

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15009 *Pleno. Sentencia 105/2018, de 4 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5333-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas. Competencias sobre transportes: nulidad del precepto legal autonómico que regula la transmisión de autorizaciones de alquiler de vehículos de turismo con conductor.*

ECLI:ES:TC:2018:105

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5333-2017, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas. Ha intervenido la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 3 de noviembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, publicado en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» núm. 7426, de 3 de agosto de 2017. El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicitando que se produjera la suspensión de la aplicación de la norma impugnada.

2. Los motivos de impugnación que articula el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) El primer motivo de impugnación es competencial. Se alega vulneración de la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, con independencia –se afirma– de cuál fuere el domicilio de la autorización o

el itinerario del servicio que en cada momento se preste, tal como confirmó la STC 118/1996, de 27 de junio,

El Abogado del Estado expone la normativa estatal aprobada en aplicación de dicho título competencial. Así, de conformidad con el artículo 99.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), el arrendamiento de vehículos con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización. De conformidad con el artículo 42 de la misma Ley, esa autorización habrá de ser expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, siempre que esta facultad le haya sido delegada por el Estado. En ejecución de lo dispuesto en el artículo 99.4 LOTT, el régimen jurídico de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra establecido en los artículos 180-182 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (modificado por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre) y la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero (modificada por la Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre, y la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre).

Ahora bien, afirma el Abogado del Estado, lo decisivo a la hora de comprobar en el plano legislativo la inexcusable competencia estatal para autorizar los transportes que discurren por más de una Comunidad Autónoma, está en los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. Subraya el Abogado del Estado que el régimen jurídico aplicable a esas autorizaciones, esto es, la potestad legislativa y reglamentaria, se atribuye en todo caso al Estado. Solo se delega la estricta potestad de otorgamiento individual (o su revocación, inspección, control), esto es, la mera individualización de la norma general al caso concreto.

En definitiva, en este campo, en el que la Constitución ha reservado al Estado la competencia exclusiva de legislación (como es el caso de los transportes terrestres que circulen por más de una Comunidad Autónoma, ex artículo 149.1.21 CE), puede el Estado condicionar normativamente cómo la Administración autonómica ha de materializar su competencia ejecutiva y la intervención estatal resulta más intensa que la que se deriva de una competencia de carácter básico (sentencia de este Tribunal de 19 de octubre de 2017, FJ 4).

Por tanto, la competencia se halla atribuida al Estado cuando la realidad material objeto de regulación consiste en la ordenación de los medios de transporte terrestre para circular por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por otra parte, un exponente del establecimiento de una regulación o régimen jurídico, con sus específicos condicionamientos, está en la exigencia del artículo 1 del Decreto-ley autonómico del requisito temporal consistente en que, para la validez de la transmisión, el cedente ha de ser titular de la autorización que transmite, al menos dos años antes. Esta condición, además de tratarse de una norma que viene a disciplinar el régimen de las transmisiones, constituye un requisito legal no exigido por la normativa estatal.

Por las razones expuestas, en la medida en que el Decreto-ley autonómico recurrido aborda en su artículo 1 el establecimiento de reglas relativas a la transmisión de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, estableciendo normas que configuran el régimen jurídico de dichas transmisiones, se excede de las competencias delegadas que prevé la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio. Esto es, el artículo 1 del Decreto-ley infringe la competencia exclusiva del Estado reconocida por el artículo 149.1.21 CE y, asimismo, el artículo 169.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en la medida en que este también reconoce aquella competencia.

b) El segundo motivo de impugnación se refiere al instrumento normativo utilizado. Se alega incumplimiento del presupuesto normativo esencial para la aprobación de un decreto-ley, toda vez que, según el artículo 64 EAC, el recurso al decreto-ley es excepcional y debe justificarse por una necesidad extraordinaria y urgente, la cual, en este caso, alega el Abogado del Estado, no se cumple.

Por una parte, considera que la justificación que se enuncia en el preámbulo de la norma es, primero, un tanto tautológica: «La urgencia de la regulación contenida en este Decreto-ley se fundamenta en la necesidad que Cataluña se dote de un instrumento normativo que permita proyectar de forma adecuada e inmediata sus competencias en materia de transporte de viajeros sobre la actividad de alquiler de vehículos con conductor en los aspectos anunciados».

Por otra parte, el preámbulo se refiere a la «necesidad de adoptar medidas que contribuyan a mitigar la alarma social creada, que puntualmente se ha traducido en problemas de orden público, de los cuales siempre son perjudicadas las personas usuarias de los respectivos servicios». Sin embargo, afirma el Abogado del Estado, el decreto-ley no viene a solucionar ningún problema de orden público, y tampoco se define su gravedad y alcance, en su caso, ni cómo la norma puede supuestamente poner fin al mismo, cuando simplemente está regulando la emisión de las preceptivas autorizaciones por parte de la autoridad pública respecto de una actividad sujeta a licencia o permiso.

Podría no dudarse de la existencia de un conflicto en un ámbito profesional como es el del alquiler de vehículos de transporte por carretera con conductor; pero, si se trata de una actividad sujeta a licencia, con independencia de a qué Administración pública compete su otorgamiento en cada caso, no se acierta a ver —arguye el escrito de recurso— cómo la aplicación de la norma que disciplina un requisito ya establecido desde antes va a poner fin de manera inminente y definitiva al conflicto.

3. Por providencia de 28 de noviembre de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. No obstante, con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña se suspendió el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Asimismo acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso —3 de noviembre de 2017— para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicó a los Presidentes del Gobierno de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». El recurso se publicó en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 294, de 4 de diciembre de 2017.

