

No se ajusta a derecho que una norma autonómica establezca la necesidad de contratar el servicio de VTC con una antelación mínima de 30 minutos y la prohibición de geolocalización del vehículo previa a su contratación

Con estimación del recuso de la mercantil actora, el TS anula la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el art. 11.1 del Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 46/2019, por el que se establecen las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal en la Isla de Mallorca.

Tal y como ya ha declarado la Sala en reciente sentencia, el establecimiento en la norma autonómica de los límites consistentes en que los servicios de VTC tengan que ser contratados con una antelación mínima de 30 minutos antes de prestarse y la prohibición de geolocalización de los vehículos previa a su contratación, no se consideran compatibles con el derecho a la libertad de empresa establecido en el art. 38 de la CE, ni supera el canon de necesidad, adecuación y proporcionalidad exigido por el art. 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 3.ª

Sentencia 1819/2024, de 18 de noviembre de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 7152/2021

Ponente Excmo. Sr. EDUARDO CALVO ROJAS

En Madrid, a 18 de noviembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 7152/2021 interpuesto por las entidades ARES CAPITAL S.A Y AUCONA SERVICIOS INTEGRALES S.L, representadas por el Procurador de los Tribunales D. Onofre Perelló Alorda y defendidas por los letrados D. Jose Luis Zamarro Parra y D. Octavio Jose Canseco Martin, contra la sentencia n.º 148, de fecha 3 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, dictada en el recurso contencioso administrativo n.º 356/2019. Se han personado en las actuaciones, como partes recurridas, la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES, representada y defendida por su abogado, la FEDERACIÓN INDEPENDIENTE DE TAXI DE LAS ISLAS BALEARES, representada por el Procurador de los Tribunales D. Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal y defendida por el abogado D. Jose Maria Baño León, y la asociación TAXI PROJECT 2.0, representada por el Procurador de los Tribunales D. Jordi Fontquerni Bas y defendida por la abogada D. Mar Vilar Cuesta.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de las entidades Ares Capital, S.A. y Aucona Servicios Integrales, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el artículo 11.1 del Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas

Baleares 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.

SEGUNDO.- El posicionamiento de la parte actora en el proceso de instancia lo sintetiza el fundamento jurídico primero de la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia, del que reproducimos aquí el siguiente fragmento:

““(…) En la demanda interpuesta por Ares Capital, S.A., y Aucona Servicios Integrales, S.L, se pretende que la sentencia de la Sala estime el recurso y anule la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el artículo 11.1 del Decreto CAIB 46/2019.

Al respecto en esa demanda se aduce lo siguiente:

1.- Que es contraria a los principios de proporcionalidad y necesidad en la prestación de servicios, discriminatoria respecto del taxi y contraria a la Constitución, la previsión de un periodo mínimo de precontratación para un recorrido en VTC.

2.- Que la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el artículo 11.1 del Decreto CAIB 46/2019 no es novedosa porque coincide con el establecimiento de periodos mínimos de contratación en otras Comunidades Autónomas.

3.- Que la previsión de 30 minutos de precontratación para un recorrido en VTC es un obstáculo injustificado y no recomendable, habiéndolo señalado así la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia -Informe PRO/CNMC/003/18, de 17 de enero de 2019- y alguna autoridad regional en materia de competencia -Cataluña, Valencia y Aragón, Informe IR/38/2019, Informe de 12/03/2019 e Informe de 27/03/2019, respectivamente-.

4.- Que la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el artículo 11.1 del Decreto CAIB 46/2019 es (i) contraria a la libertad de empresa prevista en el artículo 38 de la Constitución, habiéndolo señalado así el Dictamen 2/2019, de 22 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, (ii) contraria a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, y (iii) contraria a lo dispuesto en el artículo 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 la parte actora solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 LOTC, que antes de dictar sentencia se plantease cuestión de inconstitucionalidad del Decreto-ley CAIB 1/2019 y del Real Decreto-ley 13/2018, “[...] puesto que el tiempo mínimo de precontratación de 30 minutos establecido en el artículo 11.1 del Decreto impugnado viene impuesto por el D-Ley 1/2019, y éste a su vez halla apoyatura jurídica expresa en el RD-Ley 13/2018, se hace por lo tanto necesario, antes de dictar sentencia, decidir sobre la conformidad a la Constitución de dichos RD-Ley 13/2018 y D-Ley 1/2019” [...].”

