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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8367-2022 promovido por más de cincuenta diputados y diputadas pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, de la Junta de Andalucía, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos en Andalucía. Han comparecido y formulado alegaciones la letrada del Parlamento de Andalucía y el letrado de la Junta de Andalucía. Ha sido ponente el presidente don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de diciembre de 2022, el procurador de los Tribunales, don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en nombre y representación de cincuenta y cinco diputados y diputadas pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el

Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, de la Junta de Andalucía, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos en Andalucía.

Los motivos en los que se fundamenta el recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

A) Los recurrentes alegan, en primer lugar, el incumplimiento por el Decreto-ley 8/2022 del presupuesto de hecho habilitante de la legislación de urgencia establecido en los arts. 86.1 CE y 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAAnd).

Tras sintetizar la doctrina constitucional sobre la materia [con cita de las SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3, 14/2020, de 28 de enero, FFJJ 2 y 5 c), y 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2], la demanda expone que, durante el debate de convalidación del decreto-ley, la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, que intervino en nombre del gobierno andaluz, se limitó a expresar su confianza en que el Estado hubiera concedido una moratoria ante la proximidad del vencimiento del plazo de cuatro años otorgado a los titulares de autorizaciones de vehículos turismo con conductor de ámbito nacional (en adelante, VTC), y que la ausencia de dicha moratoria es lo que motivó la necesidad de recurrir la legislación de urgencia. Del mismo modo, la demanda considera insatisfactorias las razones expuestas en la exposición de motivos del decreto-ley: la inminente finalización del régimen transitorio, la paralización, durante casi un año, por la pandemia del Covid-19, o la complejidad de los intereses involucrados.

Según la demanda no se ha justificado la utilización de la legislación de urgencia y aduce, además, que la situación de necesidad a la que se trata de hacer frente ha sido provocada por la propia inactividad del gobierno autonómico, ya que este ha dispuesto de un plazo de cuatro años, desde que se publicó el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, para elaborar el correspondiente proyecto de ley y promover una ulterior tramitación del mismo y no lo ha hecho.

B) En segundo lugar, la regulación impugnada vulnera también, según los recurrentes, la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), por no respetar las competencias municipales en materia de transporte urbano, ni haber previsto una participación local en el ejercicio de las competencias autonómicas.

La garantía de la autonomía local implica, en los términos en que ha sido configurada por la doctrina constitucional (cita, entre otras, SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; y STC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5), que el legislador autonómico deberá atribuir más o menos poder local (más o menos competencias locales; más o menos participación local; más o menos control autonómico) en función de la intensidad de los intereses locales y supralocales imbricados. En suma, como se pone de manifiesto en la demanda, en ámbitos de fuerte interés municipal, cuando no haya reconocimiento de competencias propias municipales, el establecimiento de mecanismos que aseguren una participación local intensa en el ejercicio de las atribuciones ajenas es un imperativo constitucional inexcusable.

En consideración a los evidentes intereses locales concernidos en el transporte urbano, los recurrentes destacan las semejanzas -reconocidas por el propio legislador andaluz- con el servicio público de taxi, el cual ha sido tradicionalmente, y sigue siendo, un ámbito de competencia local. Así, la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía, dispone que la prestación de servicios de transporte urbano mediante taxi "precisará la previa obtención de la correspondiente licencia otorgada por el Ayuntamiento o, en su caso, por el ente que resulte competente en el supuesto de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta" (art. 14.1). A la vista del indiscutible y preponderante interés municipal concernido en el ámbito del transporte urbano, los ayuntamientos deben tener competencias propias en esta materia o, al menos, una muy intensa participación en el ejercicio de las atribuidas a las comunidades autónomas, y ello es así por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), así como de su desarrollo estatutario [arts. 44, 90 y 92.2, letras d) y f), EAAnd] y básico [arts. 2 y 25.2 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, (en adelante, LBRL)].

En contraposición con esta exigencia constitucional, la demanda entiende que, a través del impugnado Decreto-ley 8/2022, la regulación del servicio de las VTC ha experimentado una centralización competencial incompatible con la garantía constitucional de la autonomía local. Sostiene que lo atribuido a los ayuntamientos, por ejemplo, las condiciones impuestas a los conductores de VTC o el reconocimiento de la potestad sancionadora municipal (art. 48.1 de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto-ley controvertido), aisladamente considerados son contenidos perfectamente compatibles con la garantía de la autonomía municipal, pero insuficientes si se atiende al conjunto del bloque regulatorio. Aduce que no se trata solamente de que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya asumido la autorización (art. 18 *bis*, apdo. 2) y

casi todas las competencias de regulación y ejecución relativas a los servicios de VTC, sino que además faltan mecanismos que, atendiendo a la especial intensidad del interés local en el transporte urbano, aseguren una participación local igualmente intensa.

C) En estrecha conexión con la garantía constitucional de la autonomía, también se denuncia su vulneración por ausencia de participación local en la elaboración del Decreto-ley 8/2022. Dicha participación es un corolario de la doctrina constitucional sobre la garantía de la autonomía local, de las exigencias derivadas de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, y de la propia norma estatutaria (arts. 92.2 y 95 EAAnd). Expone la demanda que el legislador andaluz ha desarrollado un complejo sistema institucional específicamente destinado a asegurar la participación de los municipios en el ejercicio de las competencias autonómicas -Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y Consejo Andaluz de Concertación local-. Es, por ello, que sostiene que la ausencia de participación municipal en el procedimiento de elaboración de normas autonómicas que conciernen directamente al mundo local o, más precisamente, que se refieren a alguna de las materias identificadas por el legislador básico o estatutario como de fuerte interés local, no entraña una simple irregularidad formal jurídicamente intrascendente [STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 a)]. Conlleva la vulneración directa de la garantía constitucional (arts. 137 y 140 CE), estatutaria (arts. 91, 92 y 95 EEAnd) y básica (arts. 2 y 25 LBRL) de la autonomía local.

La demanda pone de manifiesto que no se ha puesto en marcha el sistema institucional establecido precisamente para garantizar el respeto de la autonomía local; en concreto, no se ha solicitado el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, lo que ha impedido que este diera a conocer sus observaciones o reparos al texto legal, así como la ulterior intervención del Consejo Andaluz de Concertación Local como instancia destinada a encauzar el diálogo interadministrativo si hay oposición del mundo local. Reconocen los recurrentes que el apartamiento del indicado sistema institucional no puede fundar un motivo de inconstitucionalidad, pero eso no impide concluir que la radical ausencia de participación municipal en la elaboración de un texto que regula una materia identificada como típicamente municipal por el EAAnd [art. 92.2, letras d) y f)] y la LBRL [art. 25.2 g)], evidencia la inobservancia de la garantía constitucional, básica y estatutaria de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE, arts. 2 y 25 LBRL, art. 91.1 EAAnd).

D) Los recurrentes alegan, también, la vulneración mediata de las competencias del Estado en la materia (art. 149.21ª y 18ª CE). La legislación estatal de transportes somete el desarrollo de

servicios VTC al control previo del cumplimiento de las condiciones exigidas mediante la técnica de la autorización; así se desprende tanto del art. 42.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, LOTT), como del art. 180.2 del Reglamento que desarrolla dicha Ley, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante, ROTT). El Real Decreto-ley 13/2018 no solo ha confirmado el mantenimiento de la exigencia de autorización administrativa, sino que ha permitido *ope legis* que sigan vigentes durante cuatro años las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor ya existentes a fin de que sus titulares pudieran "continuar prestando a su amparo servicios de ámbito urbano". En conclusión, el Estado ha impuesto a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos esta exigencia de control administrativo previo concreto, caso por caso, mediante el libramiento o denegación de la correspondiente autorización. Exigencia que encuentra su cobertura en la competencia estatal en materia de transporte terrestre (art. 149.1.21ª CE).

