

D I C T A M E N 4 7 5 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de agosto de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 6/2024, de 31 de julio, de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (EXP. 517/2024 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 13 de agosto de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto-ley 6/2024, de 31 de julio, de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

El art. 160.2 RPC establece que, remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias reformado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito de la Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija un plazo hasta el día 29 de agosto de 2024 para su

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

emisión por parte de este Consejo Consultivo, cumpliendo con tal previsión estatutaria.

2. El carácter preceptivo del Dictamen deriva, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, en cuyo apartado b) se refiere a los decretos-ley sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma sobre la que recae el parecer de este Consejo fue promulgada mediante Decreto n.º 91, de 1 de agosto de 2024, del Presidente del Gobierno de Canarias, ordenándose asimismo su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que tuvo lugar el lunes 12 de agosto de 2024 (B.O.C. núm. 158).

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

El decreto-ley (DL) es una fuente normativa regulada *ex novo* por el EAC, tras su reforma operada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

Según ese precepto, los decretos-ley deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar a la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Por expreso mandato estatutario, los decretos-ley no pueden afectar a las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-ley; en el FJ 3.º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

«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 las formas 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)».

De lo anterior se desprende, por tanto, que varios son los ámbitos a los que este Consejo, en el ejercicio de su función consultiva, se ha de ceñir para verificar su adecuación constitucional y estatutaria; esto es, en primer lugar, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del presente decreto-ley; a continuación, su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa; seguidamente, su ámbito material y, por último, su contenido. No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del presente Decreto-ley.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como ya ha tenido ocasión de razonar este Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 8/2024, de 4 de enero, entre otros), la previsión como fuente del Derecho de los decretos-ley en el Estatuto de Autonomía de Canarias tras la reforma operada por la Ley Orgánica, 1/2018, de 5 de noviembre, supuso un gran vacío legal en torno a esta figura -especialmente significativo en cuanto a su procedimiento de tramitación-; laguna que ha venido a colmar, aunque no de manera total, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante LPGC- que ya contempla la figura de los decretos-leyes y que resulta aplicable a la tramitación del presente DL, dado que su entrada en vigor se produjo el día 4 de

abril de 2023 (Disposición final tercera LPGC) y, según consta en el expediente remitido a este Organismo, la tramitación del presente DL se inició el día 4 de junio de 2024, con la comunicación del inicio de la tramitación del Proyecto de DL por parte de la Directora General de Transportes a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

Así, en el art. 74 LPGC («Decretos leyes») se regulan de forma específica los decretos-leyes y su tramitación, estableciendo lo siguiente:

«1. El Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos leyes.

2. La elaboración de los decretos leyes se inicia por el departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el proyecto y la memoria justificativa abreviada correspondiente. El inicio de la tramitación debe comunicarse a quien desempeñe la Secretaría del Consejo de Gobierno.

3. Los proyectos de decretos leyes contendrán una exposición de motivos en la que se recojan las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa y que las medidas que contiene son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, así como las competencias estatutarias que se ejercen.

4. La memoria justificativa abreviada deberá recoger las razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa.

Asimismo, podrán acompañarse los estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen que se estimen necesarios.

5. Los proyectos de decretos leyes se someterán a la aprobación del Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los departamentos que lo hayan elaborado.

6. Los decretos leyes serán publicados en el «Boletín Oficial de Canarias» y en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

7. Los decretos leyes se comunicarán al Parlamento de Canarias inmediatamente después de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», acompañando una copia completa del expediente administrativo, a efectos de que se pronuncie sobre su convalidación o derogación, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento».

Por su parte, el art. 66 LPGC, referido a los principios de buena regulación, dispone que *«en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas previstas en este título se actuará de acuerdo con los principios de*

necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o norma que la sustituya» - apartado primero-; añadiendo que «en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley y de los decretos leyes, o en el preámbulo de los proyectos de reglamento, según se trate, se justificará la adecuación a los mencionados principios» -apartado segundo-.

Finalmente, el art. 68 LPGC («Procedimiento de elaboración y aprobación») indica que *«el procedimiento para la elaboración y aprobación de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes y de proyectos de reglamentos se ajustará a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones de desarrollo que se dicten por el Gobierno».*

Como hemos señalado en diversos Dictámenes (v.gr., 360/2023, de 19 de septiembre, 414/2023, de 19 de octubre y 428/2023, de 24 de octubre, 8/2024, de 4 de enero, o en el más reciente 413/2024, de 5 de julio) dado que la LPGC aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se ha determinado el contenido que ha de tener la memoria abreviada. Por ello, resulta de aplicación, a tenor de lo que establece la Disposición derogatoria única LPGC, en todo aquello que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con tal norma, el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

El Decreto 15/2016 no contiene referencia alguna a la memoria abreviada, lo que obliga a acudir también, supletoriamente, al Derecho estatal, en el que encontramos el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que sería de aplicación porque en su apartado 1 prevé que será preceptivo precisamente en los supuestos de la tramitación de proyectos de reales decretos leyes.

En el apartado 2 se establece que esta memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas.

Esta aplicación supletoria del Derecho estatal debe tener en cuenta tanto la naturaleza de la norma a la que se aplica (legislación de urgencia), como las especificidades organizativas de nuestra Comunidad Autónoma, lo que implica, en este caso, que debe adecuarse tanto al contenido del apartado 4 del art. 76 LPGC - que, se recuerda, establece el contenido mínimo de la memoria abreviada (razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa)-, como al del Decreto 15/2016, cuya norma primera prevé que la lista de evaluación o el informe de iniciativa, si se tratara de un proyecto de reglamento, contendrá las razones de interés general que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos y la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa.

2. Al hilo de lo anterior, resulta oportuno indicar que, entre los antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen, se incluye la siguiente documentación:

- Con carácter previo a la elaboración del Proyecto de DL por la Dirección General de Transportes se solicitó el parecer y las aportaciones de diversas Administraciones y órganos representativos del sector, para lo cual se les remitió el documento de fecha 16 de abril de 2024 titulado *«Líneas programáticas para una modificación de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias»*, formulándose alegaciones por las siguientes Administraciones y entidades:

* Cabildo Insular de Gran Canaria, de 23 de abril de 2024.

* Cabildo Insular de Tenerife, de 23 de abril de 2024.

* Cabildo Insular de Lanzarote, de 23 de abril de 2024.

* Cabildo Insular de La Gomera, de 24 de abril de 2024.

* Cabildo Insular de La Palma, de 25 de abril de 2024.

* Asociación Profesional Empresarial de Coches de Alquiler de Canarias (APECA), de 22 de abril de 2024.

* Intersindical Canaria, de 23 de abril de 2024.

* Federación Regional de Taxis de Canarias (FEDETAX), de 24 y 26 de abril de 2024.

* Federación de Empresarios de Transportes de Canarias (FET), de 24 de abril de 2024.

Con fecha 3 de junio de 2024 se emitió Informe por la Directora General de Transportes, en relación con las alegaciones presentadas por los citados Cabildos Insulares y entidades representativas del sector.

- Comunicación de 4 de junio de 2024 de inicio de la tramitación del expediente para la aprobación por el Gobierno del Proyecto de Decreto-ley de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

- «*Memoria Justificativa abreviada del Proyecto de Decreto ley de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias*», de 5 de junio de 2024, elaborada por la persona titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad (art. 74.2 y 4 LPGC).

En la memoria justificativa abreviada se incluyen los siguientes contenidos:

- Preliminar.
- Razones de interés general que determinan la aprobación del presente DL.
- Razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican dicha aprobación.
- Fines y objetivos perseguidos.
- Proporcionalidad entre los fines de la iniciativa y su contenido.
- Otras cuestiones consideradas, entre las que se incluyen:
 - Impacto de género.
 - Impacto presupuestario.

- Certificación de la Secretaria del Consejo de Colaboración Insular de fecha 21 de junio de 2024, en el que se hace constar que en la sesión extraordinaria y urgente de ese Consejo celebrada el día 18 de junio de 2024, previa ratificación de la urgencia de la sesión por unanimidad de las representaciones insular y autonómica, dentro del punto 3º del Orden del día, se trató el siguiente asunto: «*Proyecto de Decreto ley de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias de: Toma de conocimiento*».