4. Por escritos registrados en este Tribunal los días 7 y 13 de diciembre de 2017, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las Mesas de las respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de diciembre de 2017, el Letrado del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, y solicitó una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 15 de diciembre de 2017, el Pleno de este Tribunal acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

6. El 16 de enero de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña, que solicitó la íntegra desestimación del recurso por las razones que se sintetizan a continuación.

a) El Letrado del Parlamento de Cataluña considera que la aprobación del Decreto-ley sigue los presupuestos normativos esenciales de dicho tipo de normas. Se remite a este respecto al preámbulo de la norma y al informe justificativo de la necesidad extraordinaria y urgente del proyecto de decreto-ley elaborado por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Se subraya la finalidad especulativa de la obtención de la titularidad de las autorizaciones VTC (vehículos de turismo con conductor), como consecuencia de las sentencias dictadas en recursos interpuestos frente a la denegación de autorizaciones por la Generalitat. El informe detalla que, del total de 431 autorizaciones VTC otorgadas, en un plazo de pocos meses un conjunto de 288 autorizaciones han sido objeto de transmisión a otras empresas, es decir, el 67 por 100. También indica que en la actualidad se encuentran en situación de pendencia judicial un total de 3.000 autorizaciones VTC, cuyo destino, pronostica el citado informe, serán nuevas transmisiones por la coincidencia de las empresas cedentes.

Seguidamente el Letrado del Parlamento se refiere a la evolución de la regulación del alquiler de vehículos con conductor, y a su aplicación por los órganos judiciales. En síntesis, se argumenta que el cambio decisivo vino de la mano de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la denominada «Ley ómnibus»), que derogó los artículos 49 y 50 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT) y, con ello, la posibilidad de restringir la libre concurrencia al transporte por carretera en caso de desajustes entre la oferta y la demanda que impedirían una correcta prestación de los servicios. Posteriormente, la Ley 9/2013, de 4 de julio, modificó el artículo 48.2 LOTT y contempló de nuevo limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones. La jurisprudencia consideró que por el tiempo transcurrido entre la entrada en vigor de la Ley 25/2009 y la entrada en vigor de la Ley 9/2013, las solicitudes de autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor no se encontraban sometidas al criterio de proporcionalidad, al quedar sin efecto por carencia de cobertura legal. Pero el desarrollo reglamentario de la modificación operada por la Ley 9/2013 no se materializó sino más de dos años después, en el Real Decreto 1057/2015, que dio nueva redacción a los artículos 181 y 182 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 (ROTT). Durante ese periodo de tiempo (2009-2015) han sido solicitadas más de 3.000 nuevas autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor en Cataluña, cuyo otorgamiento está pendiente del pronunciamiento del Tribunal Supremo, pues se han interpuesto recursos frente a las sentencias de diversos tribunales superiores de justicia, entre ellos el de Cataluña, que han reconocido el derecho a obtenerlas por entender que la regla sobre la proporción 1/30 no estuvo vigente hasta la aprobación del Real Decreto 1057/2015. El Letrado del Parlamento considera que ello supone un impacto innegable sobre la ordenación del transporte en Cataluña; más grave todavía, y a su juicio exige una respuesta inmediata, es el efecto especulativo que se puede producir de mantenerse el régimen de transmisión actualmente vigente.

Entre tanto, el Tribunal de Justicia ha precisado que la empresa Uber, que se sirve de licencias VTC, es una empresa de transporte y no una plataforma digital, por lo que las autoridades nacionales pueden exigirle licencias como las que se requieren a los profesionales del taxi; en suma, un servicio de transporte de esta índole está excluido del ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios en general, así como del ámbito de aplicación de la directiva relativa a los servicios en el mercado interior y del de la directiva sobre el comercio electrónico (as. C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain S.L.*).

b) Las ulteriores alegaciones del Letrado autonómico se dirigen a sostener que el análisis del precepto impugnado y de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de

delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, permite encontrar interpretaciones acordes con el marco normativo y constitucional de la materia. Frente al argumento de que las Comunidades Autónomas solo pueden emitir las autorizaciones y no tienen ningún tipo de poder normativo en la materia, el Letrado del Parlamento señala, primero, que la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/1987 recuerda que la delegación comprende no solo actuaciones gestoras, «sino también normativas cuando éstas estén previstas en la delegación estatal»; y, segundo, que el artículo 5 de dicha Ley Orgánica delega en las Comunidades Autónomas la competencia para establecer condiciones a las autorizaciones; y, tercero, que el artículo 181.3 ROTT indica que las autorizaciones VTC pueden estar sujetas en una comunidad autónoma a limitaciones cuantitativas. En suma, tanto el poder de limitar cuantitativamente como de condicionar las autorizaciones VTC por las Comunidades Autónomas está amparado por la legislación estatal en materia de ordenación de los transportes terrestres. De forma que la previsión del artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, en la medida en que condiciona («resta condicionada») la transmisión de las autorizaciones a determinada regla («al hecho de que el cedente sea titular de la autorización desde un periodo no inferior a dos años») se tiene que entender como un límite cuantitativo y una condición que la legislación estatal en materia de ordenación de los transportes terrestres permite regular a las Comunidades Autónomas. En suma, existe fundamento normativo suficiente para dictar el artículo 1 del Decreto-ley 5/2017. A ello hay que añadir que el posterior Real Decreto 1076/2017 contempla la misma regla que el artículo 1 del Decreto-ley 5/2017 para todo el territorio nacional, con lo que no existe contradicción con la legislación estatal actual. La explicación de dicha previsión que se contiene en el preámbulo del Real Decreto 1076/2017 refuerza además tanto los argumentos relativos a la urgencia y la extraordinaria necesidad como respecto a la adecuación del Decreto-ley 5/2017 con la normativa estatal reguladora de la materia.

7. Por Auto de 21 de marzo de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión del artículo 1 del Decreto-Ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, que se produjo con la admisión del presente recurso de inconstitucionalidad. El acuerdo de levantamiento de la suspensión fue publicado en el «BOE» núm. 75, de 27 de marzo de 2018.

8. Por providencia de 5 de junio de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, acordó alzar la suspensión del plazo para formular alegaciones acordada en el presente proceso constitucional y, en consecuencia, dar traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimase convenientes.