La demanda recuerda que, conforme a la doctrina constitucional, la competencia exclusiva del Estado en la materia se despliega en el caso de transporte terrestre intercomunitario, pero que también tiene competencias aunque se trate de transporte urbano discrecional intracomunitario. Con cita de la STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 13 c), afirma que el art. 149.1.21ª CE atribuye competencia al Estado "también para establecer principios generales o directrices que son aplicables a los transportes intracomunitarios, como los de unidad de mercado y libre gestión empresarial"; en este caso, la exigencia de autorización. Exigencia que la demanda ponen en relación con la "necesidad de título habilitante" para el uso del dominio público, conforme al art. 84.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas (en adelante, LPAP); precepto que reviste el carácter básico *ex* art. 149.1.18ª CE.

En el caso del cuestionado Decreto-ley 8/2022, la demanda reconoce que se mantiene la exigencia del control previo para prestar los servicios de VTC, pero pone de relieve que ese control desaparece en el caso de los ya autorizados al amparo de la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, conforme al art. 18 *bis*, apdo. 3. Según la demanda, la previsión no pretende exonerar del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa legal vigente, sino que los beneficiarios de la moratoria estatal de cuatro años estén automáticamente habilitados para prestar servicios VTC en Andalucía y, en consecuencia, que las administraciones públicas puedan solo *ex post* vigilar el cumplimiento de las condiciones del servicio y, en su caso, reaccionar mediante medidas de restablecimiento y sanción. Al contradecir claramente la LOTT (art. 42.1), el ROTT

(art. 180.2), el Decreto-ley 13/2018 (disposición transitoria única) y la LPAP (art. 84.1), ha vulnerado los títulos constitucionales que dan cobertura a aquellas disposiciones.

E) Es preciso reseñar, por último, que la demanda al sintetizar, en el fundamento sustantivo II. Primero, los motivos que justifican la procedencia y necesidad de este recurso, invoca también, por dos veces y sin desarrollo argumental, que entiende vulnerado el principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE.

2. Por providencia de 24 de enero de 2023, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto de la ministra de Justicia, así como al Parlamento de Andalucía y al Consejo de Gobierno de Andalucía, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el "Boletín Oficial del Estado", lo que se verificó en el núm. 27, de 1 de febrero de 2023 y en el "Boletín Oficial de la Junta de Andalucía", lo que tuvo lugar en el núm. 21, de 1 de febrero de 2023.

3. Mediante escrito registrado el 2 de febrero de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de personación de dicha cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, así como remitir la demandad a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

4. Con fecha 6 de febrero de 2023 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito del letrado de la Junta de Andalucía por el que, en la representación que legalmente ostenta, solicita se le tenga por personado y se le conceda una ampliación del plazo de ocho días para formular el escrito de alegaciones debido a la complejidad de la demanda y la importante carga de trabajo que tiene. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia del Tribunal de 6 de febrero de 2023, se tiene por personado al letrado de la Junta de Andalucía, en nombre del Consejo de Gobierno, y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido por providencia de 24 de enero de 2023, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. Mediante escrito registrado el 7 de febrero de 2023, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de personación de dicha cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Con fecha 9 de febrero de 2023 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de la letrada del Parlamento de Andalucía por el que, en la representación que legalmente ostenta, solicita se tenga por personado al Parlamento y se le otorgue prórroga del plazo para formular alegaciones, ampliándolo en ocho días hábiles más. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia del Tribunal de 9 de febrero de 2023, se tiene por personada a la letrada del Parlamento de Andalucía, en nombre de dicha Cámara, y se le prorroga en ocho días más el plazo concedido por providencia de 24 de enero de 2023, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

7. Por escrito registrado en el Tribunal con fecha 9 de febrero de 2023, el abogado del Estado manifiesta que no va a formular alegaciones en el presente procedimiento y que se persona a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

8. Con fecha 7 de marzo de 2023, tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de la letrada del Parlamento de Andalucía en el que procede a realizar las siguientes alegaciones:

A) Relativas a la existencia del presupuesto de hecho habilitante para dictar el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre.

La letrada del Parlamento andaluz sostiene que en el presente caso existe y ha quedado suficientemente explicitada y justificada la situación de extraordinaria y urgente necesidad en la exposición de motivos del Decreto-ley (reproduce los párrafos quinto, sexto, séptimo, veintisiete y veintiocho), permitiendo el control externo que corresponde al Tribunal Constitucional. La situación se deriva de la inminente finalización del plazo durante el que las autorizaciones VTC de ámbito nacional permiten prestar servicios de transporte en el ámbito urbano, lo que, a su vez, requiere una solución normativa inmediata debido al gran número de autorizaciones existentes en Andalucía (18,5 % del total nacional). La finalización del plazo generaría además, la desaparición de miles de puestos de trabajo y produciría una drástica reducción del número de operadores en el segmento del transporte discrecional de viajeros en el ámbito urbano con los consiguientes efectos

negativos para la movilidad urbana y el conjunto de la ciudadanía. El Decreto-ley trata de evitar estos problemas, permitiendo que Andalucía pueda seguir contando con el servicio de VTC en el ámbito urbano, pero imponiendo a la vez ciertas limitaciones a esta actividad para garantizar la adecuada prestación del servicio y su competencia equilibrada con el sector del taxi con el que compite directamente en el mercado. El escrito de alegaciones recuerda que la imprevisibilidad de la situación de necesidad a la que se trata de dar respuesta con el Decreto-ley no es un requisito exigido por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 6).

De las manifestaciones vertidas por la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda durante el debate parlamentario de convalidación, se infiere que no ha existido una falta de diligencia y que el procedimiento y las negociaciones para abordar la regulación establecida en el Decreto-ley se iniciaron mucho antes de que se acabara la moratoria de cuatro años establecida por el Estado para que las autorizaciones VTC de ámbito nacional pudieran seguir prestando servicios en Andalucía, en concreto, desde el año 2019.

Por último, el hecho de que el Parlamento de Andalucía sea unicameral no impide que el procedimiento legislativo regulado en el mismo sea complejo y requiera un amplio periodo de tiempo para su tramitación. Es más, este procedimiento consta de una trámite singular cual es la comparecencia informativa de los agentes sociales, que se sustancia antes del trámite de presentación de enmiendas al articulado y que alarga notablemente el procedimiento legislativo. En todo caso, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la mera posibilidad de utilizar procedimientos legislativos más o menos ágiles no es, por sí sola, una razón convincente para negar la concurrencia del presupuesto habilitante (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 5).

B) Relativas a la alegación de vulneración de la autonomía local garantizada en los arts. 137, 140 y 141 CE por ausencia de atribución a los municipios de competencias propias y de participación en el ejercicio de las ajenas.

Este motivo de impugnación se dirige, en opinión de la letrada del Parlamento andaluz, de forma global contra el conjunto del Decreto-ley y debe ser desestimado porque los recurrentes lo formulan de forma genérica, sin especificar ni argumentar los concretos vicios de inconstitucionalidad en los que incurre cada uno de los preceptos y disposiciones que lo integran, con la salvedad de la disposición final primera. La impugnación descansa en la genérica consideración de que la norma cuestionada reserva a la Comunidad Autónoma el otorgamiento de

las autorizaciones y casi todas las competencias normativas y ejecutivas relativas a esta modalidad de transporte, lo que, a juicio de la letrada del Parlamento, debe determinar la desestimación del recurso por incumplimiento de los requisitos exigibles a la demanda en los arts. 33 y 85.1 LOTC (cita STC 112/2006, FJ 19).

