizaciones que deducimos de esa sentencia, más la sentencia 1018/2018, también citada.

2. Para lograr una competencia equilibrada de ambas modalidades de transporte discrecional de pasajeros -servicio de taxi y de VTC-, con carácter general esta Sala ha venido pronunciándose sobre la cobertura en normas con rango formal de ley de las distintas exigencias, limitaciones y medidas restrictivas reglamentarias aplicadas a los VTC respecto del sector del taxi y también se ha hecho un juicio sobre su proporcionalidad y carácter no discriminatorio; son medidas que esta Sala ha reputado legítimas y que se encaminan al ajuste entre oferta y demanda para armonizar ambas clases de transporte y lograr así un desarrollo "equilibrado".

3. Esta Sala ha dicho, respecto de la libertad de establecimiento de los servicios en general y del transporte en particular, que la regulación y las limitaciones a los VTC se basan en una "razón imperiosa de interés general" que radica en que el taxi constituye un servicio de interés público -servicio impropio- respecto del cual las Administraciones tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. Además, está sometido a una intensa regulación para asegurar dichas características y es legítimo el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano de pasajeros " *como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado* ", concluye la sentencia 921/2018.

4. Como decimos, esta Sala ha venido enjuiciando la necesidad y proporcionalidad de las diferentes medidas limitativas y exigencias que condicionan las autorizaciones a los VTC y en lo que a este pleito interesa -limitaciones referidas al ejercicio de la actividad- el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, ROTT), aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, exige que los servicios prestados por los VTC hayan de contratarse previamente y que los vehículos lleven a bordo la documentación acreditativa de esa contratación.

5. Respecto de tal exigencia, esta Sala ha declarado que la limitación de los VTC a servicios de previa contratación implica restringir su actividad a uno de los tres segmentos en los que se subdivide el mercado del transporte urbano mediante vehículos con conductor -el de previa contratación- distinto, por tanto, de los de parada en la vía pública y contratación del vehículo en circulación. Tal limitación se fundamenta, de nuevo, en esa "razón imperiosa de interés general" que justifica mantener una prestación equilibrada en ambos servicios y así mantener un servicio de interés general como el de taxi por el que han optado las Administraciones competentes.

6. Podemos así deducir que no se infringe el artículo 14 de la Constitución por las siguientes razones:

1.º Porque aun coincidiendo en la actividad de transporte discrecional de personas, de lo expuesto se deduce que estamos ante dos actividades de diferente naturaleza jurídica, una constitutiva de un servicio público impropio y otra una actividad empresarial sujeta a autorización y, si bien es lógica la comparación, nuestra jurisprudencia viene afirmando las diferencias sustanciales entre una y otra, por lo que no cabe exigir el mismo tratamiento jurídico.

2.º La inmovilización litigiosa es una medida cautelar derivada de la exigencia del artículo 182.1 del ROTT, que prevé que los VTC sólo podrán circular " *si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado* ", luego si hay indicios de que circula fuera de esa limitación, hay indicio de una infracción muy grave. La tipificación de esa conducta es la faz negativa con la que el legislador protege un bien jurídico, en este caso, la prestación equilibrada de los servicios de distinta naturaleza de transporte discrecional de pasajeros. Por tanto, el tipo infractor previsto en el artículo 140.39.3 de la LOTT protege un aspecto sustancial de la diferencia entre el servicio de taxi y el de los VTC, al sujetarles a estos a la previa contratación.

3.º Esa vinculación entre la inmovilización y la entidad de la infracción la explica la exposición de motivos de la Ley 13/2021, de 1 de octubre, que modificó la LOTT, entre otras cuestiones, para introducir el nuevo tipo sancionador. Dice así que esa conducta -junto con otras que se tipifican- supone " *... un incumplimiento de condiciones esenciales de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, destinadas a delimitar su específica naturaleza de la que es propia de otros servicios de transporte de viajeros, [por lo que] se considera necesario atribuirles la máxima gravedad y, en consecuencia, se justifica su calificación como infracciones muy graves* ".

4.º Por otra parte, la inmovilización como medida provisional e inmediata no es exclusiva para los VTC, como así se deduce del artículo 143.4.a) de la LOTT; y si la infracción del artículo 14 de la Constitución se advierte en que se condicione el levantamiento de la inmovilización " *a que se produzca el pago de la correspondiente sanción pecuniaria* " [artículo 143.4.a), párrafo segundo, de la LOTT], basta constatar que tal condicionante se prevé, además, para otras infracciones, en concreto, las de los apartados 39.1 y 2 del artículo 140 de la LOTT.

OCTAVO.- JUICIO DE LA SALA SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

1. La inmovilización litigiosa prevista en el artículo 143.4.a) de la LOTT participa de la naturaleza de las medidas provisionales del artículo 56 de la Ley 39/2015 y lo litigioso se desenvuelve en dos aspectos: su inmediatez y que se condicione su levantamiento al pago de la sanción pecuniaria. Lo primero, afectaría a las garantías formales propias de todo procedimiento sancionador y lo segundo, más

directamente a la presunción de inocencia en cuanto que supondría un efecto directamente sancionador.