- Certificación de la Secretaria del Consejo Municipal de Canarias de fecha 21 de junio de 2024, en el que se hace constar que en la sesión extraordinaria y urgente de

ese Consejo celebrada el día 18 de junio de 2024, previa ratificación de la urgencia de la sesión, por unanimidad de las representaciones autonómica y municipal, dentro del punto 3º del Orden del día, se trató el siguiente asunto: «*Proyecto de Decreto ley de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias: Toma de conocimiento*».

- Informe facultativo -PLATEA 19-24/2024- emitido por el Director General del Servicio Jurídico, de 16 de julio de 2024, según lo previsto en el art. 19 del Decreto 9/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Directora General de Transportes de 18 de julio de 2024, sobre el informe emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en relación al Proyecto de DL.

- Informe de 26 de julio de 2024, emitido por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

- Propuesta de Acuerdo de 31 de julio de 2024, de aprobación del proyecto de Decreto-ley de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, elevada por la persona titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad al Consejo de Gobierno de Canarias.

- Decreto n.º 91/2024, de 1 de agosto, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

También consta en las actuaciones la publicación del DL en el Boletín Oficial de Canarias n.º 158 publicado el lunes 12 de agosto de 2024 (art. 74.6 LPGC).

- Certificado -expedido por la Secretaría del Gobierno de Canarias con fecha 12 de agosto de 2024- del Acuerdo de Gobierno de 31 de julio de 2024, que incorpora como anexo el DL que nos ocupa.

- Oficio -de 12 de agosto de 2024- del Viceconsejero de Relaciones con el Parlamento, por el que se remite el DL aprobado al Parlamento de Canarias para su convalidación (art. 74.7 LPGC).

3. Finalmente, la Exposición de Motivos del DL se ocupa también de los principios de buena regulación a los que se refiere el art. 66 LPGC, manifestando lo siguiente:

«En la redacción de este decreto ley se han tenido en cuenta los principios de buena regulación establecidos en el artículo 66 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

En concreto se han tenido en cuenta los principios de necesidad y de eficacia, dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el decreto ley el instrumento más adecuado para garantizar su consecución a la mayor brevedad. La necesidad se deriva del hecho de que la modificación de la Ley 13/2007 resulte imprescindible para alcanzar la finalidad de adecuar la legislación canaria a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia en la regulación de una materia de interés general que no puede alterarse mediante normas de otro rango que no sea legal.

La norma es acorde con el principio de proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados, interviniendo en la actividad de los particulares o de otras Administraciones solo en la medida que resulta imprescindible para alcanzar los resultados propuestos. La regulación que se establece no va más allá de lo necesario para incorporar al derecho canario los criterios a los que hace expresamente referencia la jurisprudencia del TJUE, sin imponer mayores obligaciones a los destinatarios que las necesarias para mantener la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico y dotarlo de estabilidad y claridad.

Asimismo, se da cumplimiento al principio de seguridad jurídica en tanto la presente disposición se inserta y contribuye a un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre. Se ha atendido al principio de transparencia, en la medida que el acceso al Decreto ley es factible no sólo como norma general sino a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, recogiendo en esta exposición los motivos y los objetivos de la norma y, finalmente, se da cumplimiento al principio de eficiencia por cuanto se evitan cargas administrativas innecesarias».

IV

Sobre el objeto y justificación, estructura y contenido del Decreto-ley que se dictamina.

1. Tal como señala el artículo único del DL, la norma que se dictamina tiene por objeto la modificación de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, cuya justificación se encuentra en la necesidad de revisar los criterios para otorgar las correspondientes autorizaciones en el ámbito del transporte discrecional de viajeros, así como adecuar tal otorgamiento a los parámetros establecidos por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- de 8 de junio de 2023 (C-50/21- «*Prestige and Limousine*»).

En relación con la indicada justificación, el apartado II de la Exposición de Motivos del DL que se dictamina señala lo siguiente:

«Dentro del campo de los transportes de viajeros en automóviles de turismo no solo se precisa una revisión de la normativa que favorezca la consecución de objetivos ambientales y energéticos, sino que también concurre la necesidad de revisar los criterios para otorgar las correspondientes autorizaciones, necesidad que exige una atención urgente para dar solución a una situación no deseada.

El otorgamiento de las autorizaciones para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor se ha visto condicionada por la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023 (C-50/21 - «Prestige and Limousine») que vino a clarificar la controversia abierta por la modificación del artículo 48.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), que reinstauró la posibilidad de establecer una proporcionalidad entre el número de licencias de taxi y el de autorizaciones para el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC).

También se pronunció sobre la posibilidad de exigir una licencia o autorización municipal, además de la autorización autonómica, en el Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, del Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona, de 26 de junio de 2018 que había sido impugnado.

La Sentencia se pronunció claramente en contra de la posibilidad de establecer con carácter general una proporcionalidad fija 1/30 entre autorizaciones VTC y autorizaciones de taxi teniendo en cuenta únicamente criterios económicos, y dejó abierta la posibilidad de que se exigieran licencias municipales con carácter adicional a las autorizaciones de otras administraciones para el arrendamiento de vehículos con conductor.

La posición del Tribunal, en cuanto a la proporcionalidad, se basa en la consideración de que no existe justificación alguna para la imposición de la misma más allá de la defensa de un sector contra la competencia de un servicio similar, por lo que se considera como una restricción a la libertad de establecimiento vetada por el artículo 49 del Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE). La Sentencia deja abierta, sin embargo, la posibilidad de que se establezcan restricciones «para alcanzar los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente».

Tras la publicación de la Sentencia, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de

modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

El Real Decreto-ley modificó el contenido del artículo 99 de la citada LOTT para introducir en los apartados 5, 6 y 7 la consideración de las variables ambientales y de gestión de tráfico en el otorgamiento de autorizaciones VTC, sin que se modificara o suprimiera la proporcionalidad 1/30 indicada.

En la Comunidad Autónoma de Canarias esta materia se halla regulada en la antes citada Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (LOTCC), que rige en todo lo relacionado con la prestación de servicios discrecionales de transporte de viajeros, entre los que se incluyen los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor y de taxi. Esta regulación, en la redacción dada a la misma mediante la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Sociales de Canarias, recogía la limitación en cuanto a la proporcionalidad del número de autorizaciones de VTC con respecto a las autorizaciones de taxi, que fue contemplada en la legislación estatal.

La Sentencia del TJUE ha venido a cambiar radicalmente el panorama en esta materia y se hace necesario aplicar criterios que, tal como recoge la jurisprudencia europea, respondan a la consecución de «*objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente*». *Se trata de una modificación necesaria que se plantea con carácter excepcional y exige una atención urgente para dar solución a situaciones que se están dilatando en el tiempo. Y el paso del tiempo transcurrido desde la citada sentencia, solo agrava la perentoriedad de adaptar la normativa canaria, sin que haya dejado de subsistir la necesidad de adaptar la normativa.*

Además de dar cumplimiento al mandato del Tribunal Europeo, también resulta obligado modificar la legislación vigente para dar mayor relevancia a la consecución de objetivos ambientales, energéticos y de utilización de los recursos a la hora de tomar decisiones sobre los transportes discrecionales en vehículos de turismo».

2. En cuanto a su estructura, el Decreto-ley consta de:

De una Exposición de Motivos, dividida formalmente en seis apartados, donde se hace referencia expresa a los siguientes aspectos:

I) El transporte de viajeros en automóviles de turismo: Una regulación con potencial de mejora.

II) La respuesta: Una revisión obligada y urgente.

III) Fundamentación del Decreto-ley.

IV) Contenido del Decreto-ley.

V) Competencias estatutarias.

VI) Principios de buena regulación.

Y una parte dispositiva integrada por un artículo único que modifica la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, dividido en veintidós apartados, dedicados, respectivamente, a las siguientes materias:

Uno. Se añade un apartado o) al art. 6.

Dos. Se da nueva redacción al subapartado e) del art. 7.1.

Tres. Se añade un subapartado e) al art. 8.1.

Cuatro. Se da nueva redacción al art. 29.

Cinco. Se da nueva redacción al subapartado k) del art. 48.3.

Seis. Se da nueva redacción al art. 60.

Siete. Se da nueva redacción al art. 62.