En cuanto al fondo de la queja, tras recordar la doctrina constitucional sobre la garantía de la autonomía local (STC 152/2016, FJ 4), se afirma que el mero reconocimiento de competencias a los municipios en materia de transporte urbano en los arts. 25.2 g) LBRL y 92.2 d) y f) EAAnd, no implica que los mismos deban asumir la totalidad o la mayoría de las facultades posibles sobre esta materia, puesto que el ámbito competencial concreto habrá de ser fijado por el legislador sectorial.

A continuación, se señala la doble finalidad perseguida por el Decreto-ley 8/2022: por un lado, garantizar que en el ámbito urbano se siga prestando el servicio de transporte de arrendamiento de vehículos de motor cuando finalice la moratoria estatal de cuatro años; y, por otro lado, fijar un marco normativo homogéneo aplicable a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor cuyo itinerario se desarrolle en el territorio de Andalucía. Se pone de manifiesto que el Decreto-ley se ha dictado al amparo de las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el art. 64.1.3ª EAAnd, así como de las competencias delegadas por el Estado (Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio y disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018). En el ejercicio de su libertad configuradora, dentro del marco constitucional y estatutario, el legislador andaluz, a diferencia de otras comunidades autónomas, ha optado por un modelo en el que no existe una licencia municipal de VTC, sino que se establece un único título habilitante que permite prestar servicios en todo el territorio de Andalucía, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

La letrada del Parlamento considera que dicho modelo no vulnera la autonomía local por las siguientes razones: (i) el ámbito geográfico de las autorizaciones VTC y de la modalidad de transporte regulada excede con mucho el ámbito estrictamente local; (ii) existe un evidente interés supralocal que no se puede satisfacer a través de una gestión exclusiva o preponderante de los municipios y que consiste en garantizar la no desaparición de esta modalidad de transporte, debido al peso que tiene en Andalucía y a los efectos negativos que se producirían para la economía, la movilidad urbana y la calidad del transporte; y (iii) se instrumenta la participación de los municipios a través de sus órganos propios en dos ámbitos fundamentales: el régimen de descanso anual [apdo. 2 del art. 18 *sexies*] y la potestad sancionadora (art. 48.1).

Por último, se señala que la participación de los ayuntamientos en el procedimiento de autorización de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito urbano no forma parte del núcleo esencial de la autonomía local. Es más, dicha actividad ha estado reservada a la competencia estatal y, en su caso, por delegación, a las comunidades autónomas. Autonomía local que tampoco se ve afectada por la habilitación, prevista en la disposición final primera del Decreto-ley, para el desarrollo reglamentario de la regulación; queja que, por su imprecisión, parece tener un carácter preventivo.

C) Sobre la alegación de la vulneración de la autonomía local por ausencia de participación local en la elaboración del Decreto-ley, por no haberse pedido informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, lo que, a su vez, ha impedido que este diera a conocer sus observaciones y reparos al Consejo Andaluz de Concertación Local.

Según la letrada del Parlamento, atendiendo a su régimen jurídico, la intervención del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales no es preceptiva en el procedimiento de elaboración y aprobación de la legislación de urgencia. En cualquier caso, de acuerdo con el art. 28 LOTC, como la regulación de la intervención se hace a través de una ley ordinaria de la comunidad autónoma que tiene el mismo rango normativo que el Decreto-ley recurrido, en ningún caso puede operar como canon de constitucionalidad. En términos similares se argumenta sobre la ausencia de la participación del Consejo Andaluz de Concertación Local: el art. 95 EAAnd sólo prevé la consulta a este órgano en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legales y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales, lo que no resulta aplicable a la legislación de urgencia (art. 100 EAAnd).

D) Sobre la vulneración de las competencias estatales *ex* art. 149.1.21ª y 18ª CE, por omisión del control previo que conlleva la técnica autorizatoria para los titulares de las autorizaciones de ámbito nacional, beneficiarios de la moratoria estatal de cuatro años.

La letrada del Parlamento Andaluz considera que la queja parte de una interpretación errónea del art. 18 *bis* 3 de la Ley 2/2003, de 2 de mayo, en la redacción dada por el Decreto-ley impugnado. El precepto solo reconoce que las autorizaciones de carácter nacional domiciliadas en Andalucía y expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley habilitarán para realizar transportes urbanos de viajeros dentro de la comunidad autónoma. La necesidad de

disponer de autorización en todo caso se ve corroborada si se realiza una interpretación sistemática de los apdos. 2 y 3 del art. 18 *bis*. Además, del Real Decreto-ley 13/2018 no se deduce, en ningún momento, que a la finalización de la moratoria establecida en su disposición transitoria única caduquen las autorizaciones otorgadas al amparo del art. 91 LOTT.

9. Igualmente con fecha 7 de marzo de 2023, tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito del letrado de la Junta de Andalucía, en representación del Consejo de Gobierno, en el que se formulan las siguientes alegaciones:

A) En primer lugar, se realizan algunas consideraciones generales sobre el incumplimiento por el recurrente de su carga argumentativa y la competencia autonómica en materia de transportes.

En relación con la vulneración del art. 14 CE, el letrado de la Junta de Andalucía sostiene que los recurrentes ni en el fundamento primero en el que se limitan a mencionarlo ni en los posteriores realizan el menor esfuerzo para argumentar por qué entiende vulnerado dicho principio (cita SSTC 156/2021 y 183/2021). A ello debe añadirse que tratándose de una supuesta vulneración del principio de igualdad, resulta inexcusable que por el recurrente se aporte un término de comparación, lo cual tampoco se hace en este supuesto.

Asimismo, considera que los recurrentes realizan una lectura sesgada del Real Decreto-ley 13/2018, al afirmar que los municipios y las comunidades autónomas pasaron a ser los responsables de determinar las condiciones en las que deben ser autorizados y prestados los servicios VTC de carácter urbano. En realidad el preámbulo del Real Decreto-ley señala a las comunidades autónomas como competentes, sin perjuicio, claro está, de las competencias municipales en el ámbito de la movilidad urbana.

Por último, aduce que el Decreto-ley 8/2022 responde a las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de transporte de viajeros cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz (STC 33/2014). La referida habilitación competencial y consiguiente constitucionalidad del Decreto-ley resulta de la confluencia de un lado de las competencias exclusivas que conforme al art. 64.1.3ª EAAnd corresponden como propias a la comunidad autónoma y de otro de las que le corresponden por delegación del Estado,

en los términos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades en relación con las atribuidas por el Real Decreto-ley 3/2018.

B) En segundo lugar, se alega que el Decreto-ley 8/2022 responde a una situación de extraordinaria y urgente necesidad sin que por tanto exista vulneración del art. 86 CE.

Se pone de manifiesto que los problemas e incertidumbres provocadas por la aplicación del Real Decreto-ley 3/2018 superaron incluso las previsiones que razonablemente cupiera hacerse en el momento de su entrada en vigor, incluida la naturaleza indemnizatoria que el legislador estatal atribuyó a la prórroga de cuatro años de la eficacia para trayectos urbanos de la autorización VTC cuya facturación se presumía que cubriría los daños y perjuicios sufridos por los titulares de aquellas por la expropiación legislativa sufrida. A ello se han de sumar los efectos derivados de la pandemia del Covid-19 y el elevado índice de litigiosidad que ha mantenido y mantiene en cuestión buena parte de la regulación en la materia. Se adjuntan los documentos relativos a las reuniones del subgrupo de trabajo VTC, en el periodo comprendido entre los años 2018 y 2022, en las que se abordaron todas estas cuestiones entre el Ministerio competente y las comunidades autónomas.