2. Como toda medida cautelar, la inmovilización tiene una vocación instrumental respecto de un fin: "la protección provisional de los intereses implicados" (artículo 56.2 de la Ley 39/2015), en este caso, proteger el taxi como sector perjudicado y se le protege con la paralización inmediata de una conducta infractora que invade el modo propio de prestación de ese servicio y lesiona un aspecto del equilibrio competitivo entre ambos sectores, aparte de que evita la reiteración infractora. Por tanto, la contundencia de la medida -normativamente impuesta- es coherente con la gravedad de la infracción y esta se explica por la relevancia del bien jurídico protegido.

3. Como es sabido, la potestad sancionadora en lo sustancial participa de los principios que informan el poder represivo de los poderes públicos, pero debe ser entendida en su lógica finalidad, de ahí que haya matices diferenciadores. Así, respecto del derecho a la presunción de inocencia, tratándose de una medida cautelar o provisional, tal derecho fundamental no es exigible con la intensidad y alcance respecto del acto que pone fin al procedimiento sancionador. En este caso, no se exige una prueba cumplida capaz de enervar esta presunción de la que se parte y cuya destrucción corresponde a la Administración, luego basta el indicio serio de la infracción para acordar una medida cautelar que la LOTT configura como preceptiva e inmediata.

4. La bondad de la medida de inmovilización se ventila, más bien, en el juicio sobre su proporcionalidad lo que, ciertamente, ya viene dado por la LOTT que la regula como una reacción inmediata por juzgar el mismo legislador que es proporcional por razón de lo antes expuesto: la entidad del bien jurídico que ese legislador quiere proteger y por tratarse de una actuación infractora que lesiona un elemento sustancial que diferencia a los VTC respecto del taxi. Y que no se exija una prueba plena se explica porque su pertinencia se asienta en una apreciación indiciaria reforzada por el privilegio de presunción de certeza de las denuncias de los agentes de la autoridad.

5. Por otra parte, el artículo 143.4.a), párrafo segundo, de la LOTT prevé el mantenimiento de la inmovilización " *hasta que se produzca el pago de la correspondiente sanción pecuniaria* ", luego la sanción será la multa, no la inmovilización. No estamos, por tanto, ante una medida materialmente sancionadora, no es una sanción anticipada: como medida cautelar limita, restringe, cierto, pero no es un castigo sino la necesidad de amparar un bien indiciariamente lesionado, en otros casos será la seguridad en el tráfico y en este lo protegido inmediatamente es el servicio público del taxi, luego el equilibrio entre ambas modalidades de transporte discrecional de pasajeros.

6. Y derivado de lo expuesto, no se trata de una medida represiva impuesta al margen de todo procedimiento: precisamente con su adopción se inicia el procedimiento, tal y como prevé, con carácter general, el artículo 56.2 de la Ley 39/2015 y es en ese procedimiento en el que debe quedar probada la infracción. Impuesta la sanción y cumplida, se levanta la suspensión, luego si se impugna y se anula, nada impide el reintegro del importe de la multa.

NOVENO.- APLICACIÓN AL CASO Y RESOLUCIÓN DE LAS PRETENSIONES.

1. Conforme a lo expuesto, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, declaramos respecto de las tres cuestiones de interés casacional lo siguiente:

1.º La inmovilización de los VTC en virtud del artículo 143.4.a) de la LOTT no requiere la incoación de un procedimiento sancionador, pues con su adopción se inicia, bastando a tal efecto el acta levantada por los agentes de la Policía Municipal.

2.º La inmovilización que prevé el artículo 143.4.a) de la LOTT no discrimina a los VTC respecto del sector del taxi, pues se trata de otorgar una protección inmediata al taxi, como servicio público, ante

la apreciación por los agentes de la Policía Municipal de la concurrencia de un ilícito muy grave que afecta a un elemento sustancial que diferencia a los VTC respecto del taxi.

3.º Como medida cautelar o provisional que es, la inmovilización prevista en el artículo 143.4.a) de la LOTT no es una sanción impuesta de plano, luego en sí no vulnera la presunción de inocencia al basarse en la apreciación indiciaria de los agentes de la Policía Municipal.

2. Conforme a lo expuesto se desestima el recurso de casación de ARES CAPITAL S.A., no sin dejar de apuntar -como así lo indica el Ayuntamiento de Sevilla-, que la recurrente nunca ha negado la verdad de los hechos, luego admite su responsabilidad y centra toda su discrepancia en la LOTT.

DÉCIMO.- COSTAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, conforme a lo declarado en el Fundamento de Derecho Noveno.1 de esta sentencia,

PRIMERO.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de ARES CAPITAL S.A., contra la sentencia de 22 de febrero de 2023, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de apelación 116/2023, sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.