

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20904 *Pleno. Sentencia 112/2024, de 10 de septiembre de 2024. Cuestión de inconstitucionalidad 3263-2023. Planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres. Libertad de empresa: nulidad del precepto legal que introduce la exigencia de un lapso de treinta minutos de antelación mínima entre la contratación telemática y la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor.*

ECLI:ES:TC:2024:112

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3263-2023, promovida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, en cuanto que da nueva redacción al art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de las Illes Balears, las sociedades mercantiles Ares Capital, S.A., y Aucona Servicios Integrales, S.L., la Federación Independiente del Taxi de las Islas Baleares, la asociación Taxi Project 2.0 y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. El 17 de mayo de 2023 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional un oficio de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por el que se remite, junto con el testimonio de las actuaciones, el auto de 21 de marzo de 2023 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, en cuanto que da nueva redacción al art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, por posible vulneración del art. 38 CE.

El citado precepto del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, dispone:

«Artículo 2. Modificaciones de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears.

[...]

2. Se modifica el artículo 74 *bis*.1, que quedará redactado de la siguiente manera:

‘1. A efectos de mejorar la gestión de la movilidad de las personas viajeras y garantizar el control efectivo de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, por el que se desarrollan y concretan determinados aspectos de la actividad de alquiler de vehículos con conductor en el ámbito territorial de las Illes Balears, se establecen las siguientes condiciones:

a) La actividad de alquiler de vehículos con conductor viene regulada por la normativa estatal, conforme a la cual su ejercicio está acondicionado a la obtención de la correspondiente autorización y su utilización por parte de las personas usuarias está condicionada a la previa contratación del servicio.

b) Se establece la obligación de reservar el servicio con una antelación de treinta minutos a su prestación. En el vehículo obligatoriamente deberá llevarse la documentación acreditativa de esta contratación; si la contratación previa se hubiera efectuado por medios telemáticos, se deberá acreditar, a través de la aplicación, servicio o documento digital correspondiente, la reserva previa de treinta minutos.

c) Los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas para buscar clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hayan contratado previamente el servicio ni permanecer estacionados a estos efectos.

d) Los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor deberán ir permanentemente identificados tal como se establece en el Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, por el que se regula el distintivo de identificación de los vehículos dedicados a la actividad de alquiler con conductor en la comunidad autónoma de las Illes Balears’.

2. Los antecedentes de hecho de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Las representaciones procesales de Ares Capital, S.A., y Aucona Servicios Integrales, S.L., interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la previsión de treinta minutos de precontratación recogida en el art. 11.1 del Decreto del Consejo de Gobierno de las Illes Balears 46/2019, de 7 de junio, por el que se establecen las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal en la isla de Mallorca. Los recurrentes reputaban esta previsión contraria (i) a la libertad de empresa prevista en el art. 38 CE; (ii) a lo previsto en el art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; y (iii) a lo dispuesto en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en materia de principios de buena regulación.

En el otrosí primero de la demanda solicitaban, al amparo de lo dispuesto en el art. 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que antes de dictar sentencia se plantease cuestión de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley autonómico 1/2019 y sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, «puesto que el tiempo mínimo de precontratación de treinta minutos establecido en el artículo 11.1

del Decreto impugnado viene impuesto por el Decreto-Ley 1/2019, y este a su vez halla apoyatura jurídica expresa en el Real Decreto-ley 13/2018, se hace por lo tanto necesario, antes de dictar sentencia, decidir sobre la conformidad a la Constitución de dichos Real Decreto-ley 13/2018 y Decreto-ley 1/2019».

b) Sin acordar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que solicitaba la parte actora, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares desestimó el recurso por sentencia núm. 148/2021, de 3 de marzo. La sentencia entendió que nada se oponía específicamente en el recurso respecto al art. 11.1 del Decreto 46/2019, centrándose la discrepancia en la posible inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 3/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, y del Decreto-ley autonómico 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres. A este respecto la sentencia aprecia que no concurren los posibles motivos formales de inconstitucionalidad aducidos y que tampoco se vulnera la libertad de empresa, pues entiende que la regulación discutida no presenta una desproporción incompatible con la efectividad del derecho a la libertad de empresa recogido en el art. 38 CE.

c) Preparado recurso de casación por las representaciones procesales de Ares Capital, S.A., y Aucona Servicios Integrales, S.L., se personaron como partes recurridas la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Federación Independiente de Taxi de las Islas Baleares y la entidad Taxi Project 2.0. En el recurso se alega la infracción del art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, en conexión con el art. 38 CE, así como del propio art. 38 CE se plantea la pertinencia y necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley autonómico 1/2019 y el Real Decreto-ley 13/2018.

El recurso de casación fue admitido a trámite por auto de 2 de febrero de 2022, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La cuestión sobre la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar «si la obligación de comunicación con una antelación, al menos, de treinta minutos al inicio de la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor, establecida por el artículo 11.1 del Decreto CAIB 46/2019, de 7 de junio, por el que se establecen las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal en la isla de Mallorca, es o no contraria a lo establecido por los artículos 38 de la Constitución española y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y aclarar si resulta pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que solicita la actora». Señala también el auto: «Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación, son el artículo 11.1 del Decreto CAIB 46/2019, de 7 de junio, por el que se establecen las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal en la isla de Mallorca; el artículo 38 de la Constitución española; y el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Todo ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso».

d) Mediante providencia de 5 de octubre de 2022 se acordó la celebración de vista pública, que tuvo lugar el día 24 de enero de 2023.

e) Por providencia de 1 de febrero de 2023 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó dejar en suspenso el plazo para dictar sentencia y conferir a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que pudieran formular alegaciones sobre la procedencia de plantear ante el Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad del Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, por ser contraria al

principio de libertad de empresa (art. 38 CE), la exigencia establecida en el art. 2.2 del citado Decreto-ley 1/2019 en el que se establece la obligación de reservar el servicio de alquiler de vehículo con conductor (VTC) con una antelación mínima de treinta minutos a la prestación del servicio.

f) La representación procesal de la entidad Taxi Project 2.0 no se opuso al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, a la vista de lo decidido por la misma Sección en la sentencia 164/2023, de 13 de febrero, respecto a una previsión similar del Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, sobre condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor y con autorización de ámbito nacional en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El fiscal consideró cumplidos los requisitos y presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Las representaciones procesales de Ares Capital, S.A., y de Aucona Servicios Integrales, S.L., solicitaron que se suspendiera el curso de los autos por prejudicialidad dada la necesidad de esperar al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-50/21, para comprobar si hace suyas las consideraciones del abogado general en punto a la validez de la razón imperiosa de interés general que da apoyatura al tiempo mínimo de espera, y en todo caso al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-475/22, *Maxi Mobility Spain c. Comunidad de Madrid et al.*, incoado como resultado de la cuestión prejudicial elevada por esa Sala y Sección en auto de 20 de mayo de 2022, en relación específicamente con la proporción 1/30 entre autorizaciones de VTC y licencias de taxi. Para el caso de que tal suspensión no fuera admitida o, incluso si se accediese a la misma, el Tribunal de Justicia concluyera que la compatibilidad entre taxi y VTC es una razón imperiosa de interés general que ampara limitaciones proporcionadas al VTC, se solicitó subsidiariamente el planteamiento de una cuestión prejudicial con relación a la proporcionalidad del tiempo mínimo de espera, en cuanto que hace menos atractivo el ejercicio de la actividad. Subsidiariamente a lo anterior estima procedente el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por ser la fijación del tiempo mínimo de espera contrario al art. 38 CE, así como por contravenir el art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, por establecer un requisito desproporcionado en contravención de la normativa básica, y por ser contrario al art. 14 CE, desde la perspectiva del derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

El abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears indicó que la providencia de apertura del trámite de audiencia no se ajustaba al art. 35.2 LOTC, ya que ni se indican las razones de la contravención del art. 38 CE, ni se motiva en qué medida la decisión del pleito depende de la validez de la norma cuestionada. Sostiene que no procede en cualquier caso plantear cuestión de inconstitucionalidad, ya que el precepto reglamentario impugnado en el proceso *a quo*, aunque tiene un contenido similar, no desarrolla la previsión legal que se cuestiona, el art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, en la redacción dada por el art. 2 del Decreto-ley 1/2019, puesto que el precepto reglamentario se refiere a autorizaciones de VTC de temporada, de ámbito insular y una duración mínima de seis meses, lo que deriva del art. 74 bis.4 de la misma Ley 4/2014 y en modo alguno de la regulación contenida en el art. 74 bis.1 b) de esta, en la redacción que le ha dado el Decreto-ley 1/2019. Resulta entonces que no es desarrollo de la norma legal cuestionada, en tanto que esta se refiere a autorizaciones de ámbito nacional, adoptadas por delegación del Estado. En cuanto al fondo del asunto estima que el precepto cuestionado, por su limitado ámbito de aplicación, no vulnera el principio de proporcionalidad, ni es contrario al art. 38 CE.

La Federación Independiente de Taxi de las Islas Baleares manifestó no oponerse al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, si bien también consideró que la norma cuestionada no vulneraba el art. 38 CE.

g) Por auto de 21 de marzo de 2023 se denegó el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que

se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En dicho auto se considera que el Real Decreto-ley 13/2018 cumple con el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE y no afecta al régimen de las comunidades autónomas.

h) No obstante en el auto de la misma fecha, 21 de marzo de 2023, se acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, en cuanto que da nueva redacción al art. 74 *bis*.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, por posible vulneración del art. 38 CE.