Con apoyo en la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la legislación de urgencia (STC 40/2021), el letrado de la Junta de Andalucía considera que la extraordinaria y urgente necesidad cumple sobradamente el canon de constitucionalidad como queda de manifiesto con una simple lectura de la exposición de motivos del Decreto-ley autonómico, cuyo contenido expone de forma prolija. Basta imaginar las graves consecuencias que se hubieran producido en Andalucía, con un absoluto vacío regulatorio a partir del 29 de septiembre de 2022 y una gravísima perturbación de la actividad económica y del empleo. En cuanto al requisito de la conexión de sentido, pese a reprochar a los recurrentes que ni siquiera lo menciona salvo de forma tangencial, afirma el letrado que dicha conexión se da y lo hace con el siguiente razonamiento: “no sólo se establece al amparo de sus competencias exclusivas que las autorizaciones VTC de carácter nacional domiciliadas en Andalucía habilitarán para realizar transportes urbanos de viajeros dentro del territorio de la Comunidad Autónoma sino que se establecen otras medidas que pretenden paliar el desequilibrio entre estas autorizaciones VTC y las licencias de taxis estableciendo una moratoria así como regular las condiciones de prestación del servicio conformando un régimen jurídico que asegure el equilibrio entre los sectores implicados así como la necesaria seguridad jurídica asegurando que sólo cabe acceder a los servicios VTC mediante precontratación,

estableciendo los requisitos para conductores o conductoras, el régimen de horarios y descansos así como las especificaciones técnicas de los vehículos".

C) En tercer lugar, se rechaza que el Decreto-ley 8/2022 vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada. El recurso desconoce, en palabras del letrado de la Junta de Andalucía, el concepto y alcance de la autonomía local en los términos configurados por la doctrina del Tribunal Constitucional (cita SSTC 161/2019 y 240/2006).

En el supuesto concreto del Decreto-ley recurrido se atribuye a los municipios competencias relevantes y reconocibles que en la percepción ciudadana aseguran que se les identifique, según la expresión antes utilizada, como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada: pueden establecer régimen de descanso obligatorio; controlar la adecuación al régimen jurídico aplicable a la actividad de los arrendamientos de VTC; y ostentan y ejercitan en exclusiva la potestad sancionadora frente a infracciones que por los titulares de autorizaciones VTC puedan cometerse en trayectos internos dentro de su municipio. Resulta respetuosa tanto con las competencias genéricamente atribuidas a los municipios por la legislación autonómica en materia de transportes, como con las competencias específicamente municipales que pueden incidir en esta materia como la ordenación de la utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica, posibilidad de imponer restricciones al estacionamiento o a la circulación por razones de contaminación atmosférica.

Concluye el letrado afirmando que en realidad los recurrentes discrepan del modelo adoptado por que no se ajusta a sus propias premisas ideológicas, lo que resulta contrario al pluralismo político que permite al legislador una diversidad de opciones.

D) Igualmente, en cuarto lugar, se descarta la vulneración de la autonomía municipal por la falta de participación municipal en la elaboración de un decreto-ley, considerando la especial naturaleza de esta figura, al omitir el informe primero del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y después del Consejo Andaluz de Concertación Local.

Señala el letrado que la queja revela un desconocimiento profundo por parte de los recurrentes tanto de la naturaleza propia de los decretos-leyes como de la inexistencia en el bloque de la constitucionalidad de aplicación de la exigencia de someter la tramitación de un decreto-ley a

los referidos trámites. Y añade que ni siquiera de la legislación ordinaria (que como en este caso bien dice el recurrente no forma parte del bloque de la constitucionalidad ni es por tanto canon de constitucionalidad) resulta preceptiva la consulta a estos órganos con carácter previo al dictado de un decreto-ley. Las normas reguladoras de estos órganos hablan de anteproyectos de leyes, categoría evidentemente ajena a la tramitación de un decreto-ley.

E) Por último, se sostiene que el art. 18 *bis* apdo. 3 del Decreto-ley 8/2022 no vulnera los apdos. 21ª y 18ª del art. 149.1 CE, por omisión del previo control autorizatorio.

El letrado de la Junta de Andalucía señala que la aseveración de los recurrentes no se ajusta a la realidad e intenta trasladar algo que sencillamente no es cierto: a saber, que la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018 supuso la revocación de las autorizaciones VTC de carácter nacional y que estas simplemente desaparecieron de la realidad jurídica o pasaron al limbo. Las autorizaciones VTC de carácter nacional conservaron plena vigencia durante el plazo de cuatro años tanto para servicios urbanos como para servicios interurbanos e incluso transcurrido dicho plazo conservaban y conservan virtualidad para estos últimos.

La Comunidad Autónoma de Andalucía optó por reconocer las autorizaciones VTC de carácter nacional ya existentes, que nunca habían dejado de estar en vigor, extendiendo su virtualidad a la prestación de servicios de ámbito urbano dentro del territorio autonómico. Por tanto, el Decreto-ley 8/2022 cumple con la exigencia derivada de la normativa estatal asegurando que sólo en virtud de una autorización administrativa previa sea posible la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor. Y en cualquier caso, sostiene el letrado que el precepto cuestionado ha de reputarse constitucionalmente legítimo tanto al amparo de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de transporte terrestre intracomunitario, que si le habilitarían para exigir una autorización VTC autonómica con mayor razón le habilitan para atribuir alcance autonómico respecto al ámbito urbano a autorizaciones VTC nacionales preexistentes, como en virtud de las competencias delegadas por el Estado en virtud de la habilitación contenida en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018.

En cuanto a la eventual vulneración del art. 84.1 LPAP, además de incurrir nuevamente en una falta de la carga argumentativa, recuerda el letrado de la Junta de Andalucía que el Decreto-ley autonómico se dicta en ejercicio de las competencias en materia de transporte terrestre que ostenta

la comunidad autónoma y por tanto no tiene por qué regular ningún extremo relativo a si el uso que realizan las VTC del dominio público viario requiere un título habilitante *ad hoc* o no. La resolución de esta cuestión exige estar a la normativa patrimonial de aplicación y a lo que legítimamente determinen los titulares del referido dominio público viario.

10. Por providencia de 10 de septiembre de 2024 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, de la Junta de Andalucía, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos en Andalucía. La demanda solicita se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de la norma impugnada en su integridad y. con carácter subsidiario, el art. 18 *bis* 3 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos en Andalucía, en la redacción dada por el artículo único, apdo. 2, del Decreto-ley 8/2022.

Como se ha dejado constancia de forma pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, los recurrentes reprochan a la norma impugnada, por un lado, el incumplimiento del presupuesto habilitante de la potestad legislativa de urgencia que viene establecido en el art. 86.1 CE y, para la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el art. 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAAnd), aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y, por otro lado, la vulneración de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), de las competencias estatales *ex* art. 149.1.18ª y 21ª CE, así como del principio de igualdad (art. 14 CE). Por su parte, tanto la representación procesal del Parlamento de Andalucía, como la del Consejo de Gobierno, interesan la desestimación íntegra del recurso por los motivos que han quedado expuestos en los antecedentes de esta sentencia.

2. Objeto y contenido del Decreto-ley impugnado.

El Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, de la Junta de Andalucía, modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos en Andalucía (en adelante, Ley 2/2003), con el objeto de dar cumplimiento a la previsión normativa a favor de las comunidades autónomas contenida en el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (en adelante, Real Decreto-ley 13/2018), por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, fijando un marco normativo homogéneo aplicable a las autorizaciones de arrendamiento de vehículo de turismo con conductor en Andalucía (en adelante, VTC) que garantice dicha modalidad de transporte de viajeros en el ámbito urbano, en condiciones óptimas y de calidad, y sobre todo en armonía con el servicio del taxi, con el que compite directamente en el mismo mercado. El decreto-ley se estructura en un artículo único y dos disposiciones finales. Mediante el artículo único se modifica el Título II de la citada Ley 2/2003, que pasa a rubricarse «Del transporte de viajeros en vehículos de hasta 9 plazas, incluido el conductor» y, además, lo estructura en dos capítulos como consecuencia de introducir *ex novo* un capítulo específico con la regulación del transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor. El Capítulo I contiene las disposiciones relativas a la actividad del taxi (arts. 14 a 18) y el Capítulo II se refiere al servicio de arrendamiento de vehículo con conductor (arts. 18 *bis* a 18 *octies*).