9. El día 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, interesando la completa desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

a) El escrito comienza exponiendo la regulación del transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor, destacando los vaivenes normativos producidos en este sector. Inicialmente el sector estaba regulado por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, su reglamento de desarrollo, el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT), y la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero. Sin embargo, en 2009 se aprobó la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: el artículo 21 de dicha Ley modificó los

artículos 49 y 50 LOTT, que admitían la posibilidad de restringir la concurrencia en el transporte por carretera en caso de desajustes entre la oferta y la demanda que impidieran una correcta prestación de los servicios. Con ello se puso en cuestión la pervivencia del artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008, que establecía la proporción de «una a treinta» entre las autorizaciones de vehículos de transporte con conductor y las licencias de taxi. La Ley 9/2013, de 4 de julio, dio nueva redacción al artículo 48.2 LOTT, dando nueva cobertura a la introducción de limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en vehículos con conductor. No obstante, el precepto legal no fue desarrollado hasta la aprobación del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que modificó los artículos 181 y 182 ROTT. Con la nueva redacción del artículo 181.3 ROTT, se puede denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de VTC cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en la que pretendan domiciliarse y el de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en el mismo territorio sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas. Finalmente, la nueva regulación fue completada con la adopción del Real Decreto-Ley 3/2018, que elevó esa misma limitación cuantitativa a una norma con rango de ley.

La Abogada de la Generalitat señala que, entre la entrada en vigor de la Ley 25/2009 y la de la Ley 9/2013, se solicitaron más de 3.000 nuevas autorizaciones habilitantes para el alquiler de vehículos con conductor en Cataluña. Durante ese periodo, las solicitudes de autorizaciones de VTC no estaban sometidas a la regla de proporcionalidad establecida en el artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008, por haber quedado sin efecto por falta de cobertura legal. Algunas empresas aprovecharon para solicitar autorizaciones con la única finalidad de comercializar con ellas de modo claramente especulativo y sin ninguna voluntad de prestar el servicio de transporte de viajeros. De un total de 431 autorizaciones VTC otorgadas, 288, es decir, el 67 por ciento, fueron objeto de transmisión a otras empresas en un plazo de pocos meses. Actualmente, 3.000 autorizaciones VTC se encuentran en situación de pendencia judicial, que en buena parte, presumiblemente, se traducirán en nuevas transmisiones, puesto que el Tribunal Supremo ha resuelto los recursos de casación interpuestos de forma favorable a los intereses de las empresas solicitantes. El Gobierno de la Generalitat, se concluye, quiso reaccionar de forma inmediata frente a esa situación especulativa, con objeto de mantener el criterio de proporcionalidad.

b) Entrando ya a abordar los motivos de impugnación, la Abogada de la Generalitat afirma la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba el establecimiento del límite cuantitativo que resultaba de una limitación temporal al régimen de transmisión de las autorizaciones de VTC. Señala que la evolución de las actividades de VTC y de taxi en los últimos tiempos, derivada de las incoherentes modificaciones legislativas impulsadas por el Estado, condujo a una situación que requería la adopción urgente de medidas por parte de la Generalitat, con la finalidad de incidir en la ordenación de los servicios de transporte de viajeros, de forma que quedasen garantizados los derechos de los usuarios y también un correcto desarrollo de la movilidad en los vehículos de hasta nueve plazas y, en general, la seguridad jurídica en la prestación de los servicios. Por ello, el Gobierno hizo uso de la facultad excepcional del decreto-ley que le reconoce el artículo 64 EAC. El apartado II del preámbulo del Decreto-ley 5/2017 incorpora la justificación de su adopción. Frente a las alegaciones de contrario realizadas en este punto por el Abogado del Estado, la Letrada autonómica insiste en la conflictividad entre las distintas modalidades de prestación del servicio (VTC y taxis) así como en la resultante alarma social y la perturbación del orden público originada, remitiéndose en particular a la nota de prensa de 28 de noviembre de 2017 del Ministerio de Fomento en la que expresamente se hablaba de «asegurar su convivencia ordenada». Finalmente -se indica- el Gobierno del Estado ha adoptado las mismas medidas de limitación de la transmisión del número de autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor que contiene el impugnado artículo 1 del Decreto-Ley 5/2017, mediante la aprobación del Real

Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al reglamento de transportes terrestres (ROTT). No parece, por tanto, que pueda cuestionarse la adecuación de la medida prevista en el Decreto-ley a la situación de necesidad que trata de resolver, puesto que la Administración del Estado y el Gobierno de la Generalitat coinciden en considerar adecuada una misma medida. Por otro lado, la urgencia de la promulgación del Decreto-ley 5/2017 se fundamenta en la necesidad de que Cataluña se dote de un instrumento normativo que permita dar una respuesta adecuada a la coyuntura económica problemática. El dictamen del Consejo de Estado núm. 892/2017, de 2 de noviembre, relativo a este recurso de inconstitucionalidad, reconoce tanto la situación de extraordinaria necesidad como la urgencia.

c) En cuanto a la limitación temporal a la transmisión de autorizaciones VTC, se afirma que su establecimiento no vulnera la competencia del Estado en materia de transportes, puesto que la Generalitat está habilitada por la delegación de facultades efectuada por el Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera mediante la Ley Orgánica 5/1987, de 29 de septiembre. Si se tiene en cuenta la capacidad normativa de la Generalitat para regular aspectos concretos de las autorizaciones de transporte para VTC a partir de la atribución de facultades que resulta de dicha Ley Orgánica, debe concluirse que la Generalitat no ha excedido su ámbito de facultades normativas al adoptar la limitación temporal para las transmisiones establecida en el Decreto-ley 5/2017.

La Abogada de la Generalitat señala que, aun aceptando la afirmación del escrito de interposición del recurso de que esa delegación no comporta que pueda modificarse el régimen jurídico de las autorizaciones, con la adopción del requisito de dos años como límite para la transmisión de las licencias la Generalitat no se ha excedido ni extralimitado de las facultades que le atribuye la legislación estatal de transporte. Ello es consecuencia de la directa relación entre la actividad de VTC y los servicios de taxi, que concurren en mercados análogos.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica de delegación, la Generalitat de Cataluña dispone de capacidad normativa cuando la normativa estatal de transporte prevea expresamente esa posibilidad. La normativa de VTC adoptada por el Estado antes y después de las diversas y contradictorias reformas, antes mencionadas, atribuía a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer normativamente limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico con objeto de mantener la proporción entre autorizaciones de VTC y de taxi. Ahora bien, ese límite cuantitativo dejó de ser útil cuando la incoherente regulación estatal permitió la liberalización total de las autorizaciones de VTC durante el tiempo transcurrido entre la entrada en vigor de la Ley 25/2009 y la de la Ley 9/2013. Ese lapso temporal de plena liberalización comportó que las Comunidades Autónomas se vieran obligadas (tras la interpretación del cambio normativo por los tribunales contencioso-administrativos) a otorgar autorizaciones que rompían cualquier criterio de equilibrio y proporcionalidad entre los dos regímenes de autorización de VTC y taxi. La posterior revisión de esa liberalización requería que las Comunidades Autónomas reformulasen un límite cuantitativo, para el que están habilitadas por el legislador estatal, con objeto de restablecer el equilibrio: ello solo podía producirse mediante el establecimiento de un límite a la transmisión de las autorizaciones de VTC. Conclusión que comparten tanto la Generalitat de Cataluña, que aprobó el artículo 1 del Decreto-ley 5/2017, como el Estado, que finalmente ha establecido la misma limitación en la transmisión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor al aprobar el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre.