Ocho. Se da nueva redacción al apartado 1 del art. 63.

Nueve. Se da nueva redacción al subapartado a) del art. 66.1.

Diez. Se da nueva redacción al apartado 1 del art. 79 bis.

Once. Se añaden al art. 79.bis los apartados 4 y 5.

Doce. Se da nueva redacción al apartado 4 del art. 79 ter.

Trece. Se da nueva redacción al apartado 1 del art. 79 *quater*.

Catorce. Se añade el apartado 4 al art. 79 *quater*.

Quince. Se añade el apartado 3 al art. 79 quinquies.

Dieciséis. Se añade el art. 79 *sexies*.

Diecisiete. Se añade el art. 79 *septies*.

Dieciocho. Se añade un subapartado d) al art. 81.1.

Diecinueve. Se da nueva redacción al apartado 1.1 del art. 104.

Veinte. Se añade un subapartado 1.11 al art. 104.1.

Veintiuno. Se da nueva redacción a los apartados 3 y 19 del art. 105.

Veintidós. Se da nueva redacción al subapartado e) del art. 107.1.

Y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y una disposición final.

DISPOSICIONES ADICIONALES.

- Disposición adicional primera. Habilitación para el establecimiento de criterios objetivos.

- Disposición adicional segunda. Ámbito de las autorizaciones de arrendamiento con conductor existentes a la entrada en vigor de este decreto ley

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

- Disposición transitoria primera. Suspensión del otorgamiento de nuevos títulos habilitantes.

- Disposición transitoria segunda. Plazo para declarar los vehículos adscritos a las autorizaciones de transporte discrecional

- Disposición transitoria tercera. Hoja de ruta.

DISPOSICIONES FINALES

- Disposición final única. Entrada en vigor.

3. En lo que respecta a su contenido, la propia Exposición de Motivos del DL, en su apartado IV, señala que:

«Para alcanzar la finalidad expuesta se modula el número de autorizaciones mediante la aplicación de criterios objetivos relacionados con la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como la protección del medio ambiente.

Se añade un artículo 79 sexies donde se fijan criterios objetivos relativos a la calidad del aire, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión viaria. El Decreto ley incorpora también un criterio nuevo, la «capacidad de carga», que permita tener en cuenta el carácter insular de unos ámbitos cuyos territorios y recursos tienen un carácter necesariamente finito y no pueden sostener una expansión infinita de infraestructuras y servicios de transporte.

Mientras que algunos criterios relativos a la calidad del aire, las emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión viaria serán aplicables con carácter inmediato, sin precisar desarrollo normativo, se remite a una futura normativa reglamentaria para el establecimiento de criterios relativos a la capacidad de carga y la gestión del transporte o

del espacio público, teniendo en cuenta, además, que este tipo de criterios pueden fijarlos los cabildos insulares y ayuntamientos atendiendo a sus circunstancias locales.

El establecimiento de estos criterios objetivos no se verá condicionado más que por la finalidad que se persiga conseguir, pero su aplicación no permitirá en ningún caso, que se pueda superar un daño ambiental superior a ciertos límites. Con este fin se fijan unos límites absolutos que no podrán superarse, por lo que se prohíbe que se otorguen nuevas autorizaciones cuando se hayan superado ciertos valores de contaminación ambiental o incumplido los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero. Estos límites se basan en unos criterios objetivos aplicables con carácter inmediato al otorgamiento de autorizaciones.

En el texto del Decreto ley se ha optado por no introducir criterios numéricos concretos por entender que en unos casos basta la referencia a índices variables bien conocidos y en otros se trata de una materia más adecuada para su tratamiento reglamentario, ya que no se considera adecuado plasmar en una norma de rango legal criterios que deben ser flexibles en el tiempo y variables según la situación de los diversos territorios del Archipiélago. La rigidez de una norma con rango de ley casa mal con la posibilidad de evolucionar al compás de los cambios que se produzcan en la movilidad y la evolución de la tecnología.

Los límites ambientales de contaminación y emisiones, así como los relativos al uso de las vías públicas serán exigibles desde la entrada en vigor del Decreto ley, sin necesidad de esperar a la aprobación reglamentaria de otros criterios objetivos, ya que dependen solo de la aplicación de unos índices ya existentes. En cuanto al resto de posibles criterios objetivos, para evitar que se produzca una situación de indefinición demasiado prolongada, se establece mediante disposición adicional la posibilidad de que el Gobierno de Canarias fije o desarrolle los criterios objetivos y los cabildos insulares o ayuntamientos aprueben sus criterios adicionales si lo consideran oportuno, dejando mientras tanto en suspenso, durante el plazo de un año, el otorgamiento de nuevas autorizaciones y la tramitación de las solicitudes de autorización que ya hubieran sido solicitadas.

La aplicación de los nuevos criterios se exige para todas las solicitudes, independientemente de cuando hubieran sido formuladas, ya que la norma anterior, que resultaría aplicable en función de la fecha de solicitud, ha sido declarada como no ajustada a derecho por el Tribunal Europeo de Justicia, lo que obliga a aplicar necesariamente los nuevos criterios objetivos que se establezcan con arreglo a este decreto ley.

Para permitir la aplicación de dicha normativa europea es precisamente para lo que se hace necesario aprobar este decreto ley regulando los criterios objetivos relativos a la calidad del aire, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión viaria. Se trata de fijar unas reglas claras allí donde la jurisprudencia europea ha declarado contrarias a Derecho las previamente existentes y obligado a acatar la primacía del derecho europeo.

La modificación de los criterios para el otorgamiento de autorizaciones de VTC obliga a plantearse algunas cuestiones conexas que llevan a modificar otros artículos del texto legal en relación con los transportes discrecionales de viajeros.

En primer lugar, parece necesario admitir que el mismo espíritu que lleva al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a considerar no admisible el establecimiento de una proporcionalidad basada en criterios económicos supone una restricción a la competencia en favor de un tipo de servicio concreto, debe conducir también a extender el mismo trato al resto de servicios de transporte de viajeros que puedan tener características similares. Ello lleva a incorporar la consideración de las variables ambientales y de gestión del transporte, tráfico y espacio público al resto de servicios incluidos en el amplio marco de los transportes discrecionales de viajeros.

Con este fin se modifica el artículo 81 de la LOTCC para añadir la consecución de los objetivos establecidos en las políticas medioambientales o climáticas y de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público a los criterios reglamentariamente establecidos para la determinación del número de autorizaciones y licencias de taxi, que actualmente aparecen recogidos en el vigente Decreto 74/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Taxi.

Además de los preceptos de carácter sustantivo a los que se ha hecho referencia, resulta necesario y conveniente modificar también algunos artículos de carácter más procedimental como son los artículos 7 y 8, referidos a las competencias de los cabildos insulares y de los ayuntamientos, respectivamente, con el fin de reconocerles expresamente competencias para el establecimiento de criterios objetivos que hayan de regir el otorgamiento de autorizaciones y demás títulos habilitantes. En el caso de los ayuntamientos, se añade en el artículo 8 la mención a la posibilidad de que establezcan criterios adicionales de carácter local dentro de los parámetros establecidos en la Ley para la prestación de servicios puramente urbanos mediante vehículos de arrendamiento con conductor.

Se modifica también el artículo 29 para dejar claro que el establecimiento de criterios objetivos que regulen la prestación de servicios de transporte por carretera por razones medioambientales, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público, no constituye una restricción o condicionante de acceso al mercado.

En consonancia con lo que se ha expresado en relación con el servicio de taxi y la necesidad de que no se produzcan tratos discriminatorios, se considera necesario extender expresamente a todos los servicios discrecionales la posibilidad de limitar el número de autorizaciones de acuerdo con la aplicación de los mismos criterios objetivos.

Esta posibilidad de aplicar limitaciones numéricas y la necesidad de tener en cuenta las características de los vehículos a efectos ambientales, obliga a establecer una vinculación entre las autorizaciones y los vehículos amparados por las mismas, de modo que, en todo

momento, se conozca qué vehículos concretos se hallan destinados a los servicios discrecionales.

En aplicación del principio de no discriminación entre servicios, se aplica también expresamente la exigencia de contratación previa de los servicios y de acreditación de la contratación por la capacidad global de los vehículos.