3. Del contenido del auto de planteamiento interesa resaltar lo siguiente:

El auto comienza aludiendo a los antecedentes del caso y a las posiciones de las partes expuestas en el trámite de audiencia. Describe a continuación la controversia entablada en el proceso de instancia y se pronuncia sobre la petición de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad y de que, con carácter previo a ese planteamiento de la cuestión, se acuerde suspender el curso de las actuaciones, por prejudicialidad respecto de los asuntos C-50/21 y C-475/22 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, subsidiariamente, se eleve cuestión prejudicial a este. Estima al respecto que no procede la suspensión de las actuaciones ni el planteamiento de la cuestión prejudicial. Señala que las demandantes suscitan esta cuestión en el trámite de audiencia del art. 35.2 LOTC, sin que en el proceso *a quo* (tanto en la instancia como en el recurso de casación) se haya aducido la vulneración del derecho de la Unión Europea ni promovido el planteamiento de cuestión prejudicial. Recuerda también que esta cuestión ya había sido examinada en la sentencia 164/2023, de 13 de febrero, dictada por la misma sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. También recuerda que la solicitud de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, ha sido examinada y desestimada en otro auto dictado en la misma fecha.

Acerca del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad referida al Decreto-ley autonómico 1/2019 señala que no cabe suscitarse por la supuesta inexistencia de la extraordinaria y urgente necesidad para su aprobación y aborda a continuación la formulación del juicio de relevancia, haciendo alusión expresa a las alegaciones del abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Al respecto indica que su argumentación no puede ser acogida porque, si bien es cierto que el Decreto autonómico 46/2019 contiene una regulación específica relativa a un régimen de autorizaciones excepcional, de carácter temporal y de ámbito insular, también lo es que el preámbulo del citado Decreto 46/2019 hace referencia expresa, como norma legal de cobertura, a los arts. 63.4, 74 *bis*.1 y 96 *bis* de la Ley balear 4/2014, de 29 de junio, preceptos legales cuya redacción vino dada por el Decreto-ley 1/2019. Afirma que la relación entre la norma reglamentaria y el precepto legal queda corroborada por la constatación de que la exigencia del preaviso con una antelación de, al menos, treinta minutos, aparece establecida en el art. 11.2 del Decreto 46/2019 con una redacción enteramente coincidente con la del art. 74 *bis*.1 de la Ley balear 4/2014, según la redacción dada por el art. 2 del Decreto-ley 1/2019. Por ello el auto considera cumplido el juicio de relevancia en tanto que se trata de la norma de cobertura de la impugnada en el proceso y de que de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicha norma legal depende el fallo.

En cuanto a las razones que fundamentan la duda de constitucionalidad, el auto recuerda el contenido de la sentencia 164/2023, de 13 de febrero, dictada por la misma Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la

que se examinaba una exigencia reglamentaria de contenido sustancialmente coincidente fijada en el Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, del departamento de desarrollo económico e infraestructuras del Gobierno Vasco, sobre condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor y con autorización de ámbito nacional en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En dicha sentencia se declara que el art. 2.2 del mencionado Decreto 200/2019 es contrario al derecho a la libertad de empresa del art. 38 CE, así como al art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Prescindiendo de esto último, por considerarlo una cuestión de legalidad ordinaria, y centrado en la vulneración del art. 38 CE, el auto reproduce el fundamento jurídico 5 de la sentencia 164/2023, y señala:

«Por lo que respecta a la exigencia de que exista un lapso de treinta minutos de antelación mínima entre la contratación telemática y la prestación del servicio, no cabe duda de que constituye una limitación muy notable para el ejercicio de esta actividad empresarial, ya que el cliente busca la prestación este tipo de servicios en el plazo más breve y por el precio más ventajoso posible. De modo que dicha exigencia, al anular la inmediatez de la prestación, disuade al usuario de su utilización hasta el punto de existe un serio riesgo de expulsión del mercado de las empresas que operan bajo este tipo de licencias. Y así lo ha afirmado la autoridad vasca de la competencia en el informe al proyecto de decreto ('La evidencia empírica ha demostrado que en otros mercados, la aprobación de un plazo mínimo de precontratación ha supuesto la salida del mercado de los operadores VTC [...]') y en la misma línea lo han destacado también la autoridad catalana de la competencia (informe de 14 de enero de 2019) y el Consell de Garanties Estatutaries de Cataluña en su dictamen 2/2019, de 2 de febrero.

Por ello, una limitación, como la analizada, capaz de desanimar al usuario para que utilice este servicio, existiendo por ello un alto riesgo de impedir el ejercicio de esta actividad empresarial ha de reputarse por su intensidad contraria al art. 38 de la CE.»

El auto entiende que estas consideraciones son enteramente trasladables al precepto legal cuestionado, dado que fija la misma exigencia de preaviso con una antelación mínima de treinta minutos, luego reproducida en el art. 11.2 del Decreto autonómico balear 46/2019. Atendiendo a su rango legal no es posible la anulación de la previsión del art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019 por sentencia, como sucedió en el caso del Decreto del País Vasco, sino que procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de junio de 2023, acordó: admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, reservar para sí su conocimiento; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto de la ministra de Justicia, y al fiscal general del Estado, así como al Parlamento y al Gobierno de las Illes Balears, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Butlletí Oficial de les Illes Balears».

5. El presidente del Senado comunicó el día 12 de junio de 2023 el acuerdo de la cámara en el sentido de darla por personada y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El abogado del Estado se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 23 de junio a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

7. La representación procesal de la asociación Taxi Project 2.0 se personó en el proceso por escrito registrado el día 27 de junio de 2023.

Sus alegaciones se presentaron en este Tribunal Constitucional el día 28 de julio de 2023. En ellas sostiene, en primer lugar, que la cuestión de inconstitucionalidad ha de limitarse a la obligación que establece el art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019 consistente en reservar el servicio de alquiler de vehículo con conductor con una antelación de treinta minutos a su prestación. Indica que el requisito de la precontratación en la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, definido legalmente como «el establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación o la designación del vehículo y la prestación del servicio», no tiene su origen en el precepto cuya constitucionalidad se pone en duda por parte del Tribunal Supremo, sino que tal exigencia ya aparecía recogida a nivel estatal en el art. 182.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, y venía estipulado también en la letra a) del art. 74 bis.1 de la Ley balear 4/2014. De ello deduce que lo cuestionado no es la precontratación en sí, sino la duración mínima de treinta minutos que establece el legislador balear en el supuesto concretamente enjuiciado.

Afirmado lo anterior, sostiene, con cita en especial de la STC 7/2023, de 21 de febrero, que la precontratación de treinta minutos se ajusta al canon de razonabilidad que debe aplicarse para valorar su adecuación a la libertad de empresa que consagra el art. 38 CE. A tal efecto indica que no afecta al acceso a la actividad, sino únicamente a su ejercicio, sin que suponga un impedimento práctico para el libre ejercicio de la actividad económica de las empresas de VTC. Si bien podría llegar a entenderse que resta un cierto atractivo o utilidad al servicio a los ojos de determinados potenciales usuarios, no es menos cierto que en ningún caso imposibilita la prestación del servicio, como lo pone de manifiesto el hecho de que nunca haya sido cuestionado por las empresas que se dedicaban tradicionalmente a esta actividad de alquiler de vehículos con conductor. Advierte también que los razonamientos de Tribunal Supremo acerca de la inmediatez de la prestación difuminan casi por completo el requisito de la contratación previa, que es consustancial a la definición legal del arrendamiento de vehículos con conductor.

También señala que no se genera ninguna desigualdad entre operadores, ya que se aplica por igual y sin excepción a todas las empresas que son titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial al que le resulta aplicable la norma. Se trata de un mercado diferente del que corresponde al taxi, en cuanto que son dos actividades de transporte que se someten a condiciones de ejercicio claramente diferenciadas.

El fin perseguido por la norma es constitucionalmente legítimo, en cuanto convierte en real y efectiva la exigencia relativa la contratación previa definitiva de todo servicio VTC, dotando de concreción y de seguridad jurídica a las condiciones en que puede prestarse. Se trata de una medida que se establece «a efectos de mejorar la gestión de la movilidad de las personas viajeras y garantizar el control efectivo de las condiciones de prestación de los servicios». Citando el dictamen 197/2019, de 3 de diciembre, emitido por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que tuvo por objeto el proyecto de decreto que dio lugar finalmente al Decreto vasco 200/2019, de 17 de diciembre, indica que un tiempo mínimo de antelación en la contratación del servicio puede considerarse como una medida adecuada para tratar de evitar el fraude en beneficio de la pervivencia y estabilidad del servicio del taxi; servicio este último que se mantiene en la actualidad como de interés general. Se trata, además, de una medida adecuada para la consecución de ese objetivo, contribuyendo así a que no se produzcan conductas fraudulentas que puedan llegar a perjudicar al mantenimiento de un servicio de interés general como es el del taxi, el cual asegura, en beneficio de los consumidores, la

prestación de un servicio que, por razón de la intensa intervención regulatoria a la que está sometido, se presta con niveles elevados de calidad, seguridad y accesibilidad. A lo que se añade que ese período mínimo de treinta minutos se configura como una garantía de transparencia, seguridad jurídica y cabal comprensión de las condiciones en que se le va a prestar un servicio en un ámbito especialmente sensible como es el de la seguridad vial.