10. Por providencia de 2 de octubre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar la constitucionalidad del artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas. Dicho precepto establece una prohibición temporal, de dos años de duración a partir del otorgamiento efectivo, para la transmisión de las autorizaciones domiciliadas en Cataluña que habilitan para la prestación de servicios de transporte de viajeros en la modalidad de alquiler de vehículos con conductor.

Como se ha dejado constancia en los antecedentes, el Abogado del Estado reprocha al precepto legal impugnado una doble infracción, el incumplimiento del presupuesto habilitante de la potestad legislativa de urgencia que viene establecido en el artículo 86.1 CE y, para la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el artículo 64 del Estatuto de Autonomía para Cataluña (EAC) y la vulneración de las competencias estatales en materia de transporte ex artículo 149.1.21 CE. Por su parte, la representación procesal del Parlamento de Cataluña y la del Gobierno de la Generalitat defienden en términos similares su plena constitucionalidad.

2. Antes de entrar a analizar las cuestiones sometidas a la consideración de este Tribunal, resulta necesario referirse brevemente a la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor y su evolución en los últimos años.

De conformidad con el artículo 99.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, LOTT), el arrendamiento de vehículos con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio está condicionado a la obtención de una autorización. Esa autorización ha de ser expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de la Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, siempre que esta facultad le haya sido delegada por el Estado (art. 42 LOTT). El régimen jurídico de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra establecido en los artículos 180-182 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, ROTT), aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (modificado por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre) y la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero (modificada por la Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre, y la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre).

Los aspectos jurídicos de la regulación que interesan en el presente proceso constitucional se relacionan con la existencia de limitaciones, o la posibilidad de introducirlas, en relación con la obtención de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (las denominadas «autorizaciones VTC») o la utilización de las autorizaciones ya otorgadas.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 25/2009, a la que luego se hará referencia, los artículos 49 y 50 LOTT contemplaban la posibilidad de restringir la libre concurrencia en el transporte por carretera en caso de desajustes entre la oferta y la demanda. En aplicación de esa habilitación, el artículo 14 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, facultó al órgano competente a denegar la autorización solicitada cuando existiera «una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio», entendiéndose que en todo caso era manifiesta la referida desproporción y que, en consecuencia, procedía denegar la autorización «cuando la relación entre el número de autorizaciones de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas».

Sin embargo, el artículo 21 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la denominada «Ley ómnibus»), derogó expresamente los

artículos 49 y 50 LOTT y, con ello, dejó sin cobertura legal las limitaciones cuantitativas al otorgamiento de autorizaciones VTC que había establecido la mencionada Orden FOM/36/2008.

Con posterioridad, la Ley 9/2013, de 4 de julio, modificó el artículo 48.2 LOTT y contempló de nuevo la posibilidad de introducir limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones, si bien esas limitaciones no se concretaron hasta dos años más tarde. Fue el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, la norma que dio nueva redacción a los artículos 181 y 182 ROTT. La nueva redacción del artículo 181.3 desarrolló la previsión del artículo 48.2 LOTT y facultó al órgano competente para denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a fin de mantener el adecuado equilibrio en su territorio entre la oferta de esa modalidad de transporte y la de transporte público de viajeros en vehículos de turismo: en otras palabras, entre vehículos con autorización VTC y taxis. La misma norma reglamentaria añade que «se entenderá en todo caso que se produce una situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas», si bien las Comunidades Autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrían modificar esa regla de proporcionalidad y aplicar una que fuera menos restrictiva.

El Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, incorporó nuevos preceptos a la regulación. Su artículo 1, que lleva por rúbrica «Transmisión de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor», dispuso que «[l]as autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor no podrán ser transmitidas hasta que hayan transcurrido dos años desde su expedición original por el órgano competente en materia de transporte terrestre, salvo en los supuestos de transmisión a favor de herederos en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de su titular».

A continuación, el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, procedió a modificar la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Entre otras cuestiones, dicha norma de urgencia añadió un nuevo apartado 3 al artículo 48 LOTT, incorporándole parte de las previsiones normativas contenidas en el antes mencionado artículo 181.3 ROTT en la redacción dada por el Real Decreto 1057/2015: por un lado, la previsión relativa a la presunción *iuris et de iure* de desequilibrio y consiguiente obligación de denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las transportes de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas; y, por otro lado, la previsión relativa a que las Comunidades Autónomas con competencias delegadas en la materia podrían modificar la citada proporción introduciendo una menos restrictiva.

Finalmente, el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, volvió a modificar la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta norma dio nueva redacción al artículo 91 LOTT, a fin de que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitasen exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros, si bien estableció un régimen transitorio de cuatro años para que pudieran continuar prestando servicios de ámbito urbano. La citada norma también habilitó a las

comunidades autónomas que, por delegación del Estado fueran competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 ROTT, por lo que respecta a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial.