TERCERO.- 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 n.º 148/2021, de 3 de marzo (recurso contencioso-administrativo n.º 356/2019).

Las razones en las que se sustenta la desestimación del recurso las expone la Sala de instancia en el fundamento jurídico segundo de la sentencia, cuyo contenido es el que sigue:

““(…) SEGUNDO.- La actividad de alquiler de VTC de ámbito nacional es una actividad de transporte de viajeros sobre la que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia concurrente con la del Estado.

Se regula en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en adelante LOTT, modificada, en lo que aquí puede interesar, por el Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, y por el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, ostentando la Comunidad Autónoma la competencia delegada para el otorgamiento de las autorizaciones de VTC.

La Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 3/2018 habilita -a aquellas Comunidades Autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de VTC de ámbito nacional- para modificar, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad ya establecidos, las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la LOTT por lo que se refiere, en lo que aquí puede interesar, a las condiciones de precontratación; y ello con el fin de lograr la efectividad de su control.

El Decreto-Ley CAIB 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, modificó, en lo que ahora puede interesar, el artículo 74 bis 1 de la Ley CAIB 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible, pasando a establecerse en materia de VTC "[...] la obligación de reservar el servicio con una antelación de treinta minutos a su prestación".

Y en la Disposición Adicional Segunda del Decreto-Ley CAIB 1/2019 se autoriza a los Consells Insulars y a los Ayuntamientos con competencia en materia de transporte urbano para establecer un tiempo inferior, en concreto hasta un mínimo de quince minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio.

El Decreto-Ley CAIB 1/2019, en último extremo, responde a que el Real Decreto-Ley 13/2018 autoriza a las Comunidades Autónomas a valorar las circunstancias particulares y a determinar las condiciones para autorizar y prestar servicios de transporte de viajeros en VTC que se lleven a cabo íntegramente en su ámbito territorial.

El artículo 11.1 del Decreto CAIB 1/2019, que constituye el objeto del presente contencioso, recoge la misma previsión que con carácter general figura ahora dispuesta en el artículo 74 bis 1 de la Ley CAIB 4/2014, tras la modificación operada por el artículo 2 del Decreto-Ley CAIB 1/2019.

Así las cosas, en el presente contencioso nada se opone específicamente en relación a lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto CAIB 1/2019, centrándose la discrepancia en la posible inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 3/2018 y del Decreto-Ley CAIB 1/2019.

Como ya hemos visto, las dos entidades demandantes sostienen en su demanda la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 3/2018 y del Decreto-Ley CAIB 1/2019, además de por las razones formales ya señaladas anteriormente, también porque es precisamente en esas dos normas con rango de Ley donde, indirecta o directamente, ya se permite o dispone lo que ha pasado a contemplar igualmente el artículo 11.1 del Decreto CAIB 1/2019, esto es, la obligación de respetar un mínimo de tiempo entre la contratación y la prestación efectiva del servicio.

El Decreto CAIB 1/2019 reduce su ámbito de aplicación a la isla de Mallorca, responde a las exigencias de la temporada turística y, en consonancia con ello, limita hasta un máximo de seis meses las autorizaciones de VTC.

Naturalmente, la combinación de la vigencia de la norma con la posibilidad que contempla de otorgamientos en temporadas sucesivas impide aceptar la alegación de la Administración demandada sobre una posible pérdida de objeto del contencioso entablado.

La Sala tampoco comparte las apreciaciones de las entidades demandantes respecto a los posibles motivos formales de inconstitucionalidad aducidos.

La precontratación respecto a los VTC parece precisa, como también el control efectivo de su regulación; y el equilibrio entre ese control efectivo y la libertad de empresa, como la armonía con el taxi, encuentra algunas regulaciones extranjeras que prescinden de los tiempos de espera.

Con todo, la cuestión aquí, independientemente que otras regulaciones extranjeras muestren la tendencia a reducir al máximo si no a prescindir enteramente del tiempo de espera, se concreta en si - en la isla de Mallorca y para autorizaciones de temporada turística- el requisito de la precontratación 30 minutos antes del inicio del transporte puede ser considerado impertinente por desproporcionado para la salvaguarda del derecho constitucional a la libertad de empresa - artículo 38 de la Constitución-.