Solo los taxis quedan fuera de estas exigencias en consideración a las obligaciones específicas que se les imponen para la prestación de sus servicios, teniendo en cuenta su consideración como servicio de interés público.

El texto mantiene el régimen de libertad de precios aplicable a los servicios de VTC pero introduce la posibilidad de establecer limitaciones a los incrementos de precios en situaciones excepcionales de alta demanda. Con ello se pretende proteger a las personas usuarias frente a posibles alzas de precios amparadas no solo en un aumento extraordinario de la demanda, sino también en la posible situación cuasi-monopolística que se genera por ausencia de oferta concurrente efectiva en determinados espacios y horarios.

Los criterios que se establezcan por razones medioambientales, de capacidad de carga, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público, por las propias características de la Comunidad Autónoma de Canarias, no serán los mismos en todo el territorio autonómico, por lo que se establece que las autorizaciones de arrendamiento con conductor sean de ámbito insular, si bien se permite el traslado temporal de toda o parte de la flota de vehículos entre islas, así como la prestación de servicios de forma puntual en una isla distinta a la que otorgó la autorización cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley, por lo que no incide de forma negativa en la actividad empresarial ni se limita su actividad siempre que cumpla con los requisitos. Teniendo en cuenta que la empresa si desarrolla actividad en distintas islas podrá solicitar en esas islas la correspondiente autorización de transportes.

Se ha recogido también en esta modificación legal lo establecido en la Sentencia del TJUE, de 8 de febrero de 2018, que declaró contraria al derecho comunitario la exigencia de un número mínimo de vehículos para obtener una autorización de transporte público. Para ello se ha eliminado esta exigencia del artículo 60 de la LOTCC, y las referencias a esta exigencia en la enumeración de infracciones.

La disposición transitoria primera del presente Decreto ley suspende el otorgamiento de nuevas autorizaciones de taxi y autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor hasta que los cabildos insulares aprueben los criterios adicionales y, en todo caso, durante el plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto ley. En relación a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, esta suspensión afecta tanto a las que se puedan solicitar a partir de la entrada en vigor de este decreto ley, como a las que se han solicitado antes de su entrada en vigor, que estén en cualquier fase del procedimiento administrativo o pendientes de resolución de recurso administrativo,

mientras que en el caso de las autorizaciones de taxi, esta suspensión afecta a las que se puedan solicitar a partir de la entrada en vigor de este decreto ley.

Esta regulación es especialmente necesaria en la Comunidad Autónoma de Canarias donde, dada la particularidad de cada isla, es necesario analizar distintos elementos en cada una de ellas. Y, por tanto, es necesaria la determinación de los criterios adicionales por parte de los cabildos ya que los territorios insulares cuentan con un gran número de espacios naturales protegidos, parques nacionales y espacios declarados como reserva de la Biosfera existentes en Canarias; cobrando una especial importancia la determinación de los criterios medioambientales, de capacidad de carga, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público necesarios a tener en cuenta para la otorgamiento de esas nuevas autorizaciones. (...) ».

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea de rango reglamentario, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el DL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. Pues bien, en lo que respecta a la cuestión competencial, en el apartado V de la Exposición de Motivos del DL que se dictamina se señala que:

«El presente Decreto ley se dicta en ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de transportes. En concreto el Estatuto de Autonomía de Canarias, reconoce a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril y cable y sobre el transporte marítimo que transcurra íntegramente dentro del ámbito del Archipiélago. Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación, planificación, gestión, coordinación e inspección de los servicios y las actividades, incluyendo el transporte urbano e interurbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros y mercancías, el transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que requieran un régimen específico, respetando las competencias estatales sobre seguridad

pública, conforme a lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 160 del citado Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, al amparo del apartado 1.c) del artículo 106 del antedicho Estatuto de Autonomía de Canarias, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.a de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria. Asimismo, conforme a lo indicado en el apartado 2.a) del indicado artículo, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.a de la Constitución, el ejercicio de sus competencias en materia de procedimiento administrativo común».

3. En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en el ámbito del transporte terrestre, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse, entre otros, en su Dictamen 94/2019, de 19 de marzo, emitido con motivo de la remisión del Proyecto de Decreto por el que se modificaba el Reglamento de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, aprobado por el Decreto 72/2012, de 2 de agosto, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, señalando lo siguiente:

«La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, a tenor de lo establecido en el art. 160 EAC, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (art. 30.18 del anterior EAC). Sobre el alcance de esta competencia este Consejo se ha pronunciado en Dictámenes 173/2002, de 20 de noviembre, 153/2006, de 12 de mayo, 755/2010, de 19 de octubre, 257/2014, de 9 de julio, 146/2016, de 4 de mayo, y 330/2018, de 17 de julio.

La ley autonómica aprobada en desarrollo de tal competencia, Ley 13/2007, fue desarrollada por el citado Decreto 72/2012 (respecto del que este Consejo emitió su Dictamen 324/2012, de 26 de julio).

La competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma sobre el transporte incluye, en todo caso, de acuerdo con lo que dispone el art. 160.1. a) EAC:

«La regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios y las actividades, incluyendo el transporte urbano e interurbano y de los servicios de transporte discrecional de viajeros y mercancías, el transporte turístico, escolar o de menores, sanitario, funerario, de mercancías peligrosas o perecederas y de otros que

requieran un régimen específico, respetando las competencias estatales sobre seguridad pública».

Esta competencia no se ve afectada por el 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, por cuanto que, según su disposición final primera, dicho real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.21.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma, resultando obvio que el carácter archipelágico de la CAC impide que este tipo de transportes exceda del territorio de la misma. A este respecto, resulta pertinente traer a colación lo que este Consejo ha señalado en el Dictamen 330/2018 (FJ IV), con cita del Dictamen 153/2006:

« (...) Según el TC, el transporte, que se define materialmente como “la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro”, se halla configurado desde el punto de vista competencial conforme a un “criterio territorial”; así, la atribución de competencia a uno u otro ente toma como punto de “referencia central” el hecho de que el itinerario se desarrolle íntegramente o no en el territorio de una Comunidad Autónoma (STC 53/1984, 86/1998).

La consecuencia de ello es que el Estado, en aquellos casos en que el itinerario se desarrolla sobre el territorio de una sola Comunidad Autónoma, no puede incidir en materia de transporte terrestre salvo que se halle habilitado (...) por títulos distintos del transporte” (SSTC 179/1995, 203/1992)».

De ello se infiere que corresponde a la CAC la regulación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y sin conductor sin que, en ningún caso, la regulación proyectada concierna a las competencias estatales sobre seguridad pública ni, más concretamente, a la materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el art. 149.1.21.^a CE.

No hay, pues, obstáculo alguno, desde el punto de vista competencial, para que la Comunidad Autónoma de Canarias pueda modificar el reglamento ejecutivo de la Ley 13/2007».

Doctrina que resulta ser plenamente aplicable al presente DL, dada la similitud de la materia.

4. Por lo demás, el DL que se dictamina incide, igualmente, en materias que afectan a la competencia autonómica sobre «*procedimiento administrativo*» [art. 149.1.18.^a CE, en relación con los arts. 106.1, apartado c), y 106.2, apartado a) EAC], respecto a la cual hemos tenido ocasión de pronunciarnos, entre otros, en el

Dictamen 502/2021, de 19 de octubre; debiendo dar por reproducida la doctrina consultiva fijada por este Consejo Consultivo, entre otros, en el Dictamen 198/2022, de 18 de mayo.

5. Además, el presente DL también ejerce otras competencias de la Comunidad Autónoma, como es la de régimen local (o territorial) prevista en el art. 105 EAC, al prever y regular procedimientos en materias de competencias locales (arts. 70 y 75 EAC), y de autoorganización de su propia Administración (art. 104 EAC), en virtud de la cual puede establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª CE, que incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella.

A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias suficientes para establecer la regulación normativa que se contiene en el Decreto-ley 6/2024.

6. Finalmente, con respecto al rango de la norma, el Tribunal Constitucional, al abordar este tipo de normas excepcionales, ha venido advirtiendo que su utilización requiere que la materia objeto de tal legislación de urgencia precise de una respuesta normativa urgente pero con rango de ley (por todas, la STC 40/2021, FJ 2), requiriéndose ese rango en el presente caso, ya que su objeto es modificar una ley vigente -Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias-.