8. El 29 de junio de 2023 se personó en el proceso la representación de Ares Capital, S.L. Sus alegaciones se registraron el día 31 de julio de 2023, y en ellas sostiene lo siguiente:

El tiempo mínimo de espera no responde a un objetivo constitucionalmente legítimo, al vulnerar sus fines (y sus medios) el art. 14 CE. Se trata de una limitación al ejercicio de la libertad de empresa protegida por el art. 38 CE, que no responde a una finalidad constitucionalmente legítima por cuanto tiene como objetivo crear una diferenciación entre los servicios de taxi y de VTC, poniendo a estos en desventaja, a fin de preservar al sector del taxi de la competencia de los VTC. Vulnera por ello el principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE), al establecer un régimen mucho más gravoso para el sector VTC, incluso en el mismo segmento de servicios en el que concurre con el taxi cuando en los servicios recontractados realizan idéntica actividad.

En segundo lugar, sostiene que el tiempo mínimo de espera no respeta el contenido esencial del art. 38 CE, al ser de tal entidad que no solo limita, sino que materialmente priva del mismo a los transportistas VTC, en cuanto supone una desventaja competitiva frente al taxi que implica bien la expulsión de los operadores VTC del mercado, bien restringirlos a un nicho de mercado residual (los servicios concertados a días, semanas o meses vista).

En tercer lugar, sostiene que el tiempo mínimo de espera adolece de inconstitucionalidad indirecta al no respetar la normativa básica estatal y la habilitación competencial en la que se funda, por no resultar necesario ni proporcionado. Argumenta al respecto que se contraviene el art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, cuyas exigencias son, según ha puesto de manifiesto la doctrina constitucional, más elevadas que las que derivan del art. 38 CE. En este caso, el tiempo mínimo de espera, incluso si fuera considerado idóneo, es decir, razonable para la consecución del fin perseguido, ni está sustentado en una razón imperiosa de interés general, ni es necesario, ni es proporcionado.

Finaliza sus alegaciones argumentando que aun si se pretendiera amparar en razones imperiosas de interés general válidas, el tiempo mínimo de espera vulneraría el art. 14 CE, por no imponerse igualmente para los servicios precontractados prestados por el taxi.

9. La representación de la mercantil Aucona Servicios Integrales, S.L., se personó en el proceso el día 30 de junio de 2023. En su escrito de alegaciones, registrado en este tribunal el día 1 de septiembre de 2023, sostiene, resumidamente, lo siguiente:

En primer lugar, afirma adherirse a todo lo alegado y solicitado por el Ministerio Fiscal y por la otra recurrente en los autos de procedencia y efectúa, además, algunas consideraciones sobre las alegaciones de otras de las partes personadas. Así, estima que, frente a lo afirmado por el Parlamento y el Gobierno de las Illes Balears, se cumple el juicio de relevancia; señala que los objetivos de carácter económico, como pueden ser la protección del sector del taxi o la protección de los consumidores, no pueden justificar la restricción impuesta; estima que, en todo caso, dadas las características de la actividad, la contratación previa va a existir siempre, por lo que no es necesario el establecimiento de un periodo mínimo de espera; también manifiesta su parecer favorable a que se enjuicie el precepto cuestionado desde la perspectiva del art. 14 CE y del art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado; resalta, en fin, que la fijación de

este tiempo mínimo de espera favorece a los taxis, limita *de facto* la actividad de los VTC y vulnera la libertad de empresa (art. 38 CE).

10. El 3 de julio de 2023 se personó y formuló alegaciones el abogado de las Illes Balears, en la representación que ostenta del gobierno de esa comunidad autónoma.

Expone, en primer lugar, los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad y sostiene que el precepto reglamentario impugnado en el proceso *a quo* regula un régimen específico de autorizaciones estacionales de alquiler de vehículos con conductor de carácter temporal, transitorio y excepcional que permite autorizaciones de VTC de temporada turística, de ámbito insular y por una duración máxima de seis meses, sujeta al régimen que se establece en el precepto impugnado. Este precepto habría sido utilizado como punto de partida para poder plantear la cuestión de inconstitucionalidad, que sería el objetivo perseguido por los actores en el proceso *a quo*.

Seguidamente indica que la providencia por la que se abre el trámite de audiencia no cumple con los requisitos formales exigidos en el art. 35.2 LOTC por cuanto en la citada providencia no se especifica o justifica en qué medida la decisión del proceso *a quo* depende de la validez de la norma legal que se cuestiona. Asimismo, argumenta que no es pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, al sostener que el precepto legal que se cuestiona no es el que proporciona cobertura al precepto reglamentario objeto del proceso *a quo*. Reitera que este precepto reglamentario regula un régimen de autorizaciones excepcional, de carácter temporal y de ámbito insular, dictado en el ejercicio de la competencia propia autonómica en materia de transportes sobre la base de lo que prevé y permite el art. 6 k) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, y que, por tanto, en modo alguno deriva de la regulación contenida en el Decreto-ley 1/2019. Aunque las autorizaciones de ámbito insular sigan el mismo régimen de condiciones que las nacionales, para evitar diferencias de régimen de gestión, su regulación no deriva ni es desarrollo de la norma que se cuestiona.

Hace referencia a la regulación del País Vasco, invocada por el Tribunal Supremo en su auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, señalando que no responde al mismo objetivo y finalidad que la norma cuestionada, dado que lo que se pretende en esta es regular un tipo muy concreto de autorizaciones temporales de ámbito insular de Mallorca y por una duración máxima de seis meses, con la finalidad de resolver los problemas de falta de transporte discrecional de alquiler de vehículos con conductor en las temporadas de verano. Por ello afirma que el precepto cuestionado no vulnera en el caso concreto el principio de proporcionalidad y de necesidad en la prestación de los servicios, ni tampoco resulta discriminatorio respecto del taxi ni es contrario a la libertad de empresa prevista en el art. 38 CE. Destaca que el Decreto impugnado en el proceso *a quo* regula un tipo de autorización para el sector de las VTC con el ánimo de evitar la oferta ilegal, resalta las diferencias entre el sector del taxi y el de las VTC y recuerda que el Tribunal Supremo se ha pronunciado ya en diversas ocasiones sobre restricciones al ejercicio de la actividad de las VTC, estimando como una razón imperiosa de interés general la de mantener una prestación equilibrada en los servicios de transporte urbano mediante vehículos con conductor a fin de poder mantener un servicio de interés general como el taxi, por el que han optado las administraciones públicas competentes en la materia.

Concluye asegurando que no se contraviene la libertad de empresa con la medida discutida, dado que se trata de una medida proporcional adoptada en el marco de un sistema en el que se exige a las administraciones públicas competentes (autonómicas o locales) requisitos encaminados a asegurar determinados niveles de calidad y seguridad en los taxis, por lo que no puede objetarse que se adopten exigencias análogas a los servicios de transporte que compiten con ellos. Además, la norma impugnada, más que atender al equilibrio con el sector del taxi, pretende evitar la competencia ilegal y el intrusismo con relación al sector de VTC que se produce en la temporada turística en la isla de Mallorca.

11. Por escrito registrado el día 3 de julio la representación de la Federación Independiente del Taxi de las Islas Baleares se personó en el proceso.

En sus alegaciones, registradas el día 28 de julio de 2023, alude, en primer lugar, al pleito judicial *a quo* y a la cuestión formulada por el Tribunal Supremo, así como a la delimitación de su objeto, circunscrito al art. 74 *bis*.1 b), primera frase, de la Ley 4/2014, de 20 de junio, en la redacción dada por el art. 2.2 del Decreto-ley balear 1/2019: «establece la obligación de reservar el servicio con una antelación de treinta minutos a su prestación». Señala también que la posible vulneración en la que incurriría este precepto es la del derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) y que es a ella a la que ha circunscribirse la cuestión de inconstitucionalidad, debiendo quedar extramuros de este proceso cualesquiera otras posibles vulneraciones sugeridas por otras partes, como las del art. 14 CE y el art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

Expone la doctrina constitucional sobre el art. 38 CE, señalando que este precepto constitucional exige que las restricciones a la libertad de empresa obedezcan a una finalidad legítima y que puedan reputarse razonables o idóneas para lograr el fin pretendido. Si la restricción afectase a la entrada en el mercado, el indicado canon de razonabilidad sería más incisivo. No así cuando, sin impedir dicho acceso, el legislador regula el desarrollo de una actividad económica imponiendo límites o condiciones. Se trata de un criterio de razonabilidad o adecuación mucho más laxo que el de proporcionalidad aplicable al enjuiciamiento de las restricciones de otros derechos fundamentales sustantivos. De acuerdo con la doctrina constitucional para valorar si el precepto cuestionado vulnera la libertad de empresa (art. 38 CE) es preciso determinar si responde a una finalidad legítima y si incide sobre el acceso mismo al mercado o solo sobre las condiciones de ejercicio. A tal efecto, hace referencia al marco jurídico dentro del cual se desarrollan el servicio de taxi, por un lado, y la actividad de VTC, por otro. El taxi es un servicio declarado formalmente como servicio público de interés general, dada la naturaleza de la actividad que desempeña, y que exige su prestación en condiciones de calidad muy estrictas, de universalidad, sin posibilidad de elegir por criterios comerciales la prestación de unos servicios y rechazar otros, con garantía de un precio estable en todas las circunstancias y con amplia cobertura en todo el territorio. Los servicios de VTC son una actividad empresarial puramente privada consistente en un servicio de transporte precontratado. En consonancia con esta configuración, los vehículos VTC no tienen una obligación de prestar el servicio, ni de explotar la autorización de manera continuada. Tampoco tienen obligación alguna de tratar a sus clientes de manera igualitaria, pudiendo fijar libremente sus precios.