A nuestro juicio, establecido por norma con rango de Ley un tiempo de espera de hasta 30 minutos, observado también que en esa misma norma con rango de Ley se dispone que cabe su reducción a la mitad y, desde luego, ajustado a ello plenamente el producto normativo de la Administración de la Comunidad Autónoma impugnado en el presente contencioso, en definitiva, no cabe sino la desestimación del contencioso promovido o la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad. Pero no apreciamos que la selección del legislador seguida por la norma aquí impugnada haya de entenderse que presenta una desproporción incompatible con la efectividad del derecho constitucional a la libertad de empresa recogido en el artículo 38 de la Constitución.

Así las cosas, no considerando preciso el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que sugieren las entidades demandantes y no ofreciendo tampoco la demanda motivo alguno de oposición a la norma reglamentaria que no sea la posible inconstitucionalidad de aquellas otras con rango de Ley de las que se nutre, cumplirá ya la desestimación del recurso””.

Por tales razones la sentencia termina desestimando el recurso contencioso-administrativo, considerando innecesario el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.

CUARTO.- Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la representación de Ares Capital, S.A. y Aucona Servicios Integrales, S.L.

En el recurso de casación se personaron como partes recurridas la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Federación Independiente de Taxi de las Islas Baleares y la entidad Taxi Project 2.0.

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido a trámite por auto de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2022, en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

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

““ (...) 2º/ Precisar que la cuestión sobre la que se entiende 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 prejudicial que solicita la actora.

3.º/ 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”“.

SEXTO.- La representación de Ares Capital, S.A., y Aucona Servicios Integrales, S.L. formalizó la interposición del recurso mediante escrito de fecha 8 de marzo de 2023 en el que expone los motivos y argumentos de impugnación que pasamos a resumir.

A/ Infracción del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en conexión con el artículo 38 de la Constitución.

Dicha infracción se ha producido porque su correcta interpretación y aplicación a la litis debería haber conducido a entender que el establecimiento de un periodo mínimo de precontratación (i) no es proporcionado, (ii) no se basa en ninguna razón imperiosa de interés general, y (iii) no es subsidiario de otros medios menos restrictivos para la actividad VTC. Y en apoyo de su planteamiento la parte recurrente invoca lo declarado en sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 217, 237, 283 y 323/2021 que resolvieron recursos contencioso-administrativos contra un reglamento autonómico que igualmente imponía un tiempo de precontratación de 30 minutos para los servicios VTC.

Todo ello conduce a que la sentencia recurrida deba ser casada previo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, pues el artículo 11.1 del Decreto impugnado en instancia no hace sino reproducir lo dispuesto en el Decreto-Ley 1/19.

B/ Infracción del artículo 38 de la Constitución.

La correcta interpretación de este proceso y su aplicación al caso deberían haber conducido a entender que el establecimiento de un periodo mínimo de precontratación atenta contra la libertad empresarial para ejercer la actividad de VTC. A tal efecto invoca las consideraciones expuestas por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña en su Dictamen 2/2019 (que se aportó al proceso como documento n.º 11 de la demanda) sobre el Decreto-ley 4/2019 de la Generalitat que también imponía una precontratación mínima (de 15 minutos).

Todo ello conduce a que la sentencia recurrida deba ser casada previo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, ya que, de nuevo, el artículo 11.1 del Decreto impugnado no hace sino reproducir lo dispuesto en el Decreto-ley 1/19.

C/ Infracción del artículo 163 de la Constitución en relación con la pertinencia y necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley 1/19 y el Real Decreto-ley 13/18.

La infracción del citado artículo 163 de la Constitución se ha producido porque su correcta interpretación y aplicación al caso, y la adecuada resolución del pleito requería: (a) el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad interesada por esta parte; (b) o, al menos, una justificación más detallada de las razones por las que la Sala a quo entendía que no procedía tal planteamiento, más allá de la lacónica, apodíctica y voluntarista afirmación de "no considerar preciso el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que sugieren las entidades demandantes".

La cuestión de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley 1/19 y el Real Decreto-ley 13/18 era pertinente y necesaria por las siguientes razones:

a) La resolución del recurso contencioso-administrativo de instancia depende de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico 1/19 y del Real Decreto-ley 13/18, aplicables al caso (primer requisito del artículo 35 de la LOTC para plantear cuestión de inconstitucionalidad).

b) El Real Decreto-ley 13/18 y el Decreto-Ley 1/19 son inconstitucionales, y tienen signos evidentes de serlo (segundo de los requisitos del artículo 35 LOTC para plantear cuestión de inconstitucionalidad), tanto en su forma como en su fondo.