En primer lugar, el apdo. 2 del art. único del Decreto-ley 8/2022 añade un art. 18 *bis* que regula el título habilitante -autorización administrativa autonómica- para la prestación del servicio VTC (art. 18 *bis* 2). En coherencia con la regulación que ha precedido al Real Decreto-ley 13/2018 y para asegurar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, se permite a los vehículos adscritos a autorizaciones VTC legalmente otorgadas en Andalucía seguir desarrollando su actividad en el ámbito urbano al vencimiento del período establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018 (art. 18 *bis* 3). El otorgamiento de nuevas autorizaciones VTC se limita a los efectos de mantener un equilibrio con las del transporte de viajeros en vehículos taxis (proporción 1 a 30) (art. 18 *bis* 4).

En segundo lugar, los apdos. 3 a 10 del art. único del Decreto-ley 8/2022 introducen las reglas que afectan a las condiciones de explotación para la prestación de los servicios de VTC, urbanos e interurbanos, que se desarrollen íntegramente en Andalucía con el objeto de garantizar una competencia equilibrada entre la actividad de alquiler con conductor y la actividad del taxi y hacer posible con ello el mantenimiento del servicio del taxi como un servicio de interés general sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad. Así, el art. 18 *ter* se refiere a las

condiciones de prestación del servicio; el art. 18 *quater* al Registro de Comunicaciones de los Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor; el art. 18 *quinquies* a los requisitos de los conductores o conductoras; el art. 18 *sexies* al régimen de horarios y descansos; el art. 18 *septies* se refiere a las especificaciones técnicas de los vehículos; y el art. 18 *octies* remite al régimen sancionador previsto en el Título V de la LOTT y sus normas de desarrollo. En relación con el régimen sancionador, se modifica el art. 44.1, añadiendo una letra d), para combatir el intrusismo, sancionando el transporte ilegal con multa de 4.001 a 6.000 euros; y se atribuye a los ayuntamientos las funciones de inspección y sanción de los servicios urbanos de trasporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales (art. 48).

Conforme a la normativa de defensa de los consumidores y usuarios, se modifica la disposición adicional séptima relativa a los derechos y obligaciones de los usuarios y se remite a un desarrollo reglamentario posterior la regulación de las obligaciones y responsabilidades que asumen las plataformas intermediarias en materia de trasporte de viajeros (apdo. 11 del art. único del Decreto-ley 8/2022). Y, por último, se añade una disposición transitoria sexta donde se establece un plazo máximo de dos años para obtener el certificado de capacitación profesional por los conductores de vehículos VTC a contar desde la entrada en vigor de la disposición reglamentaria que lo desarrolle (apdo. 12 del art. único del Decreto-ley 8/2022).

Las disposiciones finales establecen el plazo para el desarrollo reglamentario y habilitan para ello a la persona titular de la Consejería competente en materia de transportes (primera), así como el plazo para la entrada en vigor del decreto-ley (segunda).

3. Consideraciones previas: delimitación del objeto y sistemática.

Sintetizadas las posiciones de las partes y expuesto el objeto y contenido de la norma impugnada, es preciso, antes de abordar las cuestiones de fondo, realizar unas consideraciones previas sobre (i) la incidencia en el presente recurso de la STC 88/2024, de 5 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, por los mismos recurrentes, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos en la Comunidad de Madrid; (ii) los óbices procesales planteados por la representación procesal del

Parlamento andaluz y del Consejo de Gobierno de Andalucía; y (iii) el orden de examen de los motivos de impugnación alegados por los recurrentes.

A) Incidencia de la STC 88/2024, de 5 de junio, en el presente proceso.

La STC 88/2024 desestimó íntegramente el recurso de inconstitucionalidad, planteado por los mismos recurrentes de este proceso, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos en la Comunidad de Madrid. El recurso se dirigía subsidiariamente contra algunos preceptos; en lo que aquí interesa, los que se refieren al (i) título habilitante para la prestación de esta modalidad de transporte de viajeros por carretera -autorización administrativa autonómica- (art. 14 *ter*, apdos. 1 y 2 de la Ley 20/1998, en la redacción dada por el apdo. 4 del art. único de la Ley 5/2022), y (ii) mantenimiento de la habilitación para prestar el servicio por parte de los titulares de autorizaciones VTC de carácter nacional ya existentes en el momento de entrada en vigor de la nueva regulación (disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, en la redacción dada por el apdo. 7 del art. único de la Ley 5/2022). El contenido de estos preceptos coincide sustancialmente con el del art. 18 *bis* 3 de la Ley 2/3003, en la redacción dada por el apdo. 2 del art. único del Decreto-ley 8/2022, impugnado en el presente proceso.

Los motivos de impugnación del recurso resuelto por la STC 88/2024, en un sentido desestimatorio, son, también, sustancialmente iguales, si bien difieren en la argumentación que sirve de fundamento a los mismos: vulneración de las competencias estatales en materia de transportes terrestres (art. 149.1.21ª CE), de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), así como del principio de igualdad (art. 14 CE).

Es, por ello, que la doctrina establecida en la STC 88/2024 será de aplicación a la resolución del presente recurso, en los términos y con el alcance que indicaremos más adelante. Asimismo, para evitar incurrir en reiteraciones innecesarias, nos remitimos directamente a lo dicho en la citada STC 88/2024 en relación con la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor y su evolución en los últimos años (FJ 4) y con el reparto competencial en materia de transportes terrestres [FJ 5 C)].

B) Óbices procesales: estimación parcial.

a) La letrada del Parlamento de Andalucía, tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, aduce, en relación con la vulneración de la autonomía local garantizada en los arts. 137, 140 y 141 CE, por ausencia de atribución a los municipios de competencias propias y de participación en el ejercicio de las ajenas, que el recurso de inconstitucionalidad debe ser desestimado porque los recurrentes lo formulan de forma genérica, sin especificar ni argumentar los concretos vicios de inconstitucionalidad en los que incurre cada uno de los preceptos que integran el Decreto-ley 8/2022.

En relación con las consecuencias que se pueden derivar del incumplimiento de la carga argumental del recurrente, conviene traer a colación nuestra consolidada doctrina, recordada recientemente en la STC 68/2024, de 23 de abril, FJ 3, que afirma que «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar […] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)». Por esta razón, el Tribunal no podrá pronunciarse sobre preceptos respecto de los que «los recurrentes no han hecho, más allá de su mera invocación, ninguna alegación, ni han desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione su constitucionalidad» [en el mismo sentido, STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 2 c)].

En este caso, los recurrentes dirigen sus reproches con carácter general al conjunto del Decreto-ley 8/2022. Si bien formalmente impugnan todo el decreto-ley, los argumentos que esgrimen y en los que sustentan la vulneración de la autonomía local, en este caso, se dirigen al modelo centralizado de gestión de la prestación de los servicios en vehículos de arrendamiento con conductor por oposición a los servicios en vehículos taxis; modelo que descansa en atribuir a la comunidad autónoma el otorgamiento del título habilitante, según el art. 18 *bis* apdos. 2 y 3 de la Ley 2/2003 en la redacción dada por el decreto-ley. Por consiguiente, solo respecto de los referidos apartados es posible estimar que se ha cumplido la debida carga alegatoria en los términos de nuestra doctrina, por lo que debemos convenir que el recurso ha de limitarse a dichos preceptos. Por otra parte, cumple advertir también que, en la medida en que la

argumentación de este motivo no es exhaustiva por su formulación genérica, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (en este sentido, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 2, por todas).

b) Por su parte, el letrado de la Junta de Andalucía, como ha quedado reflejado también en los antecedentes, alega el incumplimiento de la carga argumental en relación con el principio de igualdad (art. 14 CE) y con la eventual invasión de las competencias estatales *ex* art. 149.1.18ª CE.