Esa exigencia de precontratación impuesta a los VTC responde a una finalidad social y a una finalidad medioambiental que constituyen razones imperiosas de interés general. Si la exigencia de precontratación no respondiera a una finalidad legítima, la legislación estatal que la ha impuesto sería contraria al art. 38 CE y, con ella, las normas autonómicas que la han concretado, entre ellas, la aquí controvertida. De hecho, según el Tribunal Supremo, la concreta exigencia impuesta por el legislador balear de una antelación mínima de treinta minutos es idónea o adecuada para proteger fines legítimos de interés general. A su modo de ver, lo que haría incompatible esta limitación con el art. 38 CE sería el hecho de que, por su intensidad, vendría a impedir el ejercicio mismo de la actividad económica. En cuanto a las finalidades perseguidas por la precontratación, señala una finalidad social como es la necesidad de buscar un equilibrio entre ambas modalidades de transporte, sin que la segunda (actividad privada) impida la realización de las finalidades de interés general inherentes al primero (servicio público) y sin que la primera impida el legítimo desarrollo de la segunda dentro de una economía basada en el libre mercado. Si la actividad de VTC no estuviera sujeta a la exigencia de precontratación, se pondría en riesgo aquella función social. Los VTC entrarían en competencia directa con el sector del taxi, pero sin la obligación de asegurar el servicio a todas horas y en todo el municipio, sin la obligación de prestarlo siempre que se le solicite, sin el sometimiento a un régimen de tarifa regulada y, por tanto, con la posibilidad de fijar los precios a voluntad. Alude también a una finalidad ambiental en

tanto que el problema consustancial al tráfico rodado se agravaría si los VTC no estuvieran sujetos a la exigencia de precontratación y, por tanto, deambularan por los núcleos urbanos para recoger a cualesquiera clientes. La exposición de motivos del Decreto-ley balear 1/2019, que estableció la exigencia de precontratación que aquí se cuestiona, se refiere específicamente a esta finalidad ambiental. Concluye señalando que no cabe duda de que la buena gestión del transporte urbano y la protección del medio ambiente, objetivos a los que responde la exigencia de precontratación, son finalidades legítimas.

Se trata, además, de una restricción que limita el ejercicio, no el acceso a la actividad de VTC, lo que, a su vez, determina que debe reputarse compatible con la libertad de empresa (art. 38 CE) sin entrar a determinar si hay alternativas menos restrictivas (juicio de necesidad) o si los beneficios generales logrados compensan los perjuicios ocasionados al derecho fundamental (juicio de proporcionalidad en sentido estricto). Indica también que la restricción controvertida no equivale por su intensidad a una denegación de acceso a la actividad económica, a lo que se añaden las características del mercado balear de transportes que se caracteriza por su fuerte estacionalidad, por la dependencia del turismo y por la demanda vinculada como viajes previamente organizados con antelación. No cabe afirmar que el preaviso de treinta minutos (que los entes locales pueden reducir hasta la mitad) es, en realidad, una condición que impide acceder a un mercado (el del taxi), si este mercado por imperativo legal está excluido para las VTC por razones de interés general. La imposibilidad de acceso en su caso relevante desde la perspectiva del art. 38 CE es la referida, no al mercado del taxi, sino al mercado del transporte urbano precontratado, y es evidente que el preaviso de treinta minutos (con posibilidad de reducción hasta la mitad) en modo alguno impide el acceso a este segundo mercado. Resalta que el mercado de VTC es mucho más amplio y, por tanto, que en modo alguno puede afirmarse que el preaviso de treinta minutos impide que nadie opere dentro él y que no ha quedado probada la tesis de que la exigencia de precontratación que se cuestiona esté expulsando a las empresas de VTC del mercado.

La conclusión de todo lo expuesto es que no puede decirse que la restricción controvertida constituya una limitación al acceso a la actividad de VTC que, por su intensidad, sea contraria a la libertad de empresa (art. 38 CE). Es una condición impuesta al ejercicio de la actividad de VTC perfectamente ajustada al canon de razonabilidad que impone la doctrina constitucional (cita las SSTC 89/2017, de 4 de julio; 7/2018, de 25 de enero, y 7/2023, de 21 de febrero).

12. Las alegaciones del fiscal general del Estado, en las que interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad, se registraron el día 6 de julio de 2023.

Tras exponer pormenorizadamente los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad, identifica los preceptos cuestionados, alude al cumplimiento de los presupuestos procesales y hace referencia al posible planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, se refiere a la doctrina constitucional sobre el art. 38 CE y también cita las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de enero de 2015, asunto C-518/13, *Eventech Ltd c. The Parking Adjudicator*; de 20 de diciembre de 2017, asunto C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain, S.L.*, y de 8 junio de 2023, asunto C-50/21, *Prestige and Limousine, S.L.* Se refiere a continuación a la sentencia del Tribunal Supremo 164/2023, de 13 de febrero, que se cita en el auto de planteamiento de la cuestión y, asimismo, al auto del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2022, en el que se plantea una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de si es posible imponer limitación a los servicios de VTC y, en caso afirmativo, si la concreta medida limitativa de establecer una proporción máxima de autorizaciones respecto a las licencias de taxi, como puede serlo la establecida por la legislación española de una a treinta es compatible con la libertad de establecimiento.

Entrando en el fondo del asunto, el fiscal general del Estado señala que el contenido temporal prefijado para la contratación de VTC queda al arbitrio de las comunidades autónomas habilitadas para ello por la legislación estatal. En cuanto a la justificación de

la norma cuestionada resalta que se alude a diversos objetivos como son mejorar la gestión de la movilidad de personas viajeras, garantizar las condiciones de prestación del servicio, el equilibrio en la actividad de dos sectores (taxi y VTC) y una regulación con respeto a los criterios de proporcionalidad. El ministerio público destaca que no hay ninguna referencia a la razón por la que la medida cuestionada del tiempo mínimo de reserva afecta a los objetivos explícitos de la normativa que se acaban de mencionar, ni tampoco en cuanto a aquellas otras finalidades que aparecen en el preámbulo del Decreto 46/2019, de 7 de junio, como son proveer la oferta legal y evitar el incremento de la oferta ilegal y el intrusismo. Por tanto, según el fiscal, no existe una razón de por qué guardan vinculación con la medida de limitación temporal en cuestión ni, en particular, en cuanto a su cuantificación concreta. Resalta también que no resulta ajustado al criterio aplicado respecto de disposiciones cuantitativas o restrictivas de análogo sentido ya de dejadas sin efecto, como son las ya examinadas en las citadas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de enero de 2015, 20 de diciembre de 2017 y 8 de junio de 2023.

La conclusión del fiscal general del Estado es que «no aparece determinado que la medida cuestionada resulte adecuada a un fin constitucionalmente legítimo (STC 103/2018, FJ 8), pues no se aclara como se vincula la misma con los objetivos a que debe responder tal limitación de acuerdo con los preceptos y la normativa citada. Se establece así una limitación no justificada, sin que conste la concurrencia de razones imperiosas de interés general acomodadas a aquella». A su juicio, la limitación temporal controvertida no se adapta a la finalidad normativa ni tiene justificación alguna, pues el tiempo de precontratación establecido no parece que vaya a mejorar la gestión de la movilidad de las personas viajeras y garantizar el control efectivo de las condiciones de prestación de los servicios, ni tampoco está claro en qué medida contribuye a proveer de más oferta al sector, evitando el incremento de la oferta ilegal y del intrusismo. Por el contrario, parece orientarse a lograr un equilibrio entre dos sectores de transporte, como recuerda, aludiendo al Real Decreto-ley 3/2018, la exposición de motivos del preámbulo del Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, lo que no cabría aceptar como razón de interés general y fin legítimo.

Para el fiscal general del Estado, se trata de una limitación con un claro efecto disuasorio, pues el viajero de este tipo de transporte reclama la prestación de dicho servicio en el menor tiempo y por el menor precio, siendo así que la medida discutida es de una fuerte intensidad que desplaza unos de dos estos elementos esenciales, como es la rapidez en la prestación del servicio, pues a la duración normal de este se añade un espacio de tiempo adicional, lo que incorpora un claro elemento disuasorio, sin que, por otra parte, conste la posible existencia o la inviabilidad o improcedencia de otra medida alternativa menos restrictiva, incluso la mera reducción de la antelación establecida. En definitiva, «no consta en qué medida la limitación cuestionada garantiza la protección del servicio, el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios o la mejora la movilidad de las personas viajeras y, en qué favorece al consumidor. Por lo que la misma carece de suficiente justificación y por su falta de vinculación con los objetivos establecidos explícitamente, resulta desproporcionada, de manera que su elevada intensidad incidiendo en la prestación del servicio comporta un efecto disuasorio en su elección al afectar a uno de los dos elementos del mismo —rapidez—, lo que comporta, en fin, el alto riesgo de impedir/limitar la actividad, por una intensidad contraria al ejercicio del derecho del art. 38 CE».

Por todo ello, el fiscal general del Estado concluye solicitando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

13. El 12 de julio de 2023 se registraron las alegaciones del Parlamento de las Illes Balears.

La representación procesal de la cámara autonómica señala, en primer lugar, que la participación del Parlamento en la tramitación del decreto-ley impugnado se limitó a la convalidación en el pleno, por considerar que se trata de una medida positiva que permite el equilibrio entre el sector del taxi y las VTC y así dar respuesta a las necesidades de

movilidad en temporada turística. Se adhiere, en segundo lugar, a las alegaciones presentadas por el Gobierno de las Illes Balears, resaltando especialmente que no se dan las circunstancias y exigencias formales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad conforme al art. 35 LOTC, reproduciendo los planteamientos de la representación procesal del Gobierno de las Illes Balears acerca de que la norma cuestionada no es la que da cobertura a la previsión reglamentaria objeto del procedimiento *a quo*. Indica que se trata de autorizaciones VTC de duración limitada a seis meses, de carácter insular y circunscritas territorialmente a una isla, en atención a la idiosincrasia del territorio insular, de carácter discontinuo. Además, no se aprecia identidad de razón con la regulación del País Vasco. La regulación balear se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conseguir una prestación de servicio público equilibrada entre el servicio de taxi y los VTC, sin que se vea vulnerada la libertad de empresa prevista en el art. 38 CE.