1.- Inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 13/18: a/ Por motivos formales: inexistencia de extraordinaria y urgente necesidad. b/ Por motivos materiales: afectación al régimen de las Comunidades Autónomas. y al reparto competencial con el Estado.

2. Inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico 1/19: a/ Por motivos formales: inexistencia de extraordinaria y urgente necesidad. b/ Por motivos materiales: vulneración de la libertad de empresa.

Termina el escrito de las recurrentes solicitando que:

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

2.º) que como consecuencia de la estimación íntegra de este recurso de casación y la consiguiente casación y anulación de la sentencia recurrida, esa Sala se sitúe en la posición procesal propia de la Sala a quo, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del P.O. 356/2019 (previo planteamiento y sustanciación de cuestión de inconstitucionalidad sobre el D-Ley 1/19 y el RD-Ley 13/18) en los términos en que quedó planteado el debate procesal en instancia; y

3.º) que en consecuencia estime (previo fallo del TC sobre el RD-Ley 13/18 y D-Ley 1/19) el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ares y Aucona contra el Decreto””.

SÉPTIMO.- El Abogado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares formalizó su oposición mediante escrito presentado el 23 de mayo de 2022 en el que formula sus alegaciones en contra de lo aducido por la recurrente, tanto en lo que se refiere a la alegada infracción del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, puesto en relación con el artículo 38 de la Constitución, como en lo tocante a la pretendida vulneración del artículo 163 de la Constitución en relación con la pertinencia y necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Termina solicitando que se dicte sentencia desestimando el recurso de casación y confirmando la sentencia recurrida.

OCTAVO.- La representación de la Federación Independiente de Taxi de las Islas Baleares presentó escrito con fecha 23 de mayo de 2022 en el que aduce, en síntesis, los siguientes argumentos de oposición al recurso:

(i) El escrito de interposición del recurso de casación incumple flagrantemente los requisitos formales del artículo 92.3.a/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

(ii) El establecimiento de la obligación de precontratar el servicio con una antelación mínima de 30 minutos no es contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado). Y ello porque la medida obedece a una razón imperiosa de interés general, es idónea, es necesaria y es proporcional en sentido estricto.

(iii) El establecimiento de la obligación de precontratar el servicio con una antelación mínima de 30 minutos no es contrario a la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución).

(iv) No procede plantear ninguna cuestión de inconstitucionalidad.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia desestimando íntegramente el recurso de casación, con condena en costas a la parte recurrente.

NOVENO.- La representación procesal de Taxi Project 2.0 se opuso al recurso de casación mediante escrito de fecha 24 de mayo de 2022 en el que expone las razones por las que debe considerarse que, en contra de lo alegado por las recurrentes, la sentencia recurrida no vulnera el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado ni el artículo 38 de la Constitución; y tampoco hay razones para plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el Decreto-ley balear 1/2019 y el Real Decreto-ley 13/2018.

Termina el escrito solicitando que se declare no haber lugar al recurso de casación, confirmando así en su integridad la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 356/2019, con expresa imposición de las costas del presente recurso de casación a las partes recurrentes.

DÉCIMO.- Mediante providencia de 5 de octubre de 2022 se acordó la celebración de vista pública, que tuvo lugar a las 9:30 horas del día 24 de enero de 2023, quedando el contenido de dicho acto documentado en la correspondiente acta y en el soporte digital (CD) que obra unido a las actuaciones, procediendo es Sala a continuación a la deliberación y votación.

DECIMOPRIMERO.- Mediante providencia de 1 de febrero de 2023 esta Sala 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 cuestión sobre la posible inconstitucionalidad del Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, 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 (artículo 38 de la Constitución) la exigencia establecida en el artículo 2.2 del citado Decreto-ley 1/2019 -que modifica el artículo 74 bis.1 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Illes Balears-, en el que se establece la obligación de reservar el servicio de alquiler de vehículo con conductor con una antelación de 30 minutos a su prestación.

Las partes personadas y el Ministerio Fiscal formularon sus alegaciones mediante escritos de fechas 27 y 28 de febrero de 2023, así como 1 de marzo de 2023.