3. Las tachas de inconstitucionalidad que se oponen al precepto impugnado son, según se indicó, a la vez de orden competencial y no competencial. A la hora de dar respuesta a dichas tachas de inconstitucionalidad debemos comenzar, no en el orden seguido por el Abogado del Estado, sino por la pretensión impugnatoria vinculada a la utilización del instrumento normativo de urgencia, ya que, conforme a doctrina reiterada (por todas, SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 3, y 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 3), el examen de las infracciones que se refieren al artículo 86 CE y al precepto estatutario homólogo —el art. 64 EAC— ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que la infracción denunciada incide directamente sobre la validez del precepto impugnado y se cuestiona la legitimidad constitucional de su inclusión en una norma de urgencia como el Decreto-ley 5/2017, de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas a los artículos 86 CE y 64 EAC, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones.

a) Tal y como quedó reflejado en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, cuestiona que se haya cumplido el presupuesto normativo esencial para la aprobación de un decreto-ley, sosteniendo que la justificación que se enuncia en el preámbulo sería, a su juicio, tautológica, o bien, de alguna manera, aunque el término no llega a utilizarse, genérica, por cuanto que se alude a «problemas de orden público» cuya gravedad y alcance no se definen ni se precisa de qué forma se pone fin al conflicto profesional que se alude mediante la aplicación de una norma que disciplina un requisito ya establecido desde antes.

b) En numerosas sentencias este Tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas con rango de ley provisionales, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más (por todas, SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). Bastará recordar ahora que el Tribunal Constitucional ha reiterado que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este Tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; y que ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.

c) Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debamos tomar

en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la «necesidad extraordinaria y urgente» como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar «disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley».

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que «un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno» (STC 93/2015, FJ 5).

La doctrina de este Tribunal ha sostenido también que, al efectuar «la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decaendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante» (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

4. A partir de la doctrina expuesta debemos examinar si en el precepto impugnado concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por los artículos 86.1 CE y 64 EAC. Resulta necesario advertir que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados (por todas, STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 5).

Exponemos seguidamente las razones que, para acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante legitimador de su aprobación, se esgrimen en el preámbulo del Real Decreto-ley 5/2017, de 1 de agosto, así como las que fueron aducidas en el curso del debate parlamentario de convalidación celebrado por el Pleno del Parlamento de Cataluña el día 6 de septiembre de 2017 (debate que se transcribe en «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya», XI Legislatura, quinto periodo, serie P, número 80, sesión 42.1, 6 de septiembre de 2017, págs. 97-108).

a) En el preámbulo del decreto-ley impugnado se comienza consignando, desde una perspectiva general, que la evolución reciente de las actividades de transporte de viajeros, en particular la que se realiza mediante el alquiler de vehículos con conductor, «derivada muy especialmente de las modificaciones legislativas impulsadas desde la Administración General del Estado ha llevado a una situación que, a fecha de hoy, requiere de la adopción urgente de medidas por parte del Gobierno con la finalidad de incidir en la ordenación de estos servicios de transporte de viajeros, de modo que queden garantizados, especialmente los derechos de los usuarios pero también un correcto desarrollo de la movilidad con estos tipos de vehículos, y, en general, la seguridad jurídica del entorno en el cual se prestan los servicios», y que el decreto-ley «contiene un conjunto de medidas urgentes de ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos hasta nueve plazas, específicamente los que se realizan en la modalidad de alquiler de vehículos con conductor, al amparo de las autorizaciones denominadas VTC, que tienen como finalidad común aportar seguridad jurídica al correcto desarrollo de esta actividad, por una parte desde la perspectiva de la titularidad y régimen de transmisión de las propias autorizaciones, para evitar situaciones de

carácter especulativo». Específicamente en relación con la medida incluida en el precepto impugnado se señala lo siguiente: «Con esta medida se pretende reaccionar de forma inmediata a determinadas situaciones, ya constatadas, que hacen que determinadas empresas accedan a la titularidad de estas autorizaciones no ya con el objetivo de realizar la actividad, sino simplemente para transmitir las de modo inmediato con una finalidad claramente especulativa». Todo ello se completa con las siguientes consideraciones:

«La urgencia de la regulación contenida en este Decreto ley se fundamenta en la necesidad que Cataluña se dote de un instrumento normativo que permita proyectar de forma adecuada e inmediata sus competencias en materia de transporte de viajeros sobre la actividad de alquiler de vehículos con conductor en los aspectos anunciados.

En ningún caso una medida de este tipo puede encontrar su justificación en un conflicto entre profesionales, pero tampoco se puede obviar la situación generada como consecuencia de la evolución descrita, y la consiguiente necesidad de adoptar medidas que contribuyan a mitigar la alarma social creada, que puntualmente se ha traducido en problemas de orden público, de los cuales siempre son perjudicadas las personas usuarias de los respectivos servicios.

La necesidad de una intervención legislativa inmediata que garantice los objetivos descritos justifica que el Gobierno haga uso de la facultad legislativa excepcional del decreto ley reconocida en el artículo 64 del Estatuto de autonomía de Cataluña, ya que se da el supuesto de hecho que la habilita, es decir, la necesidad extraordinaria y urgente.

Esta necesidad extraordinaria y urgente responde a la identificación concreta de la situación fáctica coyuntural expuesta, que ha evolucionado en los últimos tiempos de manera difícilmente previsible en su momento, lo cual requiere, ante el vacío normativo existente derivado de la falta de regulación de la Generalidad del alquiler de vehículos con conductor, de una intervención normativa por parte del poder ejecutivo para hacer frente a los objetivos de gobernabilidad.

Los objetivos de gobernabilidad que convergen en este tema requieren de este tratamiento normativo: se trata de la propia ordenación de la movilidad en su conjunto, y del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, pero también de la regulación de un mercado en que confluyen, como hemos señalado, otras modalidades de transporte y, especialmente, el vinculado con el sector del taxi, sin olvidar la necesaria garantía de los derechos de las personas usuarias a contar con unos medios de transporte a su alcance que se ajusten, en su funcionamiento, a las normas establecidas.