14. Por escrito registrado en este Tribunal el día 27 de julio de 2023 la mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de dar por personada a esta cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.I LOTC.

15. Por providencia de 10 de septiembre de 2024 se señaló esa misma fecha para deliberación y fallo de esta sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, en cuanto que da nueva redacción al art. 74 *bis*.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, por posible vulneración del art. 38 CE.

El precepto cuestionado dispone lo siguiente:

«Artículo 2. Modificaciones de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears:

2. Se modifica el artículo 74 *bis*.1, que quedará redactado de la siguiente manera:

[...]

‘1. A efectos de mejorar la gestión de la movilidad de las personas viajeras y garantizar el control efectivo de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en el Decreto 43/2014, de 3 de octubre, por el que se desarrollan y concretan determinados aspectos de la actividad de alquiler de vehículos con conductor en el ámbito territorial de las Illes Balears, se establecen las siguientes condiciones:

a) La actividad de alquiler de vehículos con conductor viene regulada por la normativa estatal, conforme a la cual su ejercicio está condicionado a la obtención de la correspondiente autorización y su utilización por parte de las personas usuarias está condicionada a la previa contratación del servicio.

b) Se establece la obligación de reservar el servicio con una antelación de treinta minutos a su prestación. En el vehículo obligatoriamente deberá llevarse la documentación acreditativa de esta contratación; si la contratación previa se hubiera efectuado por medios telemáticos, se deberá acreditar, a través de la aplicación, servicio o documento digital correspondiente, la reserva previa de treinta minutos.

c) Los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas para buscar clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hayan contratado previamente el servicio ni permanecer estacionados a estos efectos.

d) Los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor deberán ir permanentemente identificados tal como se establece en el Decreto 56/2016, de 16 de septiembre, por el que se regula el distintivo de identificación de los vehículos dedicados a la actividad de alquiler con conductor en la comunidad autónoma de las Illes Balears'».

El órgano judicial que plantea la cuestión estima que la exigencia de que exista un lapso de treinta minutos de antelación mínima entre la contratación telemática y la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor es contrario al art. 38 CE. Las razones son las que ya se expusieron en la sentencia 164/2023, de 13 febrero, de la misma Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2023:496), en la que se estimó que esta exigencia (contenida en una disposición reglamentaria autonómica) implicaba una «limitación muy notable para el ejercicio de esta actividad empresarial, ya que el cliente busca la prestación este tipo de servicios en el plazo más breve y por el precio más ventajoso posible. De modo que dicha exigencia, al anular la inmediatez de la prestación, disuade al usuario de su utilización hasta el punto de existe un serio riesgo de expulsión del mercado de las empresas que operan bajo este tipo de licencias» y, por su intensidad, se consideró contraria al art. 38 CE.

Como se ha dejado expuesto en los antecedentes de esta resolución, el fiscal general del Estado y dos de las partes comparecidas, Ares Capital, S.L., y Aucona Servicios Integrales, S.L., han solicitado la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Otras partes comparecidas, como la asociación Taxi Project 2.0 y la Federación Independiente del Taxi de las Islas Baleares, han interesado la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. Los representantes del Parlamento y del Gobierno de las Illes Balears han considerado que la cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida por incumplimiento de los presupuestos procesales que exige el art. 35 LOTC o, subsidiariamente, desestimada.

2. Cuestiones previas.

Antes de abordar el fondo del asunto planteado y a la vista de las alegaciones de algunas de las partes comparecidas, es preciso examinar una serie de cuestiones previas: (a) la modificación sobrevenida de la norma cuestionada durante la pendencia del proceso; (b) el cumplimiento de las condiciones procesales que exige el art. 35 LOTC para el adecuado planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad; (c) la fijación precisa del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad; y (d) la delimitación de la duda de constitucionalidad que ha de resolverse.

Examinaremos estas cuestiones previas por separado:

a) Durante la pendencia del proceso la norma cuestionada ha sido modificada por el art. único.19 de la Ley 1/2024, de 16 de febrero, de mejora de la regulación de los servicios de transporte con vehículos de hasta nueve plazas en las Illes Balears, de suerte que el art. 74 *bis* de la Ley 4/2014 no hace ya referencia a la obligación de reservar el servicio con una antelación de treinta minutos a su prestación que es lo aquí cuestionado. Sin embargo, es de advertir que esa obligación de reservar el servicio con una antelación mínima de treinta minutos se mantiene en la Ley 4/2014, en los mismos términos en los que ha sido cuestionada en este proceso, pues el nuevo art. 74 *ter*.1, introducido por el art. único.20 de la misma Ley 1/2024, así lo dispone, al prescribir que «[p]ara la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor, es obligatorio reservar el servicio con una antelación mínima de treinta minutos al momento de la prestación. En el vehículo obligatoriamente se dispondrá de la documentación

acreditativa de esta contratación previa. En el caso de que la contratación previa se hubiera efectuado por medios telemáticos, habrá que acreditar, a través de la aplicación, el servicio o el documento digital correspondiente, la reserva previa mínima de treinta minutos». En suma, la regulación cuestionada permanece con idéntico enunciado tras la reforma introducida por la Ley 1/2024, si bien en un precepto distinto de la Ley 4/2014 [del art. 74 bis.1 b) ha pasado al nuevo art. 74 ter.1].

Procede señalar que, como indica la STC 87/2012, de 18 de abril, FJ 3, «[e]s reiterada doctrina constitucional, tal y como ha recordado la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 4, con cita de la STC 134/2004, de 22 de julio, FJ 3, que ‘no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos’, de modo que, concretamente para las cuestiones de inconstitucionalidad», como venimos recogiendo en nuestra doctrina de forma constante «[l]a circunstancia de que la norma sobre la que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad haya sido derogada no implica sin embargo que la cuestión haya perdido su objeto. Debe tenerse en cuenta la doctrina constitucional reiterada, conforme a la cual en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso, como consecuencia de la modificación o derogación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa modificación o derogación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo*, y de que de su validez dependa la decisión a adoptar en este» (por todas, STC 22/2019, de 14 de febrero, FJ 2, y doctrina que cita).

Por tanto, en atención a la doctrina expuesta, la modificación de la norma legal cuestionada nos obliga a comprobar la subsistencia del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, teniendo presentes las concretas circunstancias del caso.

La duda de constitucionalidad planteada por el órgano judicial no supone sino la aplicación respecto del precepto legal que cuestiona de los argumentos ya vertidos por el mismo frente a un precepto reglamentario de contenido similar en un recurso contencioso-administrativo interpuesto de forma directa contra una disposición de carácter general. Este recurso contencioso-administrativo similar fue resuelto por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 164/2023, de 13 de febrero, dictada por la misma Sección Tercera que ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad, y en la que se examinaba una exigencia sustancialmente coincidente de precontratación en un tiempo mínimo de treinta minutos, prescrita por el Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, del departamento de desarrollo económico e infraestructuras del Gobierno Vasco, sobre condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor y con autorización de ámbito nacional en la Comunidad Autónoma de Euskadi. El auto de planteamiento de la cuestión entiende que las consideraciones de la mencionada sentencia son enteramente trasladables al precepto legal cuestionado, dado que fija la misma exigencia de preaviso con una antelación mínima de treinta minutos, luego reproducida en el art. 11.2 del Decreto autonómico 46/2019, objeto de la impugnación directa que es el objeto del proceso *a quo*. Y la cobertura legal de la previsión reglamentaria por parte del precepto cuestionado [el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, que da nueva redacción al art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014] resulta determinante, como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes, del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

De hecho, el auto de planteamiento de la cuestión argumenta expresamente que la norma legal cuestionada, en la redacción dada por el Decreto-ley 1/2019, era la que prestaba cobertura a la disposición reglamentaria, pero que, atendiendo a su rango legal, no es posible la anulación de esta previsión por sentencia, como hizo la sentencia 164/2023, de 13 de febrero, de la Sección Tercera de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, respecto del decreto del País Vasco ya mencionado, sino que procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En suma, lo que se viene a suscitar es la inconstitucionalidad material de la regla legal de la que sería desarrollo, con reiteración del mismo vicio sustantivo, la norma de rango reglamentario que se impugna en el proceso *a quo*. De esta suerte el control que corresponde al Tribunal Supremo sobre la disposición reglamentaria de la que está conociendo no podría en principio tener lugar si previamente no se despeja la duda de constitucionalidad sobre la regla legal de cobertura, pues, según razona correctamente el auto de planteamiento, el pleito *a quo* no puede ser resuelto sin apreciar antes la conformidad o no a la Constitución de esa norma de cobertura que, en el momento del planteamiento de la cuestión, se encontraba en el art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, en la redacción dada por el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, y que ahora aparece en el art. 74 ter.1 de la Ley 4/2014.