Por ello, toda vez que conforme al art. 46 EAC el Decreto-ley tiene rango de ley, se considera un instrumento idóneo para proceder a la modificación de la norma señalada.

VI

Sobre el presupuesto habilitante y los límites para utilizar el Decreto-ley.

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 18/2023 de 21 de marzo, ha fijado con precisión la doctrina atinente al presupuesto habilitante de los decretos-leyes, con base en los siguientes razonamientos:

«2. *Doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de “extraordinaria y urgente necesidad”.*

Acotado el problema constitucional que suscita el presente recurso de inconstitucionalidad, a la luz del art. 86.1 CE, debemos acudir a la doctrina establecida por este tribunal sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad. Dicha doctrina ha sido expuesta, entre otras, en las SSTC 68/2007, de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 39/2013, de 14 de febrero; 34/2017, de 1 de marzo; 152/2017, de 21 de diciembre, y 61/2018, de 7 de junio. Doctrina constitucional que podemos sintetizar en los siguientes términos:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”. Por ello mismo dijimos que es función propia de este tribunal “el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución”, de forma que “el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

La definición por los órganos políticos de una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). No obstante, la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio real decreto ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Así pues, el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional, que son, básicamente, “los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma” (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes

enjuiciados» (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

b) Este tribunal ha señalado que “la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación” (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues “lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren” (SSTC 11/2002, de 7 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).

c) El decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según hemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 35/2017, de 1 de marzo, FJ 3).

El control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se aparte del margen de apreciación concedido por la norma constitucional y se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” (STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). El control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-ley flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 125/2017, de 7 de julio, FJ

2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5)».

2. Trasladada la anterior doctrina constitucional al Decreto-ley que nos ocupa, el apartado III de su Exposición de Motivos fundamenta la extraordinaria y urgente necesidad como sigue:

« (...) Habida cuenta de la sentencia del Tribunal europeo, se ha llegado a una situación en que existe un número muy elevado de solicitudes de autorizaciones de VTC pendientes de ultimar su tramitación administrativa o de culminar la vía de los recursos interpuestos, hasta el punto que su otorgamiento acumulado en un corto espacio de tiempo podría suponer un importante descalabro para unos territorios insulares de alcance limitado que no están necesariamente en condiciones de soportar el impacto que sobre el medio ambiente, la gestión del transporte o la ocupación del espacio público supondría la entrada en funcionamiento de un número considerable de vehículos de arrendamiento con conductor. Razón que justifica plenamente facultar a los cabildos insulares y ayuntamientos para que adopten criterios adicionales que tengan en cuenta sus circunstancias locales.

Se trata de una situación extraordinaria que exige actuar con urgencia para evitar que se puedan otorgar nuevas autorizaciones de VTC sin tener en cuenta los criterios que invoca la jurisprudencia europea y que ya figuran recogidos como objetivos de la acción pública en el actual artículo 4.2.j) de la LOTCC.

La urgencia y la necesidad de esta norma se derivan también de la exigencia de resolver de forma extraordinaria una situación de incertidumbre jurídica que redunde en perjuicio no solo de los particulares que han iniciado procedimientos para acometer esta actividad, sino también del interés general que representa la existencia de un marco jurídico claro que permita realizar una planificación adecuada de los medios de transporte disponible en el limitado espacio territorial con que cuentan las islas del Archipiélago.

Por lo que se refiere al supuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad, el contenido del Decreto ley se fundamenta en motivos objetivos y de oportunidad política que requieren su aprobación inmediata. Como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional (así, STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 5), la adecuada fiscalización del recurso al decreto ley requiere el análisis de dos aspectos desde la perspectiva constitucional: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4) y, por otro lado, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, se ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Decreto ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. El examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, concebida como conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Decreto ley se adoptan, generalmente, se ha venido admitiendo el uso del decreto ley en situaciones que se han calificado como «coyunturas económicas problemáticas», para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Finalmente, el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse, en un momento dado, en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, que justifique la aprobación de un decreto ley, lo que deberá ser determinado atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso (STC 137/2011, FJ 6; reiterado en SSTC 183/2014, FJ 5; 47/2015, FJ 5, y 139/2016, FJ 3).

En consecuencia, resulta imprescindible superar la situación de incertidumbre jurídica y de paralización en que se encuentra el subsector del arrendamiento de vehículos con conductor en las Islas, adaptando el marco normativo al derecho europeo, e, igualmente, es necesario introducir criterios ambientales en la ordenación del transporte para atender los requerimientos impuestos por la normativa europea, estatal y autonómica, en particular en materia de lucha contra el cambio climático. Se trata de una necesidad extraordinaria, en cuanto resulta de la combinación de un conjunto de factores nuevos no considerados en la ordenación general del transporte por carretera, una necesidad que, además, demanda una respuesta perentoria e inmediata, que el transcurso del tiempo hace cada vez más acuciante, y que no puede ser atendida en condiciones razonables tramitando el cambio normativo por el procedimiento ordinario de iniciativa legislativa, ni siquiera utilizando el procedimiento de urgencia. La problemática a la que debe hacerse frente constituye una necesidad que

demanda una respuesta extraordinaria y urgente, lo que determina la utilización del presente Decreto ley».

3. Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los decretos-leyes, y a la vista de lo argumentado por el legislador de urgencia -tanto en la Exposición de Motivos como en la memoria justificativa abreviada-, para analizar en el presente caso la concurrencia del necesario presupuesto habilitante se ha de tener en cuenta, como antecedente determinante de la reforma operada mediante la norma que se dictamina, que la Comunidad Autónoma de Canarias en el art. 79 *quinquies* de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias -apartados 1 y 2- adoptó una regulación de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, VTC) condicionándola al número de autorizaciones existentes para el servicio de taxi, de tal forma que se establecía un límite al otorgamiento de autorizaciones de VTC ligado a una proporcionalidad fija entre estas y las autorizaciones para el servicio de taxi de 1/30, esto es, se podría otorgar una autorización para un vehículo destinado a VTC por cada 30 autorizaciones de vehículos destinados al servicio de taxi.

La regla de proporcionalidad expuesta -1/30- ha sido acogida también por el legislador estatal -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- y aplicada por diferentes Comunidades Autónomas -entre ellas, Cataluña-.

Pues bien, en el marco de los distintos procedimientos judiciales interpuestos impugnando la referida regla de proporcionalidad, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE que dio lugar a la Sentencia de su Sala Primera de 8 de junio de 2023 (C-50/21) que resolvía el asunto sentando la siguiente doctrina:

«- Sobre la proporcionalidad de la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi.

94 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 80 y 81 de sus conclusiones, el procedimiento ante el Tribunal de Justicia no ha revelado ningún elemento que permita demostrar que la medida de limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi sea idónea para garantizar la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente.

95 A este respecto, tanto del punto 9 de su preámbulo como de la sistemática del RVTC, tal como esta resulta, en particular, de sus artículos 7 y 9 a 11, parece desprenderse que la limitación de las licencias de prestación de servicios de VTC constituye el elemento clave mediante el que dicho Reglamento pretende alcanzar esos objetivos.

96 Pues bien, en el marco del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, las alegaciones formuladas, en particular, por P&L, Tapoca VTC1 y la Comisión, según las cuales:

- los servicios de VTC reducen el recurso al automóvil privado;
- carece de coherencia invocar problemas de estacionamiento en las vías públicas del AMB cuando el RVTC obliga a las empresas que ofrecen servicios de VTC a disponer de su propio estacionamiento y a no estacionar sus vehículos en las vías públicas;
- los servicios de VTC pueden contribuir a alcanzar el objetivo de una movilidad eficaz e integradora, por su nivel de digitalización y la flexibilidad en la prestación de servicios, como una plataforma tecnológica accesible a los invidentes, y
- la normativa estatal fomenta el recurso a vehículos que utilizan energías alternativas para los servicios de VTC;
- no han quedado desvirtuadas ni por el AMB ni por el Gobierno español. En efecto, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, dicho Gobierno manifestó no estar al corriente de la existencia de ningún estudio del impacto de la flota de VTC en el transporte, el tráfico, el espacio público y el medio ambiente en la conurbación de Barcelona, ni de ningún estudio que contemplara los efectos de la normativa introducida por el RVTC sobre la consecución de los objetivos mencionados en el apartado 94 de la presente sentencia.
- Por consiguiente, sin perjuicio de la apreciación que haya de efectuar el órgano jurisdiccional remitente, incluso a la luz de posibles elementos que no se hayan puesto en conocimiento del Tribunal de Justicia, la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi no parece apropiada para garantizar la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público.
- Por otra parte, ningún elemento de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia demuestra que tal limitación de las licencias de servicios de VTC no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- En efecto, no puede excluirse que un posible impacto de la flota de los VTC en el transporte, el tráfico y el espacio público en la conurbación de Barcelona no pueda limitarse adecuadamente a través de medidas menos restrictivas, como medidas de organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios.