En este aspecto todas y cada una de las medidas previstas en este Decreto ley tienen una relación directa y congruente con la situación descrita y los términos en que se quiere afrontar desde el Gobierno».

b) En el trámite de convalidación del Decreto-ley ante el Parlamento de Cataluña, el Consejero de Territorio y Sostenibilidad, en nombre del Gobierno de la Generalitat, indicó que el elemento básico de la iniciativa normativa era «combatir la competencia desleal, el intrusismo en este sector, enderezarlo, y hacerlo de manera rápida y perentoria». Señaló también que cuando el taxi opera como taxi y los vehículos VTC como vehículos VTC, no tiene que haber conflicto alguno, y que el problema surge cuando los vehículos de alquiler con conductor pretenden o intentan hacer exactamente lo mismo que el taxi, existiendo una diferencia fundamental entre unos y otros consistente en que los vehículos de alquiler con conductor no están sujetos a ningún régimen tarifario, ni taxímetro, ni de regulación de su jornada. Afirmó que el Gobierno de la Generalitat había impulsado un decreto-ley en esta materia debido a la existencia de un vacío legal. Durante tres años, señala el Consejero, ha existido un vacío legal en el conjunto del Estado español, que ha supuesto que diversas empresas hayan estado solicitando autorizaciones VTC, cuyo otorgamiento está ahora pendiente de decisión judicial.

«Estamos hablando de que en Cataluña afrontamos la posibilidad de que se otorguen tres mil nuevas licencias VTC, de las cuales ochocientas han sido solicitadas por la misma empresa. No con la voluntad de plantearse ofrecer un servicio en los términos de lo que estrictamente son las VTC, sino con una voluntad meramente especulativa». Igualmente indicó que el planteamiento del decreto-ley era muy simple y respondía a cuatro objetivos. El primero de tales objetivos era que las autorizaciones de vehículos de alquiler con conductor domiciliadas en Cataluña solo pudieran transmitirse transcurridos dos años desde su otorgamiento, todo ello con la concreta finalidad de impedir la especulación. El Consejero argumentó que, si se obtienen estas licencias para realizar estrictamente actividades de VTC, no habrá problema alguno; el problema se origina cuando se han obtenido estas licencias con el único objetivo de transmitir las.

c) Conforme al control externo que corresponde a este Tribunal podemos considerar que el Gobierno de la Generalitat ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que le llevó a dictar el artículo 1 del Decreto-ley 5/2017, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por los artículos 86.1 CE y 64 EAC puede considerarse cumplida. No se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una situación concreta en relación con concretos problemas surgidos de la aplicación de la regulación de las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor. La norma impugnada se agota en la introducción de una limitación a las transmisiones de las autorizaciones otorgadas. Pues bien, el establecimiento de esa limitación responde a la exigencia de ordenar el sector de las autorizaciones VTC para garantizar una convivencia ordenada de las diversas modalidades de transporte de viajeros. La reforma debía acometerse en un plazo tasado para anticiparse a las sentencias que debían resolver sobre las autorizaciones masivamente solicitadas durante el periodo de tiempo en que no existieron restricciones cuantitativas a su otorgamiento, una gran parte de las cuales, se pronosticaba, no respondían a un interés real de realizar la actividad de transporte, sino a obtener ganancias con su transmisión.

En cuanto al segundo elemento de nuestro canon, atendiendo al control que corresponde a este Tribunal, el cual debe respetar el margen de discrecionalidad política que en la apreciación de este requisito corresponde al Gobierno, podemos considerar que no se ha vulnerado la conexión de sentido entre la medida adoptada y la situación de extraordinaria necesidad y urgencia definida. Por un lado, la modificación normativa se ajusta al objetivo que el preámbulo de la norma afirma perseguir: impedir que las autorizaciones VTC se obtengan con fines especulativos, esto es, no con el fin de prestar la actividad de transporte correspondiente, sino de transmitir las a terceros. Desde esta perspectiva, la medida contenida en el artículo impugnado es coherente con la situación de necesidad definida. Por otro lado, la medida modifica de manera inmediata la regulación existente y, también desde esta perspectiva, es coherente con la situación de urgencia definida.

En suma, el Tribunal aprecia que las circunstancias reflejadas en el preámbulo del decreto-ley impugnado y puestas de manifiesto durante la fase de convalidación reflejan, más allá de una mera conveniencia política, una situación de hecho que permite concluir, en el ámbito del control externo que compete realizar a este Tribunal, que existen razones suficientes para apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Debe subrayarse, por último, que la misma situación de hecho ha sido tomada como punto de partida, posteriormente, para la adopción de diversas normas estatales, algunas de ellas dotadas de un contenido similar al previsto en el artículo 1 del decreto-ley impugnado. La exposición de motivos del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de

vehículos de motor, se refiere en estos términos a la situación de hecho que pretende abordar:

«La obtención de un número significativo de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor en un corto espacio de tiempo por un número relativamente reducido de personas, está propiciando un fuerte movimiento en el que tales autorizaciones se convierten en objeto de comercio tan pronto son expedidas por la Administración.

Se pretende evitar que tales autorizaciones, cuyo otorgamiento se encuentra reglamentariamente limitado, sean solicitadas con el único y exclusivo objeto de comerciar con ellas y no de explotarlas atendiendo una demanda de transporte, que es el fin último para el que son otorgadas por la Administración».

También el preámbulo del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, 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 de motor, describe la misma situación de hecho:

«La extraordinaria y urgente necesidad que constituye el presupuesto habilitante para acudir al instrumento jurídico del real decreto-ley se justifica porque se está produciendo un incremento exponencial del número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que no pudo ser inicialmente previsto por las Administraciones competentes, que comienza a afectar de manera inmediata y significativa a la prestación de otras modalidades de transporte y, muy especialmente, a los servicios prestados por los taxis en el ámbito urbano...

Por otra parte, de continuar aumentando sin límite el número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podría llegar a peligrar la efectividad de las políticas locales destinadas a racionalizar la prestación al público de servicios de transporte en vehículos de turismo en el ámbito urbano y metropolitano».

Igualmente, el preámbulo del 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 de motor, describe así la razón de dicho Real Decreto-ley:

«En los meses transcurridos desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, se ha puesto de manifiesto que las medidas que contemplaba no eran suficientes para atender los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo está ocasionando en los principales núcleos urbanos de nuestro país. Igualmente, el rápido crecimiento de esta modalidad de transporte puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte de vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros. Ello pone de manifiesto la necesidad de que, progresivamente, las regulaciones aplicables al taxi y el arrendamiento con conductor vayan aproximándose en la medida en que ello contribuya a un tratamiento armónico de las dos modalidades de transporte de viajeros en vehículos de turismo. Esto constituye, por una parte, la razón de este Real Decreto-ley...