En tales términos, considerar ahora que una modificación que se limita a dar nueva numeración al precepto cuestionado pero manteniéndolo en la Ley 4/2014 con idéntico contenido material conlleva una pérdida sobrevenida del juicio de relevancia supondría «incurrir en un formalismo riguroso en detrimento de la imprescindible cooperación entre los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional para depurar el ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales» (STC 123/2021, de 3 de junio, FJ 2, y las allí citadas), función que debe considerarse prevalente. En ese sentido la STC 133/2004, de 22 de julio, FJ 1, recuerda «la conveniencia de que las cuestiones promovidas por los órganos judiciales encuentren, siempre que sea posible y sin menoscabo de los presupuestos procesales que son de orden público, una solución por sentencia, al objeto de contribuir a la depuración del ordenamiento jurídico de preceptos presuntamente inconstitucionales, extendiendo así la fuerza vinculante de la Constitución gracias a una imprescindible cooperación entre órganos judiciales y Tribunal Constitucional, pues, a fin de cuentas, solo cuando resulte evidente que la norma legal cuestionada no es, en modo alguno, aplicable al caso, cabe declarar inadmisibile una cuestión de inconstitucionalidad (STC 76/1990)».

En suma, debemos concluir que la presente cuestión de inconstitucionalidad no ha perdido sobrevenidamente su objeto.

b) En cuanto al adecuado cumplimiento de las condiciones procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a cuyas alegaciones se ha adherido la representación procesal del Parlamento balear, ha sostenido, en primer lugar, que la inicial providencia de 1 de febrero de 2023 por la que se abría el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, no cumple los requisitos formales exigidos en el art. 35.2 LOTC, en cuanto que en la misma no se especificaba o justificaba en qué medida la decisión del proceso *a quo* dependía de la validez de la norma legal en cuestión.

En segundo lugar, argumenta que el juicio de relevancia ha sido deficientemente formulado en el auto de planteamiento, por cuanto el precepto reglamentario impugnado en el proceso *a quo*, aunque tiene un contenido similar, no desarrolla la previsión legal que se cuestiona, el art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, en la redacción dada por el art. 2 del Decreto-ley 1/2019. El precepto reglamentario se refiere a autorizaciones de VTC de temporada, de ámbito insular y una duración mínima de seis meses, lo que deriva del art. 74 bis.4 de la misma Ley 4/2014 y en modo alguno de la regulación contenida en el art. 74 bis.1 b), en la redacción que le ha dado el Decreto-ley 1/2019. Resulta entonces que no es desarrollo de la norma legal cuestionada, en tanto que esta se refiere a las autorizaciones de ámbito nacional, adoptadas por delegación del Estado.

Ninguna de las dos alegaciones puede ser acogida.

(i) En lo que respecta a las denunciadas deficiencias en el trámite de audiencia, que ambas representaciones procesales vinculan a la ausencia en la providencia de

apertura de dicho trámite de cualquier referencia acerca de la aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada al caso, procede advertir que, como recuerda la STC 166/2012, de 1 de octubre, FJ 3, y reitera la STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b), «[p]ara cumplir adecuadamente con el trámite previsto en el artículo 35.2 LOTC, el juez no está obligado a detallar cada uno de los extremos de la cuestión de inconstitucionalidad sobre cuya conveniencia pueden pronunciarse las partes. Basta 'identificar mínimamente la duda de constitucionalidad (indeterminación relativa) ante quienes han de ser oídos, para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él, de modo que se haga posible cumplir con total garantía la finalidad del trámite' (por todas, STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6)».

Conforme a dicha doctrina el óbice no puede ser admitido pues, sin perjuicio de que, pese a lo que parecen entender los representantes del Gobierno y del Parlamento de las Illes Balears, los juicios de aplicabilidad y relevancia no han de exteriorizarse en la providencia sino en el auto de planteamiento de la cuestión, es indiscutible que, en este caso, de la redacción de la providencia cabe deducir sin dificultad los motivos que conducen al órgano judicial a dudar de la constitucionalidad de la norma. En efecto, la providencia por la que se abre el trámite de audiencia identifica con precisión el precepto legal cuestionado, el art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, en cuanto a la redacción del art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, y el precepto constitucional que se entiende vulnerado, el principio de libertad de empresa (art. 38 CE). De esta manera, como se ha expuesto en los antecedentes, las partes han podido conocer los términos de la duda de constitucionalidad planteada, así como expresar su criterio sobre ella a fin de poner a disposición del órgano judicial «un medio que le permita conocer, con rigor, la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso» (STC 121/2010, de 29 de noviembre, FJ 4).

(ii) Igualmente, el juicio de relevancia ha de considerarse adecuadamente formulado.

El Tribunal Supremo ha considerado que el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, en cuanto modifica el art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, es la norma legal que presta cobertura a la disposición reglamentaria cuestionada en el proceso *a quo*, el art. 11.1 del Decreto del Consejo de Gobierno de las Illes Balears 46/2019, de 7 de junio. De hecho, la regulación, en el aspecto cuestionado, es materialmente idéntica. Eso, a su vez, justifica la relevancia del precepto legal cuestionado, hasta el punto de que, de no existir este, el Tribunal Supremo argumenta que sería de directa aplicación el precedente de la ya citada sentencia 164/2023, de 13 de febrero, dictada por la misma Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la que se examinaba una exigencia reglamentaria de contenido sustancialmente coincidente fijada en el Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, del departamento de desarrollo económico e infraestructuras del Gobierno Vasco, sobre condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor y con autorización de ámbito nacional en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El juicio sobre la relevancia de la norma legal cuestionada que ha realizado el Tribunal Supremo no puede verse enervado por lo argumentado por el abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, argumentación a la que se adhiere la representación del Parlamento balear. El Decreto-ley 1/2019, conforme a su preámbulo, persigue regular el arrendamiento de vehículos con conductor que se presten íntegramente dentro del territorio de las Illes Balears en el marco previamente determinado por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre. En el preámbulo se afirma que «se remarca la obligatoriedad de una precontratación del servicio, que deberá acreditarse mediante documentación justificativa del contrato y con la prestación del

servicio media hora después de la solicitud, tiempo que de acuerdo con la disposición adicional segunda, los entes locales pueden modificar hasta un mínimo de quince minutos de antelación», obligación que viene fijada en el art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, en la redacción dada por el art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019 (en la actualidad en el art. 74 ter.1 de la Ley 4/2014, tras la reforma resultante de la Ley 1/2024, de 16 de febrero, como ya hemos señalado).

Es cierto, no obstante, que este art. 74 bis también hace referencia, en sus apartados 4 y 6, a la posibilidad de que los consejos insulares, conforme a lo previsto en el art. 6 de la misma Ley 4/2014, puedan crear autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular, bien sean de carácter permanente o temporal, para las que establecerán el correspondiente régimen jurídico, así como las condiciones de otorgamiento, modificación, extinción u otras que consideren necesarias. En el caso de Mallorca, la referencia al Consejo Insular se entiende hecha al Gobierno de las Illes Balears mientras no se lleve a cabo la transferencia de la competencia al Consejo Insular de Mallorca. De ahí que el Decreto 46/2019, de 7 de junio, se apruebe por el Gobierno balear, tenga por objeto las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal en la isla de Mallorca, y se afirme fundamentado en los artículos 6 k), 74 bis.4 y 74.6 de la Ley 4/2014. Ahora bien, y frente a lo argumentado por el letrado autonómico, el art. 74 bis.1 b), en la redacción dada por el art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019, es también aplicable a este segundo tipo de autorizaciones, por más que sean estacionales y de ámbito territorial y temporal limitado. En primer lugar, por la ubicación sistemática de este art. 74 bis.1 b), en la medida en que, dado que el precepto no distingue, ha de entenderse que las condiciones ahí prescritas para el ejercicio de la actividad de alquiler de vehículos con conductor (obligación de reserva con antelación de treinta minutos, prohibición de captación de clientes en la vía pública o de aquellos que no hayan contratado previamente el servicio y obligación de identificación) son de aplicación a todos los tipos de autorizaciones que el propio art. 74 bis regula seguidamente. A la misma conclusión puede llegarse a la vista de la afirmación que contiene el propio preámbulo del Decreto 46/2019, que indica que «[e]n la prestación de los servicios el Decreto sigue el mismo régimen de actuación que impone la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y la normativa que la desarrolla para las autorizaciones de ámbito nacional, con el fin de evitar diferencias en la gestión de la actividad según cuál sea la autorización de la que se disponga», y asimismo de lo dispuesto por el art. 3 del Decreto 46/2019, según el cual «[l]as autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal se regirán por la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, y por este decreto».

En suma, por lo expuesto, atendiendo al control externo que es el que corresponde realizar a este tribunal, el juicio de relevancia ha de considerarse adecuadamente formulado.

c) Por lo que se refiere a la delimitación precisa del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta lo discutido en el proceso *a quo* y los términos de la providencia por la que se abre el trámite de audiencia, debe entenderse que se cuestiona el art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019 únicamente, como ya se ha adelantado, en cuanto a la redacción de la letra b) del art. 74 bis.1 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, pues es allí donde se establece la obligación de reservar el servicio de VTC con una antelación mínima de treinta minutos.

d) En cuanto a la delimitación de la duda de constitucionalidad que ha de resolverse, procede recordar ahora que algunas de las partes comparecidas en la presente cuestión de inconstitucionalidad han planteado la necesidad de que este tribunal se pronuncie acerca de si la disposición cuestionada es también contraria al art. 14 CE, así como al art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, de suerte que, a su través, vulneraría el art. 149.1.13 CE. Es decir, pretenden que se amplíen los términos en que la cuestión ha sido planteada por el

órgano judicial, que la ha circunscrito a la vulneración del art. 38 CE, que garantiza la libertad de empresa.