En lo que respecta a la alegada vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional ya reseñada, debemos convenir con la representación procesal del Consejo de Gobierno andaluz que la tacha de inconstitucionalidad solo es objeto de una mera invocación formal en el escrito de demanda, sin que haya sido realizado el mínimo esfuerzo de desarrollo argumental. Es, por ello, que la queja relativa a la eventual vulneración por el Decreto-ley 8/2022 del principio de igualdad del art. 14 debe ser inadmitida por incumplir la carga argumental exigida. No obstante, la misma queja, desarrollada argumentalmente, ha sido desestimada por la STC 88/2024, FJ 7.

A la misma conclusión se ha de llegar y, por ello, inadmitir la alegada invasión de las competencias estatales para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas *ex* art. 149.1.18ª CE, por incumplimiento de la carga argumental exigida. En este caso, la demanda se limita a invocar, sin razonamiento alguno, una contradicción entre el art. 18 *bis* 3 de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto-ley 8/2022, y el art. 84.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, de carácter básico. Nadie cuestiona, ni la propia demanda, que el controvertido art. 18 *bis* 3 de la Ley 2/2003 haya sido dictado en el ejercicio de las competencias autonómicas para regular los servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de VTC [STC 88/2024, FJ 5 D)]. Es, por ello, que este tribunal, en ausencia de una argumentación más desarrollada por los recurrentes, no vislumbra en qué medida una norma, como la aquí impugnada, dictada en materia de transporte terrestre de viajeros puede alterar, interferir o contradecir el régimen de uso del dominio público previsto en la legislación patrimonial. El óbice procesal ha de ser, por tanto, estimado.

C) Orden de examen.

Una vez acotado el objeto del recurso procede entrar en su resolución conforme al orden de examen que a continuación se indica, teniendo en cuenta que corresponde a este tribunal, en

función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 C)].

Se examinará, en primer lugar, la pretensión impugnatoria vinculada a la utilización del instrumento normativo de urgencia, ya que, conforme a doctrina reiterada (por todas, SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 3; 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 3; y 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3), el examen de las infracciones que se refieren al art. 86 CE y al precepto estatutario homólogo -el art. 110 EAAnd- ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que la infracción denunciada incide directamente sobre la validez de los preceptos impugnados, de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas a los arts. 86 CE y 110 EAAnd, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones.

A continuación, se examinarán conjuntamente las dos quejas relativas a la vulneración de la autonomía local garantizada en los arts. 137, 140 y 141 CE, y, por último se enjuiciará la queja relativa a la vulneración de la competencia estatal del art. 149.1.21ª CE.

4. Primer motivo de impugnación: inobservancia del presupuesto habilitante para dictar el Decreto-ley 8/2022. Desestimación.

A) Tal y como quedó reflejado en los antecedentes de esta sentencia, el primer motivo de impugnación se refiere a la inobservancia del presupuesto habilitante de la facultad de legislación de urgencia establecido en el art. 110 EAAnd y en el art. 86 CE. Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley 8/2022, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE y a su control por parte de este tribunal, doctrina que puede sintetizarse en los términos siguientes.

a) Son numerosas las sentencias de este tribunal en las que se ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas con rango de ley provisionales, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más (por todas, SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3; 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3; y 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 3, entre otras). Es suficiente recordar ahora que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la

cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes. Dicho control externo y *ex post* se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente. En cuanto a la definición de la situación de urgencia, este tribunal ha precisado que cabe deducirla de una pluralidad de elementos y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de su elaboración. Este tribunal también ha señalado en diversas ocasiones 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, 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 concurran (entre otras, SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8; 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 6; 47/2015, de 5 de marzo, FJ 5 y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 3).

Por último, en lo que atañe a la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, este tribunal ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido; teniendo, en cuenta, que lo que se exige es que las medidas que se incluyan en el decreto-ley sean, en principio, concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia.

b) 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, pudiendo el estatuto añadir «cautelas o exclusiones adicionales» con el fin de «preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico» (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; 107/2015, de 28 de mayo, FJ 2; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley andaluz 8/2022, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al art. 86.1 CE, pues el art. 110.1 EAAnd se refiere también a la "extraordinaria y urgente necesidad" como presupuesto habilitante para que el gobierno pueda dictar "medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes".

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida, entre otras, en las SSTC 105/2018, FJ 3 c) y 126/2023, FJ 3 c). 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»; y añadimos que uno de los elementos específicos a ponderar en este sentido es la competencia autonómica ejercida al efecto, pues «la naturaleza y alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia» (STC 93/2015, FJ 5). Otro factor relevante en este ámbito es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una cámara autonómica, debido a su carácter unicameral, así como a su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria en comparación con la de las Cortes Generales. Este elemento que «habrá de ser ponderado por este tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno autonómico», sin que del mismo se derive la exigencia de una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales (STC 93/2015, FJ 6).

B) Conforme a la doctrina expuesta, debemos realizar el enjuiciamiento del primer motivo de inconstitucionalidad denunciado en el recurso. Exponemos seguidamente las razones que, para acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante legitimador de su aprobación, se esgrimen en la exposición de motivos del Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, así como las que fueron aducidas en el curso del debate parlamentario de convalidación celebrado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el día 13 de octubre de 2022 (debate que se transcribe en "Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía", XII Legislatura, núm. 9, 13 de octubre de 2022, 12-22/DL-000003, págs. 128-148).

a) La exposición de motivos del decreto-ley comienza haciéndose eco de los antecedentes y el contexto normativo en el que se dicta, que no es otro que la reforma del régimen jurídico de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor llevada a cabo por el Real Decreto-ley 13/2018. En concreto, modifica el art. 91 LOTT determinando que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (autorizaciones VTC) de ámbito nacional habilitará exclusivamente para realizar servicios de carácter interurbano, excluyendo, por tanto, los servicios de carácter urbano. A la vez, en su disposición adicional primera, habilita a las comunidades autónomas para modificar las condiciones de explotación de estas autorizaciones, previstas en el art. 182.1 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante, ROTT), por lo que respecta a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial. No obstante, ante la nueva delimitación territorial de las autorizaciones VTC, se prevé un régimen transitorio de cuatro años, ampliable en algunos casos a dos años, para que las ya existentes puedan continuar prestando servicios urbanos, plazo que, para la práctica totalidad de las autorizaciones VTC, concluirá en septiembre de 2022.

Ante este contexto de profundo cambio de la regulación de las autorizaciones VTC, la exposición de motivos del Decreto-ley 8/2022 afirma lo siguiente:

> "[…] se hace preciso y urgente solventar con la máxima celeridad el vacío legal existente para la prestación del servicio en el ámbito urbano y, por tanto, la incertidumbre y falta de seguridad jurídica generada en los titulares de autorizaciones VTC y en las personas consumidoras y usuarias en Andalucía. Lo contrario tendría un impacto económico y en términos de empleo inasumibles para la sociedad andaluza, condenando además a un sector a la práctica desaparición.
>
> En este sentido se ha pronunciado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe de 17 de enero de 2019, en el cual señala en relación con el nuevo ámbito territorial de prestación de las autorizaciones

> nacionales VTC establecido en el citado Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, que producirá una drástica reducción del número de operadores en el segmento del transporte discrecional de viajeros en el ámbito urbano, lo cual, *ceteris paribus,* tendrá efectos negativos para la movilidad urbana y para los ciudadanos que reciben el servicio, que la menor competencia tenderá a producir que los precios del transporte se eleven, que los tiempos de espera para los usuarios aumenten, que la disponibilidad de vehículos se reduzca, que la calidad del servicio se resienta y que se produzcan menos innovaciones en el servicio, limitación que tendrá más impacto en aquellos territorios donde hay un mayor número de autorizaciones VTC, entre los que señala Andalucía, que en la actualidad representa la segunda Comunidad con más autorizaciones VTC, un 18,5 % del total nacional".