Además de por las circunstancias expuestas, la extraordinaria y urgente necesidad que habilita para adoptar las medidas incluidas en este real decreto-ley se justifica por la concentración que se viene produciendo de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en ámbitos estrictamente urbanos y metropolitanos, que no pudo ser inicialmente prevista por las Administraciones competentes y que comienza a afectar de manera inmediata y significativa a la ordenación del transporte en dichos ámbitos; muy especialmente, al que vienen

prestando otros servicios, como el taxi, realizados también mediante vehículos de turismo. Es patente la conflictividad social registrada en los últimos meses como consecuencia de los indicados desajustes en la oferta y demanda en vehículos de turismo, que pone de manifiesto la exigencia creciente tanto de la ciudadanía, para que se fije un marco estable que garantice su derecho a emplear estas formas de transporte en condiciones óptimas, como de las empresas de transporte, para desarrollar su actividad en condiciones equitativas que permitan la competencia efectiva. A tal fin, la reforma facilita que servicios de transporte sustancialmente iguales se desarrollen en un marco regulatorio coherente».

Procede, por tanto, desestimar el recurso en este punto.

5. Debemos examinar ahora el segundo motivo de impugnación, de carácter competencial. El Abogado del Estado alega infracción del artículo 149.1.21 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma. Aunque reconoce que, en virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia para otorgar las autorizaciones de transporte aquí controvertidas —las autorizaciones VTC—, considera que las facultades delegadas a dicha Comunidad se circunscriben a los aspectos ejecutivos o de gestión y no se extienden al establecimiento de normas como la aquí impugnada. Por el contrario, los Letrados del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat sostienen que la norma impugnada encuentra suficiente cobertura en las facultades delegadas a la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante la citada Ley Orgánica 5/1987.

Las partes no discuten, por tanto, sobre el hecho de que la titularidad de la competencia para dictar una norma como la impugnada corresponda al Estado en virtud del artículo 149.1.21 CE, en cuanto que versa sobre una autorización de una modalidad de transporte que produce efectos en todo el territorio nacional. De lo que discrepan es sobre si, en virtud de la ya citada Ley Orgánica 5/1987, el ejercicio de esa competencia fue delegado o no a la Comunidad Autónoma de Cataluña, de forma que la Generalitat podría adoptar válidamente una norma como la impugnada.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará «además de los preceptos constitucionales, las Leyes que dentro del marco constitucional se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». La aplicación de este precepto al supuesto planteado nos lleva a considerar como canon o parámetro de constitucionalidad, además de la Constitución, la Ley Orgánica 5/1987, que es la norma que, en virtud de una expresa previsión constitucional (art. 150.2 CE), se ha dictado para completar la delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que deriva de los preceptos constitucionales y estatutarios correspondientes, así como para regular el ejercicio de las funciones delegadas a las Comunidades Autónomas, en materia de transportes por carretera y por cable.

Cabe recordar que, de forma simultánea a la aprobación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, el legislador estatal procedió, mediante la Ley Orgánica 5/1987, a delegar a las Comunidades Autónomas determinadas facultades de titularidad estatal en la materia de los transportes por carretera y por cable. La propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/1987 la presenta como complemento de la Ley 16/1987: «la pretendida existencia de un marco de normación sustantiva común establecido en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres ... se complementa con el citado mecanismo de delegación que al concentrar las actuaciones gestoras en las Comunidades Autónomas viene a servir de cierre de la instrumentación jurídica con la que se pretende garantizar la unidad y consiguiente

eficiencia de la actuación pública en el sector del transporte». Ambas leyes ☺— Ley 16/1987 y Ley Orgánica 5/1987— fueron objetos de diversos recursos de inconstitucionalidad, resueltos por la STC 118/1996, de 27 de junio, en la que se delimitaron las competencias estatales y autonómicas en materia de transportes terrestres.

Los preceptos legales que reclaman ahora nuestra atención son los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987. El artículo 5 enumera las funciones que se delegan en las Comunidades Autónomas que resulten competentes, en el sector de los servicios de transporte público discrecional de viajeros prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma: a) el otorgamiento de las autorizaciones; b) la convalidación de la transmisión de las autorizaciones; c) su visado periódico; d) el establecimiento, en su caso, de tarifas; e) la revocación o condicionamiento de las autorizaciones; f) el establecimiento de prestación de servicios mínimos; g) «cuantas actuaciones gestoras sean necesarias para el funcionamiento de los servicios y no se reserve para sí el Estado». El artículo 6 establece los puntos de conexión para el ejercicio de las funciones anteriores, en razón del territorio en el que esté fijado el lugar de residencia del vehículo o esté situada la sede central de la empresa o la sucursal a la que va referida la autorización.

Pues bien, ninguna de las concretas funciones o facultades enumeradas en el artículo 5 de la Ley Orgánica 5/1987 incluye la competencia de la Generalitat de Cataluña para dictar una norma que innove el régimen jurídico de las autorizaciones de transporte, en un aspecto relevante como es, en este caso, la prohibición temporal de transmisión de las autorizaciones. Sin necesidad de profundizar en la naturaleza o las modalidades de condiciones que podrían introducir las Comunidades Autónomas en las autorizaciones que otorguen en esta materia, es claro que la función de «condicionamiento de las autorizaciones», que el Letrado del Parlamento de Cataluña invoca como cobertura o sustento del precepto impugnado, se debe ejercer mediante el establecimiento de cláusulas accesorias en el contenido de cada autorización, y no se puede confundir con una facultad para formular *ex novo* normas de carácter general, esto es, con una facultad normativa para fijar o completar su régimen jurídico.