Tales pretensiones han de quedar, en este momento, extramuros de nuestro enjuiciamiento. La STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 2, ya descartó que las partes que intervienen en las cuestiones de inconstitucionalidad puedan válidamente, por el cauce del art. 39.2 LOTC, extenderlas a aspectos no contemplados por el órgano judicial que las plantea, en tanto que la cuestión de inconstitucionalidad es un instrumento procesal puesto a disposición de los jueces y tribunales de justicia con la finalidad de obtener respuesta de esta jurisdicción constitucional que resuelva las dudas de inconstitucionalidad que le susciten los preceptos legales que vienen obligados a aplicar en los procesos sometidos a su conocimiento y, en tal sentido, los términos en que expresen los órganos judiciales esas dudas son, en principio, los que delimitan el objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad. Así pues, la duda de constitucionalidad ya fue acotada por el órgano judicial, tanto en la inicial providencia como en el auto de planteamiento, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes, en relación con la infracción del art. 38 CE (en un sentido similar, STC 11/2024, de 18 de enero, FJ 3 bis).

3. Transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo.

Despejados los óbices de procedibilidad, podemos ya comenzar a resolver la duda de constitucionalidad que se nos plantea, para lo que es conveniente exponer, siquiera brevemente, el régimen del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, en la medida en que constituye el contexto que enmarca la presente duda de constitucionalidad.

En el ordenamiento jurídico español coexisten dos modalidades de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo: los taxis y los vehículos de turismo con conductor (en adelante, VTC). Aunque ambas modalidades realizan el mismo servicio, el transporte personalizado de pasajeros en el momento y con el origen y destino decididos por estos, cada una de ellas está sometida a un régimen jurídico diferenciado. En ambos casos los aspectos esenciales de su regulación están contenidos en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres.

Así lo ha señalado la STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 7, al resaltar que «el arrendamiento de vehículos con conductor y el taxi son dos medios de transporte que coinciden en el mismo segmento de transporte urbano discrecional de viajeros pero que en el ordenamiento jurídico español son modalidades diferentes. El diferente régimen jurídico entre ambas modalidades de transporte se establece en la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que diferencia entre el transporte de viajeros en vehículos de turismo y el arrendamiento de vehículos con conductor (artículos 91 y 99). Entre estas diferencias se encuentra la consideración del transporte de viajeros como servicio de interés público. Conforme a lo dispuesto en el artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, anteriormente citado, 'el transporte de viajeros en taxi, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para establecer otra regulación, tiene la consideración de servicio de interés público', lo que comporta, como establece el citado precepto, que 'los instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que se lleven a cabo por las administraciones competentes deberán garantizar la prestación de un servicio de calidad para todos los usuarios, no discriminatorio y con una cobertura de prestación suficiente en todo el territorio, mediante la adopción de las medidas que determinen y delimiten la naturaleza, duración y alcance de las obligaciones correspondientes'. Dicho carácter de servicio de interés público, propio del taxi, no concurre en la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor».

Esa naturaleza de «servicio público de interés general» que se predica del taxi exige su prestación en determinadas condiciones de calidad y universalidad, sin posibilidad de elegir por criterios comerciales la prestación de unos servicios y rechazar otros, con

garantía de un determinado precio que se refleja en la fijación de sus tarifas. También se manifiesta en la contingentación de licencias de modo que hay un *numerus clausus* de ellas, en la determinación del equipamiento y la homologación de sus vehículos y en la exigencia de una particular capacitación profesional de sus conductores, entre otros aspectos. El carácter de servicio público de interés general, propio del taxi, no concurre en la modalidad de VTC, cuya regulación es diferente, al estar esencialmente sometida a libre iniciativa privada, previa la correspondiente autorización administrativa (art. 91 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres: LOTT). Además, los VTC tienen libertad para establecer los precios y no están sometidos a la obligación de prestar el servicio, si bien el servicio de transporte que ofrecen debe precontractarse por el cliente antes de su prestación.

La conclusión de lo anterior es que en nuestro país coexisten dos regulaciones diferentes para sendas actividades empresariales que prestan el servicio de transporte mediante vehículos de turismo, lo que, a su vez, comporta la posibilidad de establecer diferentes condiciones de ejercicio de la actividad. Así, a los efectos que aquí interesa, taxis y VTC son dos modalidades de transporte que interactúan en un mismo segmento del mercado y, en cuanto tales, están sujetos a regulación, si bien hay algunas diferencias significativas, como, por ejemplo: (i) solo los taxis pueden tomar pasajeros directamente en la calle o en paradas, por lo que los VTC únicamente pueden operar en el segmento de la precontratación, prohibiendo además que puedan circular por las vías públicas en busca de clientes o la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente (art. 182.1 del Reglamento de la LOTT y; en el mismo sentido, art. 74 *ter*.2 de la Ley balear 4/2014) y (ii) las tarifas de los VTC no están reguladas, ni tampoco sus condiciones de servicio, tales como los horarios o los calendarios durante los cuales pueden desarrollar su actividad.

De ello resulta que la actividad de los VTC se restringe a uno solo de los tres segmentos en los que se puede subdividir el mercado del transporte urbano mediante vehículos con conductor como es de la previa contratación, excluyendo la parada en la vía pública y la contratación del vehículo en circulación. A tales efectos, el art. 140.39.5 LOTT define la «precontratación» en este ámbito de la realización de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, con el fin de tipificar como infracción muy grave que se inicie el servicio sin haber respetado la misma, como «el establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación o la designación del vehículo y la prestación del servicio».

En suma, la precontratación significa que el cliente debe acordar el servicio con carácter previo a su recepción efectiva, de manera que una vez se inicia el transporte, el usuario ya ha concretado el contrato de servicio y tiene conocimiento de las condiciones básicas de ejecución, en particular, el precio, el tipo de vehículo y el conductor. A juicio del Tribunal Supremo, el requisito de la «precontratación», entendido como ese establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación del vehículo y la prestación del servicio, no merece ser tildado de contrario a la libertad de empresa; sin embargo, sí lo sería la duración mínima de treinta minutos que fija el decreto-ley cuestionado para esa precontratación, extremo al que hemos de ceñir nuestro enjuiciamiento para determinar si es conforme o no con el art. 38 CE.

4. Doctrina constitucional sobre la libertad de empresa garantizada por el art. 38 CE.

La doctrina constitucional sobre el art. 38 CE ha sido compendiada en la STC 7/2023, de 21 de febrero, FJ 6, al que ahora procede remitirse.

A los efectos que aquí interesan basta con señalar que el derecho a la libertad de empresa que reconoce el art. 38 CE incluye como una de sus vertientes fundamentales no solo la libertad para crear una empresa y actuar en el mercado, sino también, la libertad para fijar los objetivos y planificar la actividad de esa empresa en atención a los recursos y a las condiciones del mercado (STC 35/2016, de 3 de marzo, FJ 3); en suma, ampara «el iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial» (STC 83/1984, de 24

de julio, FJ 3, reiterada entre otras en SSTC 135/2012, de 19 de junio, FJ 5; 35/2016, de 3 de marzo, FJ 3, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

Igualmente la doctrina constitucional ha señalado que la libertad de empresa, como los restantes derechos, no es absoluta y puede someterse a medidas restrictivas o limitativas, por lo tanto «su vigencia no resulta comprometida por el hecho de que existan limitaciones a su ejercicio derivadas de las ‘reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado’ [...] [p]orque del art. 38 CE no puede derivarse sin más ‘el derecho a acometer cualquier empresa’ o a ejercerla sin traba ni limitación de ningún tipo, ‘sino solo el derecho de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden’ [...] o lo que es lo mismo, a ejercer esa actividad ‘con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general’» (STC 35/2016, FJ 3).

El derecho a la libertad de empresa se ejerce, por tanto, dentro de un marco general configurado por las reglas establecidas por el legislador, pero ha de distinguirse entre aquellas reglas o restricciones que limitan el acceso a la actividad y aquellas que limitan su desarrollo o ejercicio.

Cuando se trate de regulaciones que pueden afectar al acceso al mercado, al comienzo en el ejercicio de la actividad, es preciso efectuar «un juicio de proporcionalidad, en el que, además del objetivo que al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad constitucional del mismo, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar la prohibición en cuanto medio ordenado para hacerlo posible.» (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, por todas).

Sin embargo, en el caso de regulaciones que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma, como ocurre en este caso, el canon de constitucionalidad empleado por la doctrina de este tribunal es en parte diferente, en cuanto a que las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. Así, el derecho a la libertad de empresa reconocido en el art. 38 CE «supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho» (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 14). En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer el Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no comporta una limitación del derecho a la libertad de empresa que pueda determinar o tener como consecuencia un impedimento práctico de su ejercicio.

Son estos extremos los que corresponde examinar al Tribunal cuando tiene que analizar si la limitación que impone el legislador al derecho a la libertad de empresa es acorde con su contenido esencial. Como decimos el Tribunal no puede trasvasar los parámetros de control señalados, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política (STC 103/2018, de 4 de octubre, FJ 8, y las que cita).

5. Proyección de la doctrina constitucional al caso. Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así pues, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, la norma aquí cuestionada, que no afecta al acceso a la actividad sino a su ejercicio, debe someterse a un doble escrutinio: en primer lugar, debe comprobarse si el fin perseguido por ella es constitucionalmente legítimo; y, en segundo lugar, si la medida es adecuada para la consecución de ese objetivo, correspondiendo al legislador, en todo caso, exponer los datos y argumentos suficientes para explicar por qué motivos las restricciones son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos.