DECIMOSEGUNDO.- Por la Sala de este Tribunal se dictaron dos autos con fecha 21 de marzo de 2023, en el primero de ellos, se acuerda en su parte dispositiva lo siguiente:

“1/ Plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 2.2 del Decreto-ley 1/19, de 22 de febrero, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que dio nueva redacción al artículo 74.1 bis de la Ley autonómica 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, por vulneración del principio de libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución).

2/ Remítase al Tribunal Constitucional testimonio del presente auto, así como de las actuaciones de las que forma parte y, en particular, de los escritos de alegaciones que hemos reseñado en los antecedentes decimosegundo al decimosexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.”

Por otro lado, en el segundo auto se acuerda en su parte dispositiva lo siguiente:

“1/ No procede plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión sobre la posible inconstitucionalidad 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 con conductor.

2/ Queden las actuaciones pendientes de lo que se resuelva en relación con el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad referida al artículo 2.2 del Decreto-Ley 1/19, de 22 de febrero, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que dio nueva redacción al artículo 74.1 bis de la Ley autonómica 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, por vulneración del principio de libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución).”

DECIMOTERCERO.- El pleno del Tribunal Constitucional dictó sentencia con fecha 10 de septiembre de 2024 cuestión de inconstitucionalidad n.º 3263/2023), en cuya parte dispositiva se establece:

“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*”.

DECIMOCUARTO.- Mediante providencia de 23 de septiembre de 2024 esta Sala acordó levantar la suspensión acordada anteriormente y conceder a las partes y al Ministerio Fiscal un plazo para formular alegaciones sobre la incidencia de sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 10 de septiembre de 2024 para la resolución del presente recurso; lo que se llevó a cabo la partes y el Ministerio Fiscal mediante escritos de fechas 2, 3, 10 y 11 de octubre de 2024.

DECIMOQUINTO.- Mediante providencia de 7 de octubre de 2024 quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; fijándose finalmente al efecto el día 12 de noviembre de 2024, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación n.º 7152/2021 lo interpone la representación procesal de las entidades Ares Capital S.A y Aucona Servicios Integrales S.L. contra la sentencia n.º 148, de fecha 3 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, dictada en el recurso contencioso administrativo n.º 356/2019.

En los antecedentes segundo y tercero hemos dejado señalado que en el curso del proceso de instancia la parte actora solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 LOTC, que antes de dictar sentencia se plantease cuestión de inconstitucionalidad del Decreto-ley 1/2019 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y del Real Decreto-ley 13/2018; petición que no fue atendida por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares.

Asimismo, en el antecedente decimosegundo hemos visto que, en la tramitación del presente recurso de casación esta Sala del Tribunal Supremo acordó, mediante sendos autos de fecha 21 de marzo de 2023, de un lado, plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 2.2 del Decreto-ley 1/19, de 22 de febrero, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que dio nueva redacción al artículo 74.1 bis de la Ley autonómica 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, por vulneración del principio de libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución); y, de otra parte, declarar improcedente el planteamiento de cuestión sobre la posible inconstitucionalidad 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 con conductor.

Y, en fin, en el antecedente decimotercero ha quedado señalado que el Pleno del Tribunal Constitucional dictó sentencia con fecha 10 de septiembre de 2024 (cuestión de inconstitucionalidad n.º 3263/2023), a la que luego volveremos a referirnos.

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

En el antecedente tercero hemos reseñado las razones que expone la sentencia de instancia para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Procede entonces que

entremos a examinar la cuestión suscitada en casación, señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 11 de noviembre de 2021 (antecedente quinto de esta sentencia).

Como vimos, el auto de admisión del recurso de casación declara que la cuestión que reviste interés casacional objetivo 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 prejudicial que solicita la actora.

El auto de admisión del recurso identifica las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: 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; artículo 38 de la Constitución; y artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Todo ello -indica el propio auto- sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso (artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

TERCERO.- La sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de septiembre de 2024 (cuestión de inconstitucionalidad n.º 3263/2023) y su incidencia para la resolución del presente recurso.

En nuestro auto de fecha 21 de marzo de 2023 en el que se acordó plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de inconstitucionalidad a la que nos venimos refiriendo tuvimos ocasión de explicar (F.J. 6 del auto) que, si bien es cierto que el Decreto autonómico 46/2019, de 7 de junio, 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 una invocación expresa, como norma legal de cobertura, de los artículos 63.4, 74.1 bis y 96 bis de la Ley autonómica balear 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, preceptos legales estos cuya redacción vino dada, precisamente, por el Decreto-Ley 1/2019, de 22 de febrero.