La anterior conclusión no queda enervada por las demás alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña. Este aduce, por un lado, el contenido del siguiente fragmento del preámbulo de la Ley Orgánica 5/1987: «La delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y está referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas cuando éstas estén previstas en la legislación estatal». Ahora bien, dicha previsión se materializa en el artículo 14 de la Ley Orgánica 5/1987, que dispone que, «[c]omo facultad accesoria de las anteriormente reseñadas, el Estado delega en las Comunidades Autónomas la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas». Este precepto debe ser interpretado a su vez en conjunción con el artículo 16, que afirma que el Estado «conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación». De la interpretación conjunta de ambos preceptos —artículos 14 y 16— se deduce que la potestad normativa autonómica en las materias objeto de delegación no es incondicional, sino que está sujeta a un doble premisa: la primera, de orden funcional, es que la potestad normativa autonómica se debe ceñir a la «ejecución o desarrollo de las normas estatales», pues la función legislativa y la potestad reglamentaria quedan, «en todo caso», reservadas al Estado; la segunda, de orden formal, es que el ejercicio de la potestad normativa autonómica requiere, en todo caso, una expresa previsión en la legislación estatal de la «ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas». Pues bien, como ya se ha indicado, el establecimiento de una prohibición temporal de transmisión de autorizaciones no puede considerarse como una norma de «ejecución o desarrollo de las normas estatales», sino como una norma que integra el régimen jurídico de tales autorizaciones. Basta el

incumplimiento de una de las dos premisas mencionadas para poder concluir la falta de competencia autonómica para aprobar la norma impugnada. No obstante, como veremos a continuación, tampoco se cumple la otra premisa, la existencia de una previsión expresa en la legislación estatal que ofrezca amparo al ejercicio de la potestad normativa autonómica en este punto.

El Letrado autonómico considera que esa previsión o habilitación de actuaciones normativas autonómicas se encuentra por partida doble en el artículo 181.3 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, en la versión dada por el Real Decreto 1057/2015.

Sin embargo, el único reconocimiento explícito de competencia normativa en favor de las Comunidades Autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra en el último párrafo del apartado 3 del artículo 181 ROTT, y allí dicha competencia solo alcanza a modificar la llamada «regla de proporcionalidad» señalada en el párrafo anterior (una autorización VTC por cada treinta de taxi), y siempre que sea para sustituirla por una menos restrictiva. Es claro que la norma que contiene el artículo 1 del Decreto-ley impugnado no consiste en una modificación de aquella regla. En suma, la referida norma estatal no faculta a las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias por delegación del Estado a establecer normas adicionales sobre el régimen jurídico de las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor.

La otra previsión de actuaciones normativas autonómicas a la que alude el Letrado del Parlamento –la que se contiene en el párrafo primero del mismo artículo 181.3 ROTT– no implica siquiera un reconocimiento expreso de competencia autonómica para introducir limitaciones cuantitativas al otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. Se limita a definir el supuesto de hecho de la facultad de denegación del otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor en conexión con la existencia de limitaciones cuantitativas en una comunidad autónoma o en alguno de los municipios que la integran con respecto a la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo (esto es, con respecto a las licencias de taxi). Incluso de considerarla como una habilitación normativa suficiente, tampoco podría equipararse sin más la prohibición temporal de transmisión de autorizaciones ya obtenidas con una limitación cuantitativa en la oferta, que es a lo único a lo que se refiere el párrafo primero del artículo 181.3 ROTT.

Por todo ello, debemos concluir que la Generalitat de Cataluña carecía de competencia para dictar la norma contenida en el artículo 1 del Decreto-ley 5/2017.

6. Nuestro enjuiciamiento quedaría incompleto si no considerásemos la relevancia que, para la validez del precepto legal impugnado, pueda derivar de la posterior aprobación de diversas normas estatales.

a) En primer lugar, debemos considerar la posible incidencia del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de ordenación de los transportes terrestres, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Ciertamente, como ha puesto de relieve el Letrado del Parlamento de Cataluña y, de hecho, este Tribunal tuvo en cuenta en el ATC 35/2018, de 21 de marzo, cuando acordó levantar la suspensión derivada de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el artículo 1 de dicho Real Decreto 1076/2017, aprobado con posterioridad a la publicación del Decreto-ley catalán 5/2017, ha establecido una prohibición temporal de transmisión de las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor casi idéntica a la prevista en el precepto legal impugnado, pues solo difiere en la salvedad prevista para los supuestos de transmisión a favor de herederos en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de su titular.

Ahora bien, la adopción de una norma de contenido ampliamente idéntico con posterioridad a la aprobación del precepto legal impugnado no permite sanar la carencia de competencia autonómica para dictar este último. No nos encontramos aquí en una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el esquema «bases/desarrollo» en el que la modificación de las bases estatales puede alterar de forma sobrevenida la inicial conformidad o disconformidad de las normas autonómicas, de forma que la coincidencia material o, cuando menos, la falta de contradicción insalvable en el momento del enjuiciamiento impide que este Tribunal declare inconstitucionales y nulas normas autonómicas que, cuando se dictaron, pudieron ser incompatibles con las normas estatales. Se trata, por el contrario, de una materia —los transportes que discurran por más de una comunidad autónoma— en la que la competencia es exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), si bien las Comunidades Autónomas pueden ejercer determinadas funciones de titularidad estatal, en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico de conformidad con el artículo 150.2 CE.

b) En segundo lugar, debemos analizar la repercusión del reciente 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.

Aunque el Real Decreto-ley 13/2018 amplía las competencias normativas de las comunidades autónomas que, por delegación del Estado fueran competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, dicha habilitación normativa no subsana la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para aprobar la norma impugnada. Por un lado, las comunidades autónomas quedan habilitadas para modificar exclusivamente las condiciones de explotación de las autorizaciones previstas en el artículo 182.1 ROTT, que el propio Real Decreto-ley identifica como «condiciones de servicio, precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas». Por tanto, la habilitación normativa no incluye la capacidad de modificar el régimen jurídico de transmisión de las autorizaciones. Por otro lado, la habilitación de las comunidades autónomas solo tiene eficacia a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley.

7. Por todo cuanto antecede, debemos estimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Es obligado, en efecto, concluir que el artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017 infringió la Constitución, en concreto su artículo 149.1.21, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurren por más de una Comunidad Autónoma. La constatación de que así ha sido debe llevar a la declaración de inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, del citado artículo 1, único de los cuatro preceptos que integran el decreto-ley que ha sido objeto de impugnación.

En todo caso, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina (por todas, STC 156/2017, de 21 de diciembre, FJ 4), este pronunciamiento de inconstitucionalidad no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC).

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 el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de

Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 7.

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

Dada en Madrid, a cuatro de octubre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.