En relación con la justificación de la urgente y extraordinaria necesidad, la exposición de motivos afirma:

> "En las medidas que se adoptan en el presente decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad previstas en el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, considerando, además, que los objetivos que con su aprobación se pretende alcanzar no pueden conseguirse a través de la tramitación de una ley u otra disposición normativa por el procedimiento de urgencia, y sin que este decreto-ley constituya un supuesto de uso abusivo o arbitrario.
>
> En el presente caso, la urgente y extraordinaria necesidad se justifica por la inminente finalización del régimen transitorio para que las autorizaciones VTC puedan seguir prestando servicios urbanos, y entre en vigor el nuevo ámbito territorial, que habilitará exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. A estos efectos, resulta imprescindible e inaplazable que la Comunidad Autónoma Andaluza diseñe un marco normativo común para el sector del transporte público de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor donde se establezca las condiciones para la prestación de los servicios en el ámbito urbano, y evitar con la máxima celeridad el impacto económico y social que la extinción de los servicios urbanos de VTC pueda provocar en Andalucía de no regularse antes de que finalice el periodo transitorio.
>
> En síntesis, se trata de abordar, mediante este decreto-ley, el carácter reglado de la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor sujeta a licencia que se desarrolle íntegramente en Andalucía, de conformidad con la habilitación contenida en el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, dado el vacío normativo existente en estos momentos en nuestra comunidad para la prestación del servicio en el ámbito urbano y garantizar así la concurrencia competitiva entre dos actividades de transporte urbano sometidas a condiciones de ejercicios diferenciadas (VTC y taxis) tras el desequilibrio producido en los últimos años por la proliferación de licencias VTC en Andalucía, donde la proporción entre taxis y VTC se sitúa en 1/3".

b) En el trámite de convalidación del decreto-ley ante el Parlamento de Andalucía, la Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, en nombre del Consejo de Gobierno, señala que la norma responde a la necesidad de "resolver un vacío legal", ante la

inacción del Gobierno de España, "que trasladó ese balón a las comunidades autónomas con fecha tope: 1 de octubre", y al propósito de "ordenar el servicio de las licencias de las VTC en nuestras ciudades, garantizar la convivencia con el sector del taxi, y en beneficio siempre del ciudadano". Subraya la singularidad de la norma andaluza –"valiente, razonable, equilibrada"– frente a las aprobadas por otras comunidades autónomas. Insiste en el carácter pactado de la norma, afirmando que "las medidas que se contemplan en este decreto han sido debatidas, negociadas y acordadas por las partes implicadas: con las VTC, con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias –la FAMP–, con los sindicatos, con las asociaciones de consumidores y usuarios representativas en Andalucía, por otros agentes sociales, pero especialmente lo ha sido con el sector del taxi", y que se lleva trabajando en la misma desde el año 2019, si bien los contactos y reuniones se intensificaron en las semanas del mes septiembre de 2022 ante el vencimiento del plazo y la negativa del Estado, comunicada a finales de julio, de prorrogar la moratoria. Y finaliza la intervención poniendo de relieve que solamente fueron dos las peticiones del sector del taxi no atendidas por razones de seguridad jurídica: la precontratación del tiempo en 15 minutos y la eliminación de las licencias estatales concedidas a las VTC con anterioridad.

C) Conforme al control externo que corresponde a este tribunal podemos considerar que el Consejo de Gobierno de Andalucía ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de "extraordinaria y urgente necesidad" que le llevó a dictar el Decreto-ley 8/2022, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por los arts. 86.1 CE y 110 EAAnd puede considerarse cumplida. En la exposición de motivos se alude a la concreta situación creada tras la modificación por el Estado del régimen jurídico de las autorizaciones VTC de ámbito nacional, pues ya no habilitan para prestar esta modalidad de servicios de transporte en el ámbito urbano. El Estado concedió una moratoria por un plazo de cuatro años, con la finalidad de compensar a los titulares afectados por los perjuicios derivados de la nueva delimitación del ámbito territorial de las autorizaciones VTC; moratoria que se negó a prorrogar. Es, por ello, que la inminente finalización del plazo –el día 30 de septiembre de 2022–, exigía una respuesta inmediata por parte del Gobierno andaluz, teniendo presente la complejidad regulatoria del asunto –en el que se llevaba trabajando desde el año 2019– por los intereses y sectores enfrentados, por un lado, y el impacto negativo que la desaparición de los servicios de VTC en el ámbito urbano tendría para la economía andaluza, la movilidad urbana y la calidad de los servicios de transporte prestados a la ciudadanía, por otro lado.

En cuanto al segundo elemento de nuestro canon, atendiendo al control que corresponde a este tribunal, el cual debe respetar el margen de discrecionalidad política que en la apreciación de este requisito corresponde al gobierno, podemos considerar que no se ha vulnerado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas en el decreto-ley y la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida. Por un lado, la modificación se ajusta al objetivo que la exposición de motivos de la norma cuestionada afirma perseguir: establecer un marco común para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en Andalucía, tras las nuevas exigencias introducidas por el Real Decreto-ley 13/2018, y evitar, simultáneamente, la desaparición del servicio de VTC en el ámbito urbano. Desde esta perspectiva, las medidas contenidas en el decreto-ley impugnado son coherentes con la situación de necesidad definida. Por otro lado, las medidas modifican de manera inmediata la regulación existente en relación con el servicio de arrendamiento de vehículo con conductor y, también desde esta perspectiva, es coherente con la situación de urgencia definida.

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

5. Segundo motivo de impugnación: vulneración de la autonomía local garantizada en los arts. 137, 140 y 141 CE. Desestimación.

A) La demanda, tal y como se ha recogido pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, aduce que el Decreto-ley 8/2022 impugnado vulnera la autonomía local y lo hace por dos motivos que aborda en fundamentos diferentes: (i) por una parte, reprocha al decreto-ley centralizar en la comunidad autónoma las competencias sobre el régimen jurídico del servicio de VTC en el ámbito urbano, convirtiendo las competencias locales propias y las de participación en el ejercicio de las autonómicas en algo meramente residual; (ii) por otra parte, se vulnera igualmente la autonomía local porque en la elaboración del decreto-ley no ha habido participación local, en concreto, se han omitido los pertinentes informes del Consejo Andaluz

de Gobiernos Locales y del Consejo Andaluz de Concertación local. Expondremos a continuación las razones por las que ambas quejas han de ser desestimadas.

B) La demanda aduce, en primer lugar, que en relación con el servicio urbano de arrendamiento de VTC, el decreto-ley ha optado por atribuir a la comunidad autónoma la competencia para otorgar la pertinente autorización administrativa –al igual que en el caso de los servicios interurbanos–, así como la práctica totalidad de las competencias normativas y ejecutivas, y ello a pesar de las similitudes que guarda con el servicio urbano de vehículos taxi. Esto supone desconocer, según la demanda, que los ayuntamientos deben tener competencias propias en materia de transporte urbano o, al menos, una muy intensa participación en el ejercicio de las competencias autonómicas.