Por lo demás, decíamos también en aquel auto, 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 artículo 11.2 del Decreto 46/2019 con una redacción enteramente coincidente con la del artículo 74.1 bis de la Ley autonómica balear 4/2014, según la redacción dada a este precepto legal por el artículo 2.2.b/ del Decreto-ley autonómico 1/2019 al que nos venimos refiriendo.

En fin, tales apreciaciones sobre la relación existente entre el precepto reglamentario impugnado y la norma legal cuya constitucionalidad se cuestionaba, y, en definitiva, sobre el cumplimiento del denominado juicio de relevancia, fueron corroboradas por el Tribunal Constitucional en el F.J. 2, apartado b/, de su sentencia, donde se examina esta concreta cuestión y finalmente se concluye que *“ (...) el juicio de relevancia ha de considerarse adecuadamente formulado”*.

Pues bien, ya hemos visto en la que la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 10 de septiembre de 2024 (cuestión de inconstitucionalidad n.º 3263/2023), estimando la cuestión de inconstitucionalidad planteada por esta Sala en el presente recurso de casación, vino a 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*””.

En consecuencia, habiendo sido declarada inconstitucional y nula la norma de rango legal que establece la exigencia de preaviso con una antelación de al menos treinta minutos al inicio de la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor, procede que declaremos nulo el precepto reglamentario - artículo 11.1 del Decreto autonómico 46/2019, de 7 de junio- que reproduce aquella obligación de preaviso en los mismos términos que la norma legal.

En el trámite de alegaciones que esta Sala confirió a las partes para que pudiesen manifestar su parecer sobre la incidencia de sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de septiembre de 2024 la representación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares adujo que, a pesar del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, esta Sala del Tribunal Supremo "(...) debería aproximarse aún más a las circunstancias del caso concreto y si bien la medida en abstracto pudiera ser calificada como inconstitucional -como ha considerado el Tribunal constitucional-; sin embargo, en el marco regulatorio concreto del Decreto impugnado en las presentes actuaciones, resulta más que relevante atender a esas otras circunstancias desarrolladas de forma exhaustiva y amplia en los trámites anteriores -a los que hay que remitirse de nuevo y darlos por reproducidos para evitar reiteraciones innecesarias-, que afectan a la idiosincrasia propia de la isla de Mallorca y en su temporada alta de verano, para con una norma que permite mantener ese equilibrio referenciado y una prestación de servicio público que preserva el interés general, lo que, en definitiva, no perjudicaría la libertad de empresa de los operadores de VTC recurrentes".

Es claro que el planteamiento de la Comunidad Autónoma no puede ser acogido.

El llamamiento que se hace a la especificidad del precepto reglamentario que es objeto directo de impugnación, por estar referido a exclusivamente a la isla de Mallorca y en su temporada alta de verano, en modo alguno puede llevar a ignorar o relativizar el carácter vinculante de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (artículos 5.1 LOPJ y 38.1 LOTC). Por lo demás, esas notas de singularidad, por el reducido ámbito espacial y temporal de aplicación de la norma reglamentaria controvertida, en modo alguno desvirtúan las consideraciones que expusimos en nuestra sentencia 164/2023, de 13 de febrero (recurso de casación 6718/2021), y ahora el Tribunal Constitucional en STC de 10 de septiembre de 2024, acerca la medida consistente en la obligación de comunicación con una antelación de al menos treinta minutos al inicio de la prestación del servicio de alquiler de vehículos con conductor, exigencia esta que, que por su carácter excesivo, y su falta de justificación y de proporcionalidad, ha sido considerada vulneradora de la libertad de empresa garantizada por el artículo 38 de la Constitución.

CUARTO.- Sobre la modificación sobrevenida de preceptos de la Ley autonómica 4/2014, de 20 de junio, por virtud de la Ley 1/2024, de 16 de febrero, y su irrelevancia para la resolución del presente recurso.

En el trámite de alegaciones que se confirió a las partes para que pudiesen manifestar su parecer sobre la incidencia de sentencia del Tribunal Constitucional, la representación procesal de la Federación Independiente de Taxi de las Islas Baleares presentó escrito con fecha 11 de octubre de 2024 en el que aduce que si bien la sentencia del Tribunal Constitucional anula el artículo 74.bis.1.b) de la Ley autonómica 4/2014, de 20 de junio, lo cierto es que la STC no anula el artículo 74.ter de la citada Ley, introducido por el artículo 20 de la Ley 1/2024, de 16 de febrero, en el que de nuevo se establece que "(...) *Para 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*".