- Tampoco puede excluirse que el objetivo de protección del medio ambiente en la conurbación de Barcelona no pueda alcanzarse con medidas menos lesivas para la libertad de establecimiento, como límites de emisión aplicables a los vehículos que circulan por esa conurbación.

- Sin embargo, también aquí corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar que se haya acreditado ante él la imposibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos a través de medidas menos restrictivas.

- Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 49 TFUE no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de VTC en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación;

- se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

(...)

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

(...)

3) El artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos».

La modificación del marco legal que implica la referida doctrina hace necesario acomodar el ordenamiento jurídico canario a la jurisprudencia del TJUE, a los

efectos de adecuar el otorgamiento de autorizaciones de VTC con base en criterios objetivos de protección medio ambiental, gestión del transporte, del tráfico y del espacio público. Así mismo es necesario aprovechar esta modificación para incorporar a la regulación actual aspectos que coadyuven en la política de prevención climática.

Además tal necesidad se considera urgente y extraordinaria, por cuanto la solicitud de autorizaciones no se ha paralizado totalmente existiendo un importante número de ellas que se encuentran pendientes de tramitación, por lo que es urgente la adecuación de la normativa a los parámetros de la jurisprudencia europea para que pueda reanudarse no sólo la actividad administrativa en esta materia, mediante el otorgamiento o la denegación de las autorizaciones solicitadas en base a los nuevos criterios; sino también para permitir el desarrollo con garantías de la actividad de los VTC en nuestra Comunidad Autónoma. Situación que se agrava dado el tiempo transcurrido desde la Sentencia -8 de junio de 2023- y que requiere de una respuesta perentoria e inmediata, la cual no puede ser atendida en condiciones razonables tramitando el cambio normativo por el procedimiento ordinario de iniciativa legislativa, ni siquiera utilizando el procedimiento de urgencia.

Así mismo, tal como se expone en la memoria justificativa abreviada del DL, hay que tener en cuenta que el establecimiento de una normativa clara con respecto a los vehículos VTC, implica también una modificación del régimen aplicable a los servicios de taxi, ya que se trata de actividades semejantes que no deberían regirse por criterios diferentes, sino que deben mantener una cierta homogeneidad normativa sin diferencias que puedan considerarse discriminatorias.

En definitiva, se aprecia, en el caso del DL examinado, la existencia de una definición explícita y suficientemente razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que requiere de una acción legislativa perentoria (primero de los aspectos del control de constitucionalidad, de acuerdo con una jurisprudencia que se inicia con la STC 29/1982, de 31 de mayo, y se plasma, entre otras, en la reciente STC 7/2024, de 16 de enero) tal como se ha expuesto en las líneas precedentes.

Por otro lado, en cuanto al segundo de los aspectos a analizar, esto es, la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, se ha de señalar que, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el DL que nos ocupa (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; STC 93/2015, de 14 de mayo; 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; STC

111/2021, de 13 de mayo; o STC 17/2023, de 9 de marzo; entre otras), se entiende que existe la necesaria relación de adecuación *«entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para hacerle frente»* (STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ2).

A este respecto, las medidas que se recogen en este decreto ley tienen plena relación de sentido con la necesidad de adecuar la normativa autonómica a los parámetros jurisprudenciales europeos en materia de vehículos VTC, evitar tratos discriminatorios no justificados e incorporar aspectos que coadyuven en la política de cambio climático, extraordinaria y urgente, que lo justifica, siendo plenamente coherentes y congruentes.

Así pues, y de acuerdo con lo hasta ahora razonado, hemos de concluir que, en el presente caso, está plenamente justificada -una vez superado el doble canon de control de constitucionalidad- la concurrencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para dictar decretos-leyes (art. 46 EAC).

VII

Límites materiales a la utilización del Decreto-ley.

En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste tenga por objeto determinadas materias: las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia del TC.

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. En ella se señala 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).

En consecuencia, a los decretos-leyes autonómicos le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE, por lo tanto, también las relativas a los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE.

Por suponer el presente DL una eventual afectación al derecho a la libertad de empresa reconocido en el art. 38 de la CE, se ha de analizar, a la luz de la jurisprudencia constitucional, si la regulación que establece vulnera tal limitación. Así, en la STC 73/2017, de 8 junio, FJ 2.º, se viene a recordar que:

« (...) A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE, es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución”; lo que exigirá “tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras)».

Al hilo de lo anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/2017, de 4 de julio, analiza el contenido del derecho a la libertad de empresa en los siguientes términos:

«En relación con el derecho a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución el Tribunal ha declarado que el precepto establece “los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites (...) está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial” (STC 37/1981, de 16 de noviembre (LA LEY 12943-JF/0000), FJ 2). Lo anterior es compatible con la afirmación del Tribunal en el sentido de que “[e]l derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado sino limitado por la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho” (STC 18/2011, de 3 de marzo (LA LEY 4951/2011), FJ 15 y 135/2012, de 19 de junio (LA LEY 93179/2012), FJ 5) y ha de estar “derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado” (entre otras SSTC127/1994, de 5 de mayo, FJ 6; 109/2003, de 5 de junio (LA LEY 2169/2003), FJ 15 o 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

El derecho fundamental a la libertad de empresa, se ejerce, por tanto, “dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos” [STC 227/1993, de 9 de julio (LA LEY 3352/1993), FJ 4 e)]. Estas reglas, estatales o autonómicas, que ordenan la economía de mercado deben, por tanto, ser

conformes con la doble garantía constitucionalmente establecida del derecho fundamental a la libertad de empresa: la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer.

Procede, por tanto, examinar si la concreta medida impugnada vulnera la doble garantía referida del derecho fundamental a libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE.

a) Comprobamos, en primer lugar, que la medida recurrida cumple con el principio de reserva de ley formal que protege la libertad de empresa y, en conexión con otros preceptos del texto constitucional, como los arts. 128 y 131), pues se encuentra establecida en una norma con rango de ley, la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine.

b) En segundo lugar, se debe constatar si la referida medida afecta al núcleo del derecho a la libertad de empresa. La medida recurrida impone determinadas obligaciones a los operadores económicos que afectan al libre ejercicio de la actividad económica. Ahora bien, de ello no cabe deducir necesariamente que tal afectación haya de ser considerada contraria a la Constitución, pues el derecho a la libertad de empresa no garantiza que el legislador no pueda establecer medidas que incidan en este derecho. El derecho fundamental a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como es el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho.

Para determinar, por tanto, la conformidad del con el artículo 38 CE procede examinar si las concretas obligaciones establecidas por aquel, y que afectan al ejercicio de una actividad económica y no propiamente al acceso a la misma, constituyen una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo (SSTC 53/2014, de 10 de abril , FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6 y 35/2016, de 3 de marzo , FJ 4) y no determinan, por la intensidad de la limitación, la privación del derecho. En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer este Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no conlleva una limitación del derecho a la libertad de empresa de tal entidad que pueda determinar un impedimento práctico de su ejercicio. Son estos extremos los que corresponde examinar al Tribunal cuando tenga que analizar si la limitación que impone el legislador al derecho a la libertad de empresa es acorde con su contenido esencial. Ir más allá, en estos casos, supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política (SSTC 53/2014, de 10 de abril , FJ 7 y 35/2016, de 3 de marzo , FJ 4).