A este respecto, la exposición de motivos del Decreto-ley 1/2019 alude a la habilitación que el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, otorga a las comunidades autónomas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, pudiendo afectar, entre otras, a las condiciones de precontratación en un contexto en el que se busca «garantizar un equilibrio adecuado entre la oferta de la actividad de alquiler de vehículos con conductor (VTC) y los servicios que ofrece el sector del taxi (VT)». En su caso, dicha modificación «deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios». Se menciona también la necesidad de «regular las condiciones en las que se tiene que prestar esta actividad, con el fin de evitar enfrentamientos indeseables con el sector del taxi, y aclarar que los servicios que se presten dentro del ámbito urbano pueden quedar sujetos a todas las determinaciones y limitaciones que establezca el órgano competente en materia de transporte urbano en el ejercicio de sus competencias sobre la utilización del dominio público viario, la gestión del tráfico urbano, la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación atmosférica». Posteriormente, se reitera que las condiciones que la norma establece (entre ellas, el tiempo mínimo de precontratación) «ayudará a equilibrar la actividad de los dos sectores». En ese contexto se destaca la obligatoriedad de una precontratación del servicio, que deberá acreditarse mediante documentación justificativa del contrato y con la prestación del servicio media hora después de la solicitud, tiempo que, de acuerdo con la disposición adicional segunda del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, los entes locales pueden modificar hasta un mínimo de quince minutos de antelación.

En suma, justifica el propio legislador de urgencia balear, la fijación de un lapso de treinta minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio de VTC obedece a la necesidad de buscar un equilibrio entre el sector del taxi y el de VTC, así como a la mejora de la gestión de la movilidad de personas viajeras y, por último, pretende garantizar las condiciones de prestación del servicio. Finalidades todas ellas que, relacionadas con la ordenación de este tipo de transporte y la protección de sus usuarios, pueden considerarse constitucionalmente legítimas desde la perspectiva del art. 38 CE y que responden también a las perseguidas por las normas estatales que regulan esta cuestión.

Superada esta exigencia, procede examinar si la medida limitativa adoptada es adecuada para satisfacer las finalidades pretendidas; esto es, si es útil para salvaguardar los intereses invocados como fundamento para dictarla, de suerte que existe una relación de conexión entre los objetivos que se persiguen y la concreta restricción del art. 38 CE como vía escogida para llevarlo a cabo.

En ese sentido, es de advertir que el legislador de urgencia balear guarda silencio en cuanto a la relación de la medida con las finalidades declaradas de la norma. No hay ninguna referencia a la razón por la que la medida cuestionada del tiempo mínimo de reserva afecta a los objetivos explícitos perseguidos por la normativa autonómica, de suerte que la decisión adoptada carece de suficiente justificación por parte del legislador respecto a su adecuación.

Y, si pese al silencio del legislador autonómico se desciende a la necesaria puesta en relación de las finalidades perseguidas y su adecuación o razonabilidad, este tribunal considera que tal medida no puede ser considerada adecuada ni razonable, por cuanto, como también ha destacado el fiscal general del Estado, supone un serio obstáculo para el desarrollo de la actividad de VTC en el mercado del alquiler de los vehículos con conductor.

Así, en cuanto a la alegada necesidad de garantizar la convivencia ordenada entre el sector del taxi y las VTC, no hay una motivación sobre el tiempo mínimo de espera como necesario para garantizar el equilibrio entre los servicios de taxi y los servicios de VTC. Por el contrario, resulta que la aplicación de la norma cuestionada sitúa a los VTC en una evidente desventaja competitiva en el único segmento en el que operan, el de la precontratación, en el que también pueden operar los taxis. Nuestro ordenamiento

jurídico impide que los VTC puedan obtener clientes directamente en la calle sin haber contratado previamente el servicio y no pueden contar con paradas dispuestas para la recogida de tales clientes, de forma que solo pueden ser contratados con antelación, mientras que los taxis, que también pueden operar en dicho segmento de la precontratación del servicio, no están sometidos a tal restricción temporal en la contratación. Así, ese supuesto equilibrio entre los sectores competentes (taxi y VTC), se busca en un aspecto que afecta directamente a la viabilidad económica de uno de ellos, los VTC, en cuanto que se trata de una limitación con un claro efecto disuasorio, pues el viajero de este tipo de transporte reclama la prestación de dicho servicio en el menor tiempo y por el menor precio.

No es impertinente recordar, a estos efectos, la definición del servicio de alquiler de vehículos con conductor ofrecida por la Comisión Europea: El alquiler de vehículos con conductor consiste en solicitar un viaje personalizado en línea, generalmente a través de una aplicación para teléfonos inteligentes y para un inicio inmediato del servicio [Comunicación de la Comisión sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible (taxi y VTC) (2022/C 62/01), apdo. I]. La medida discutida es de una fuerte intensidad pues desplaza unos de dos estos elementos esenciales, como es la relativa rapidez en la prestación del servicio, ya que, a la duración normal del mismo, se añade un espacio de tiempo adicional de treinta minutos, lo que, por su duración, incorpora un claro efecto desincentivador en la utilización de este tipo de transporte.

En segundo lugar, no es una medida que ofrezca una tutela del consumidor. No protege ni favorece el interés general de los ciudadanos como potenciales usuarios de un servicio una medida consistente en la restricción excesiva de la capacidad de respuesta de uno de los sujetos que prestan dicho servicio de transporte de viajeros, reduciendo así en la práctica la oferta en el concreto ámbito de la precontratación del mencionado servicio, que es precisamente el único susceptible de ser prestado por VTC.

Finalmente, por lo que respecta a la necesaria garantía de prestación del servicio en relación con la consecución, de otro, de los fines de interés general que se dice perseguir, preservar el régimen de precontratación y evitar el fraude, la medida no puede considerarse adecuada en relación con el sacrificio o la restricción que supone el ejercicio de una actividad protegida por el art. 38 CE. De hecho, las propias condiciones en las que el servicio ha de prestarse (cumplimentación de contrato de arrendamiento, hoja de ruta y las ya aludidas prohibiciones de circular por las vías públicas en busca de clientes y de captar viajeros que no hubieran contratado previamente el servicio estando estacionados a tal efecto) hace que la previa contratación ya venga determinada por la propia operativa del servicio. Siempre y necesariamente es exigible la contratación previa y de modo exclusivo a través de una aplicación para teléfonos inteligentes. Como ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la ya citada sentencia 164/2023, de 13 de febrero, el usuario no puede contratar el servicio inmediata y directamente con el conductor del vehículo, sino que ha de hacerlo telemáticamente con la empresa titular de la licencia a través de una aplicación digital y mediante un mecanismo de prepago en el que el precio se calcula antes de contratarse. Este contrato ha de comunicarse a la administración aportando los datos referidos al lugar, fecha y hora de la celebración del contrato y de la iniciación de la prestación del servicio, así como la matrícula del vehículo, tal y como dispone el art. 1 del Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, lo cual permite comprobar que el servicio ha sido contratado previamente y con qué antelación se ha hecho, facilitando ejercer un control real para evitar contrataciones fraudulentas.

En suma, la medida cuestionada obstaculiza de modo excesivo y, por consiguiente, de forma no razonable y contraria al derecho constitucional a la libertad de empresa protegido por el art. 38 CE, la actividad de los VTC hasta el punto de que resulta un impedimento práctico para su ejercicio. Las finalidades perseguidas por la norma (mejorar la gestión de la movilidad de las personas viajeras, garantizar el control efectivo

de las condiciones de prestación de los servicios e, incluso, la convivencia ordenada entre el sector del taxi y la VTC), pueden ser alcanzadas mediante otros mecanismos que sean razonables y menos gravosos en cuanto al sacrificio de la libertad de empresa (art. 38 CE) que son susceptibles de generar. En particular teniendo en cuenta el contexto fáctico en el que tales medidas se inserten para garantizar un mercado de transporte de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea accesible, sin que competa a este tribunal sugerir cuáles puedan ser tales medidas, pues no le corresponde el papel de legislador positivo.

A los poderes públicos competentes en función del tipo de transporte de que se trate corresponde el establecimiento de medidas que faciliten el control efectivo de la regulación de la precontratación y al mismo tiempo hagan posible el equilibrio entre el mantenimiento de un modelo de transporte regulado y la libertad de empresa y la competencia entre operadores. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sugiere la utilización de medidas menos restrictivas, y, entre ellas, las referidas a la organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios (STJUE de 8 junio de 2023, asunto *Prestige and Limousine, S. L.*, § 99).

Por todo lo expuesto, el art. 2.2 del Decreto-ley 1/2019, en cuanto da redacción al art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio (cuyo enunciado se contiene actualmente en el art. 74 ter.1, tras la reenumeración resultante de la Ley 1/2024, de 16 de febrero), es contrario al art. 38 CE y, por tanto, inconstitucional y nulo. Declaración de inconstitucionalidad y nulidad que, para garantizar la eficacia inmediata, directa y plena del art. 38 CE, resulta pertinente extender, por conexión o consecuencia ex art. 39.1 LOTC, a la disposición adicional segunda del Decreto-ley 1/2019. Esta disposición, en cuanto que habilita a los consejos insulares y a los ayuntamientos con competencia en materia de transporte a modificar el tiempo de precontratación hasta un mínimo de quince minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio, solo tiene eficacia normativa cuando se pone en conexión con el precepto ya anulado, por lo que ha de correr idéntica suerte que este.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que el art. 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres, en cuanto da nueva redacción al art. 74 bis.1 b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, y la disposición adicional segunda del mismo decreto-ley, son inconstitucionales y nulos.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diez de septiembre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.