Esta modificación sobrevenida de la norma legal cuya constitucionalidad se cuestionaba lleva a la representación de la Federación Independiente de Taxi de las Islas Baleares a plantear "si resulta

necesario formular nueva cuestión de inconstitucionalidad o, por el contrario, puede entenderse resuelta por el principio de prevalencia".

La cuestión es abordada en la propia sentencia del Tribunal Constitucional. Así, el FJ 2, apartado a/, de la STC explica que en el momento del planteamiento de la cuestión la norma cuya constitucionalidad se cuestionaba se encontraba en el artículo 74 bis.1.b) de la Ley 4/2014, en la redacción dada por el artículo 2.2 del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 1/2019, y que al tiempo de dictar el Tribunal Constitucional su sentencia aquella norma aparece en el artículo 74.ter. I de la Ley 4/2014, en virtud de la reenumeración de preceptos introducida por la Ley 1/2024, de 16 de febrero.

Y siendo ello así, el Tribunal Constitucional señala:

“ (...) 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 inadmisibles una cuestión de inconstitucionalidad (STC 76/1990)".

En suma, debemos concluir que la presente cuestión de inconstitucionalidad no ha perdido sobrevenidamente su objeto” (FJ 2, apartado a/, de la STC)“.

Y, en consonancia con lo anterior, la propia sentencia del Tribunal Constitucional (FJ 5, último párrafo) termina señalando:

“ (...) 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 (...)“.

Por tanto, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional contempla y alcanza al artículo 74.ter.1 de la Ley autonómica 4/2014, de 20 de junio, tras la reenumeración de preceptos dada por la Ley 1/2024, de 16 de febrero).

QUINTO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

Nuestra respuesta a la cuestión de interés casacional señalada en el auto de admisión del presente recurso de casación ha de ser coincidente, por identidad de razón, con la que dimos en nuestra sentencia 164/2023, de 13 de febrero (recurso de casación 6718/2021), con la diferencia de que en aquella ocasión nos referíamos exclusivamente a una norma reglamentaria -que anulábamos- mientras que en el caso presente el precepto reglamentario controvertido encuentra respaldo en una norma autonómica rango legal que, previo planteamiento por esta Sala de cuestión de inconstitucionalidad, ha sido declarada inconstitucional y nula por el Tribunal Constitucional.

Con ese elemento diferenciador, debemos reiterar lo declarado en la citada sentencia 164/2023, de 13 de febrero (recurso de casación 6718/2021) en el sentido de que “El establecimiento en la norma autonómica de los límites consistentes en que los servicios de VTC tengan que ser contratados con una

antelación mínima de 30 minutos antes de prestarse y la prohibición de geolocalización de los vehículos previa a su contratación, no se consideran compatibles con el derecho a la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución Española), ni supera el canon de necesidad, adecuación y proporcionalidad exigido por el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado "".

SEXTO.- Resolución del recurso y costas procesales.

Por las razones expuestas, procede que declaremos haber lugar al recurso de casación.

Y, una vez casada y anulada la sentencia recurrida, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de las entidades Ares Capital, S.A. y Aucona Servicios Integrales, S.L. contra la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el artículo 11.1 del Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 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, debiendo declararse nula y sin efecto la mencionada disposición reglamentaria.

Por lo demás, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas, como se pone de manifiesto por el hecho mismo de que la sentencia recurrida y la que ahora se dicta en casación hayan alcanzado conclusiones divergentes.

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

FALLO

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

1.- Ha lugar al recurso de casación n.º 7152/2021 interpuesto por las entidades ARES CAPITAL S.A y AUCONA SERVICIOS INTEGRALES S.L. contra la sentencia n.º 148, de fecha 3 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares fecha, dictada en el recurso contencioso administrativo n.º 356/2019, quedando ahora anulada y sin efecto la referida sentencia.

2.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de en representación de las entidades ARES CAPITAL, S.A. y AUCONA SERVICIOS INTEGRALES, S.L. contra la previsión de 30 minutos de precontratación recogida en el artículo 11.1 del Decreto de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 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, declarándose nula la mencionada disposición reglamentaria.

3.- No se imponen las costas derivadas del recurso de casación ni las del proceso de instancia a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.