Lo primero que habrá que dilucidar, por tanto, es la legitimidad del objetivo promovido por la medida adoptada, para, en un segundo momento, comprobar si tal objetivo se promueve de manera adecuada y, examinar, por último, si las medidas impuestas no conllevan una limitación tan intensa del derecho que hagan inviable su ejercicio».

Trasladando la anterior doctrina al DL que nos ocupa comprobamos, en primer lugar, que la regulación contenida en el presente DL cumple con el principio de reserva de ley formal que protege la libertad de empresa. En segundo lugar, como ya hemos señalado, de acuerdo con su Exposición de Motivos, la norma tiene por finalidad adecuar la normativa autonómica relativa al otorgamiento de autorizaciones para los vehículos de transporte discrecional -en especial los VTC y los taxis- a los parámetros establecidos en la Sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 en materia de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como la protección del medio ambiente; objetivo constitucionalmente legítimo que, por mandato del art. 37 EAC y del art. 4.2 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, debe ser promovido por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. Y, finalmente, en tercer lugar, la regulación establecida en el DL que se dictamina tiene como efecto eliminar tanto, limitaciones contrarias al derecho de establecimiento de empresas reconocido en el art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), como situaciones que pudieran resultar discriminatorias, estableciendo medidas que se consideran idóneas y adecuadas para promover el legítimo objetivo que se pretende; sin que tal exigencia suponga una limitación tan intensa del derecho a la libertad de empresa que materialmente conlleve una privación del mismo.

En consecuencia, el Decreto-ley 6/2024 no vulnera los límites impuestos por el ordenamiento jurídico que le son de aplicación, pues no puede considerarse que su contenido constituya una materia vedada a los decretos-ley, toda vez que, ni es una ley de presupuestos, ni regula instituciones autonómicas, ni su contenido requiere mayoría cualificada, ni, supone una regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC o de los deberes constitucionales.

VIII

Sobre el contenido del Decreto-ley.

Observaciones de carácter general.

Como se ha venido señalando a lo largo de este Dictamen, el presente DL tiene por objeto adecuar la normativa autonómica a las previsiones establecidas en la

Sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023, en particular, suprimir la regla de proporcionalidad 1/30 contenida en el art. 79 *quinquies* de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias que dispone lo siguiente:

«1. Tomando como referencia la oferta de transporte público discrecional interurbano de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas domiciliados en la Comunidad Autónoma de Canarias se encuentre limitada cuantitativamente, los Cabildos Insulares, para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, procederán a denegar las autorizaciones si se produce una situación de desequilibrio entre la oferta de transporte público discrecional interurbano de viajeros en vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, y de arrendamiento con conductor, en relación con los potenciales usuarios de los servicios.

2. Se entenderá que se produce la citada situación de desequilibrio, cuando la relación entre el número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliados en la isla de que se trata y el de autorizaciones de transporte público discrecional interurbano de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas domiciliados en la isla, sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas».

En este sentido, la memoria justificativa abreviada del DL al señalar los fines y objetivos perseguidos por la norma expone lo siguiente:

*«La revisión del texto legal que se pretende tiene por objeto, entre otros, modificar el artículo 79- *quinquies* de la vigente Ley de Transportes por Carretera de Canarias para eliminar la exigencia de una proporcionalidad fija entre autorizaciones de taxi y autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. En su lugar, pretende implantar un sistema que permita modular el número de autorizaciones mediante la aplicación de criterios objetivos relacionados con la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como la capacidad de carga, del espacio público y la protección del medio ambiente.*

*La reforma modifica el artículo 79-*quinquies* de la vigente Ley, para eliminar la exigencia de una proporcionalidad fija entre licencias de taxi y autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta proporcionalidad vendrá sustituida por un sistema que permita modular el número de autorizaciones aplicando criterios objetivos, para lo cual se modifica la redacción del citado artículo 79-*quinquies* con el fin de suprimir la exigencia de mantener la relación 1/30 entre autorizaciones para el servicio de taxis y autorizaciones para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor».*

A pesar de la claridad de la finalidad perseguida por la norma -eliminar la exigencia de una proporcionalidad fija entre licencias de taxi y autorizaciones de

arrendamiento de vehículos con conductor-, llama la atención que el legislador autonómico no haya procedido a derogar los apartados 1 y 2 del art. 79 quinquies de la Ley 13/2007, de 17 mayo. Al contrario, se ha optado por mantener tales apartados, y además añadir un tercer apartado que, en contradicción con los anteriores, establece la regulación de la proporcionalidad conforme a los criterios jurisprudenciales europeos.

La doctrina del TJUE sobre la primacía del derecho de la UE y su aplicabilidad directa, contenida en la Sentencia de la Gran Sala del TJUE de 4 de diciembre de 2018 (C-378/2017) en la que se razona lo siguiente:

«33. A este respecto, cabe poner de relieve, con carácter preliminar, que, tal como expuso el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, debe distinguirse entre la facultad de dejar sin aplicar en un caso concreto una norma de Derecho nacional por ser contraria al Derecho de la Unión y la facultad de anular la norma en cuestión, facultad esta última cuyo efecto, de mayor amplitud, es privar a la norma de toda validez.

34. De este modo, incumbe a los Estados miembros designar los tribunales y/o las instituciones competentes para controlar la validez de una norma nacional y establecer las vías de recurso y los procedimientos que permitan cuestionar tal validez y, cuando el recurso resulte fundado, anular la norma en cuestión y, en su caso, determinar los efectos de la anulación.

35. En cambio, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la primacía del Derecho de la Unión exige que los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones del Derecho de la Unión tengan la obligación de garantizar la plena eficacia de tales disposiciones, si es necesario dejando sin aplicar, en el ejercicio de su propia competencia, cualquier disposición nacional contraria, sin instar su eliminación previa por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional y sin esperar a que se lleve a cabo tal eliminación (véase, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartados 17, 21 y 24, y de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 46 y jurisprudencia citada).

36. Por consiguiente, es incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o cualesquiera prácticas, legislativas, administrativas o judiciales, que tengan por efecto disminuir la eficacia del Derecho de la Unión por el hecho de negar al juez competente para aplicar este derecho la facultad de hacer, en el momento mismo de dicha aplicación, cuanto sea necesario para descartar las disposiciones legales nacionales que, en su caso, constituyan un obstáculo a la plena eficacia de las normas del Derecho de la Unión directamente aplicables (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal,

106/77, EU:C:1978:49, apartado 22; de 19 de junio de 1990, *Factortame y otros*, C-213/89, EU:C:1990:257, apartado 20, y de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, apartado 56).

37. Pues bien, así sucedería, en particular, en la hipótesis de un conflicto entre una disposición de Derecho de la Unión y una ley nacional, si la solución de tal conflicto quedase reservada a una autoridad distinta del juez encargado de la aplicación del Derecho de la Unión, investida de una facultad de apreciación propia (sentencia de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, apartado 57 y jurisprudencia citada).

38. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, el mencionado deber de excluir la aplicación de una normativa nacional contraria al Derecho de la Unión no solamente incumbe a los jueces y tribunales nacionales, sino también a todos los órganos del Estado -incluidas las autoridades administrativas- encargados de aplicar, en el marco de sus respectivas competencias, el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 1989, *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, apartado 31; de 9 de septiembre de 2003, *CIF*, C-198/01, EU:C:2003:430, apartado 49; de 12 de enero de 2010, *Petersen*, C-341/08, EU:C:2010:4, apartado 80, y de 14 de septiembre de 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, apartado 54).

39. De lo anterior se deduce que el principio de primacía del Derecho de la Unión no impone la obligación de garantizar la plena eficacia de las normas de la Unión únicamente a los órganos judiciales, sino también a todos los demás órganos e instituciones del Estado miembro.

(...)

50. Del principio de primacía del Derecho de la Unión, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en la jurisprudencia mencionada en los apartados 35 a 38 de la presente sentencia, se desprende que los órganos encargados de aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, el Derecho de la Unión tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de este derecho, dejando inaplicadas, si ello resulta necesario, cualesquiera disposiciones o jurisprudencias nacionales que sean contrarias al Derecho de la Unión. Lo anterior implica que los referidos órganos, a efectos de garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión, no están obligados ni a instar la eliminación previa de tales disposiciones o jurisprudencias nacionales por la vía legislativa o cualquier otro procedimiento constitucional, ni a esperar a que se lleve a cabo tal eliminación».

En efecto, tal como señala la doctrina jurisprudencial transcrita, los órganos encargados de aplicar el Derecho de la Unión tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su plena eficacia, dejando inaplicadas, si ello

resulta necesario, cualesquiera disposiciones que sean contrarias al Derecho de la Unión. Para ello, no están obligados ni a instar la eliminación previa de tales disposiciones nacionales por la vía legislativa o cualquier otro procedimiento constitucional, ni a esperar a que se lleve a cabo tal eliminación.

A *sensu contrario* se entiende que cuando el órgano encargado de aplicar el Derecho de la UE, insta la modificación de tales disposiciones nacionales por la vía legislativa, como ocurre en el presente caso, debe proceder a eliminarlas. Y ello por cuanto su obligación de garantizar la plena eficacia del Derecho de la UE se limita a la inaplicación de las disposiciones contrarias al mismo, sin necesidad de efectuar una reforma legislativa para eliminarlas, siendo, por tanto, su eficacia directa. Ahora bien, si opta por una reforma legislativa a los efectos de inaplicar tales disposiciones vulneradoras del ordenamiento jurídico europeo debe proceder a su eliminación. Lo contrario supone una deficiente técnica normativa y contraviene el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE, así como la necesidad de mantener la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico y dotarlo de estabilidad y claridad.

En definitiva, la propuesta normativa debería proceder a *suprimir* los preceptos legales declarados contrarios al ordenamiento jurídico para guardar la debida coherencia entre dicha declaración formal de ser contrarios al ordenamiento jurídico y expresión normativa.

Además a tal conclusión no obsta el hecho de que el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, -que regula en términos similares la materia que nos ocupa- no haya procedido a la eliminación del precepto que establecía la regla de proporcionalidad 1/30, por cuanto el hecho de que el legislador estatal no haya optado por la fórmula de la derogación no presupone el acierto de tal decisión.

Observaciones a la parte expositiva.

En el apartado II de la Exposición de Motivos cuando se hace referencia al «artículo 49 del Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE)» lo debe ser al art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Observaciones al artículo único.

- Tres

Se añade un subapartado e) al artículo 8.1 con la siguiente redacción:

«El establecimiento de condicionantes o limitaciones a los que establezca, en su caso, la Comunidad Autónoma de Canarias para la prestación de servicios íntegramente urbanos».

En coherencia con la doctrina jurisprudencial europea que inspira el DL debe añadirse que el establecimiento de tales condicionantes o limitaciones debe efectuarse dentro de los límites y conforme a los parámetros definidos por el DL, y, en todo caso, basados en razones medioambientales, de capacidad de carga, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público.

- Cuatro

Este apartado modifica la redacción del art. 29, en cuyo apartado 2 se establece que *«El establecimiento de criterios objetivos que regulen la prestación de servicios de transporte por carretera por razones medioambientales, de capacidad de carga, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público, no constituye una restricción o condicionante de acceso al mercado».*

Comparte este Consejo la observación efectuada por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias al señalar que *«la regulación no pretende ser entendida como uno de los supuestos previstos en el art. 30 de la LOTCC que constituyen excepciones al principio de libre acceso al mercado.*

Lo cierto es que más allá de esta determinación ex lege; los condicionantes constituyen una restricción al acceso de la actividad y por ello descansan en imperiosas razones de interés general y restringen dicho acceso en cuanto la superación de los límites de los mismos comportan la prohibición de las autorizaciones VTC».

- Seis

En este apartado se modifica la redacción del art. 60, estableciendo en su apartado 4.f), párrafo segundo, que *«En el caso de prestación de servicios con origen o destino en puertos y aeropuertos, se recogerá, además, la identificación del vuelo o buque. Este documento deberá estar cumplimentado al momento de acceder a los recintos portuarios o aeroportuarios».*

Tal obligación debería aplicarse únicamente a los casos en los que el usuario del servicio sea pasajero de vuelo o buque, no cuando se trate de personas que se dirijan o regresen a los puertos o aeropuertos y no tengan la condición de viajeros.

- Siete

Se modifica la redacción del art. 62, cuyo apartado 2 señala *«Se consideran transportes discrecionales de viajeros de carácter general, los dirigidos a satisfacer una demanda general incluidos en los subapartados a), b), d) y e) del apartado 1 de este artículo»*. Por su parte el apartado 1.a) de este precepto dispone *«Las autorizaciones de transporte discrecional de viajeros se englobarán en las clases que reglamentariamente se definan, que incluirán como mínimo: a) Transporte discrecional general»*.

Como se puede observar se produce una duplicidad en la clasificación, pues dentro de la categoría de transporte discrecional de viajeros de carácter general se encuentra igualmente como clase específica el transporte discrecional general, lo que deberá ser aclarado o subsanado, distinguiendo el concepto general de lo diferente o especial.

- Doce

Este precepto modifica el apartado 4 del art. 79 ter que queda redactado en los siguientes términos *«En el supuesto de traslado temporal de toda o parte de la flota, este queda condicionado al cumplimiento de los requisitos de capacidad previstos en el presente artículo. El traslado tendrá que justificarse acreditando la contratación previa de los servicios y precisará la autorización del cabildo insular de la isla receptora con una antelación mínima de quince días. La duración del traslado no podrá ser superior a dos meses. No podrá autorizarse el traslado cuando se incumplan los criterios objetivos a que se refiere el artículo 79 sexies en la isla receptora»*.

A los efectos de dotar al texto de mayor seguridad jurídica se debería definir lo que se considera *«traslado temporal de todo o parte de la flota»* para diferenciarlo de los servicios puntuales en otra isla sujetos a un régimen de comunicación (art. 79 sexies.7 del DL) y no de autorización; puesto que el único criterio legalmente establecido para considerar que se está ante un traslado temporal es el del plazo de dos meses contenido en los arts. 107.6 y 108 bis.c) del Decreto 72/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

- Dieciocho

En este apartado se expresa que al art. 81.1 se le añade un subapartado d), si bien el artículo 81 carece de numeral 1, por lo que procede suprimir la alusión de dicho numeral, e indicar solamente que se añade un nuevo apartado, letra d).

Por otra parte, el citado art. 81, alude a los principios a los que se somete el ejercicio de la actividad de transporte de taxi, cuestión distinta de los criterios objetivos que reglamentariamente se establezcan para la determinación del número de autorizaciones y licencias.

- Disposición transitoria primera

- El numeral 1 de esta disposición transitoria primera establece: «Queda suspendido el otorgamiento de nuevas autorizaciones de taxi y autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor hasta que los cabildos insulares aprueben los criterios adicionales y, en todo caso, durante el plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto ley».

Este precepto impone a los Cabildos Insulares la aprobación de criterios adicionales.

En cualquier caso, existen criterios de aplicación inmediata en el propio DL, que permitiría resolver las solicitudes de autorizaciones tanto de taxis como de arrendamiento de vehículos con conductor, sin necesidad de acudir vía de la suspensión temporal de un año, medida limitativa que se debería fundamentar de forma precisa, singularmente, respecto a las solicitudes de autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor, cuya suspensión afecta a todas las solicitudes, tanto posteriores a las que se puedan solicitar a partir de la entrada en vigor del DL, como a las solicitadas anteriormente, en tramitación o pendiente de resolución de recursos administrativos.

IX

Sobre la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Como ya se ha advertido, los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque por el Parlamento de Canarias para que adquiera la condición de definitiva. Se trata de una *«excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su*

ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que la legitiman» (STC 29/1982, FJ 1º).

Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrá tramitar como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir modificaciones que se consideren pertinentes, sea por consideraciones de pura oportunidad política, o como consecuencia de las que se pretendan incorporar.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencia para modificar la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

Y el Gobierno de Canarias para dictar y aprobar con rango de ley, el presente Decreto-ley 6/2024, de 31 de julio.

2. Se aprecia de forma explícita y razonada los motivos aducidos por el Gobierno de Canarias, para la aprobación del citado DL, y la existencia de conexión entre la situación de urgencia definida y la ordenación jurídica contenida en el citado Decreto-ley.

3. El texto normativo del Decreto-ley 6/ 2024, de 31 de julio, se adecua a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias, y al resto del ordenamiento jurídico de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento VIII del presente Dictamen.