La demanda no especifica los preceptos objeto de su reproche, más allá de la mera mención crítica de las condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor reguladas en los arts. 18 *bis* a 18 *octies* de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto-ley 8/2022. No obstante, atendiendo a su contenido, hemos de entender que el reproche se dirige a los apartados 2 y 3 del art. 18 *bis*, toda vez que contrapone su regulación a la del art. 14.1 de la misma ley, que condiciona la prestación de servicios de transporte urbano de viajeros en vehículos taxi a la previa obtención de la correspondiente licencia municipal.

a) A los efectos de facilitar la comprensión de la queja, reproduciremos el contenido de los preceptos objeto de cuestionamiento. El art. 18 *bis* relativo al título habilitante dispone, en los apartados cuestionados, lo siguiente:

> "2. La prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor únicamente podrá realizarse por aquellas personas, físicas o jurídicas, que sean titulares de la correspondiente autorización administrativa que les habilite para ello expedida para cada vehículo por el órgano de la Comunidad Autónoma Andaluza con competencias en materia de transporte por delegación del Estado.
>
> 3. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de carácter nacional domiciliadas en Andalucía a la entrada en vigor del presente decreto-ley habilitarán para realizar transportes urbanos de viajeros dentro de la Comunidad Autónoma Andaluza tras la finalización del período establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, siempre que el servicio haya sido previamente contratado de conformidad con los requisitos previstos tanto en la normativa legal vigente como de desarrollo que se apruebe sobre la materia que resulte de aplicación"

b) En la medida en que se alega la vulneración de la autonomía local, conviene recordar que este tribunal ha señalado que «la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado a los entes locales, permitiendo la autonomía local configuraciones legales diversas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9). La STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11 b), lo recuerda cuando afirma que "al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de 'libertad de configuración', pero deben graduar 'el alcance o intensidad de la intervención local 'en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias'" [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]"» [STC 25/2024, de 13 de febrero, FJ 5 d)].

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene, por otra parte, como hemos afirmado en la STC 88/2024 [FJ 5 c) (ii) y (iii)] en relación, en ese caso, con la Comunidad Autónoma de Madrid, competencia para regular los arrendamientos de vehículos con conductor en el supuesto en que presten sus servicios en el ámbito urbano y desarrollen íntegramente en su territorio; así lo reconoce expresamente el art. 64.1.3ª del EAAnd, sin perjuicio, claro está, de las competencias del Estado que puedan incidir en esta modalidad de transporte.

En el ejercicio de dicha competencia, como declaramos en la STC 88/2024 [FJ 6 c)], «la comunidad autónoma debe graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. No se puede negar que la regulación del transporte urbano de viajeros tiene incidencia en los intereses locales. Conforme al artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el municipio ejerce competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las materias de urbanismo [artículo 25.2 a)], medio ambiente urbano [artículo 25.2 b)], infraestructura viaria [artículo 25.2 d)] y tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad y transporte colectivo urbano [artículo 25.2 g)]. Y de acuerdo con el artículo 86.2 de dicha Ley, se declara la reserva en favor de las entidades locales del servicio de transporte público de viajeros, «de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable». Y añadimos que, de otra parte, «existe un claro interés supralocal en la coordinación de este tipo de transporte consistente en el arrendamiento de vehículos con conductor cuando presta servicios tanto urbanos como interurbanos que por su propia naturaleza exceden de los intereses locales. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de que se articulen los cauces

necesarios para preservar los intereses locales en presencia, especialmente, pero no solo, en cuanto a la movilidad urbana».

c) De acuerdo con la doctrina expuesta, el examen de los preceptos cuestionados nos conduce a descartar que exista la alegada vulneración de la autonomía local.

La lectura de los apartados 2 y 3 del art. 18 *bis* de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto-ley 8/2022, permite concluir, sin duda alguna, que el otorgamiento de las autorizaciones VTC en el ámbito urbano se atribuye al órgano de la comunidad autónoma con competencias en materia de transporte, en cuanto «existe un claro interés supralocal en la coordinación de este tipo de transporte». Esta coordinación es exigida por el art. 4.2 de Ley 2/2003, cuando "los servicios urbanos afecten a intereses públicos que trasciendan a los puramente municipales o puedan servir a la satisfacción de necesidades de transporte metropolitano". No obstante, de dicha atribución no se puede derivar, como sugieren los recurrentes, un desconocimiento de las competencias propias de los ayuntamientos en la materia, ni tampoco que se niegue la participación en el ejercicio de las competencias autonómicas.

En relación con las competencias propias, por una parte, en materia de transporte, el art. 4.1 Ley 2/2003 –no cuestionado en este recurso– afirma que "los municipios son competentes, con carácter general, para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en la presente Ley". Por otra parte, en nada se ven afectadas o disminuidas sus competencias propias con incidencia en el transporte urbano, tales como la utilización del dominio público; la gestión del tráfico urbano, el estacionamiento de vehículos y la movilidad en general; o la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación atmosférica, que pueden llevar a la adopción de medidas restrictivas sobre la circulación o estacionamiento de vehículos.

El Decreto-ley 8/2024 prevé, además, mecanismos para articular la participación de los municipios en la ordenación y gestión de los servicios urbanos de VTC; cosa distinta es que a los recurrentes dichas previsiones les resulten insuficientes. Por un lado, el apartado 2 del art. 18 *sexies* de la Ley 2/2003, atribuye a los Ayuntamientos "regular, en su ámbito territorial, el régimen de descanso anual obligatorio para los vehículos adscritos a autorizaciones VTC, durante un

máximo de 52 días al año, previo acuerdo de las asociaciones representativas del sector, de los consumidores y usuarios y de los sindicatos". Esta atribución se condiciona a (i) un criterio de oportunidad del propio Ayuntamiento –cuando "lo consideren necesario para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda del transporte urbano de viajeros"–; y a (ii) un límite temporal para establecer los calendarios de descanso –"en ningún caso podrán implantarse durante los periodos de mayor demanda del servicio"–, que resulta razonable al pretender asegurar la calidad en la prestación del servicio.

Por otro lado, el art. 48.2 de la Ley 2/2003 atribuye, igualmente, a los Ayuntamientos en relación con los servicios urbanos de arrendamiento de VTC el ejercicio de la potestad sancionadora, lo que se conecta con las competencias atribuidas en el ya citado art. 4.1 de la misma norma.

En suma, como declaramos, entre otras, en la STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 5, la garantía institucional de la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional, por lo que nuestro juicio de constitucionalidad ha de limitarse a comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional. En este caso, este tribunal no aprecia la vulneración de la autonomía local alegada por los recurrentes, máxime cuando lo que se cuestiona no es tanto el atribuir a la comunidad autónoma la competencia para regular los arrendamientos de VTC en el supuesto en que presten sus servicios en el ámbito urbano, sino el modelo de regulación en sí mismo, frente al adoptado en otras comunidades autónomas (así, en la demanda, se cita el caso catalán que atribuye a los municipios la competencia para otorgar las licencias y modificar las condiciones del servicio). La discrepancia respecto de un modelo de regulación determinado, adoptado en aras de las diversas opciones que tiene el legislador como expresión del pluralismo político, no se ha de traducir necesariamente en la inconstitucionalidad del mismo.

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

C) En segundo lugar, la demanda atribuye la vulneración de la autonomía local a la omisión o no participación local en la elaboración del Decreto-ley 8/2022; en concreto, considera que tendría que haberse dado participación a:

(i) El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, regulado en el art. 57 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Dicho consejo es un "órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía" (apdo. 1) y le corresponde conocer e informar con carácter previo "cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias" (apdo. 2).

(ii) El Consejo Andaluz de Concertación Local, que trae causa del art. 95 EAAnd y se regula por su propia Ley 5/2014, de 30 de diciembre, tiene entre sus funciones "ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía", así como "informar los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias" [art. 3.1 a) y b) Ley 5/2014].

En relación con esta queja, hemos de decir que la demanda parte de una premisa que no se puede aceptar, ya que las normas citadas que regulan ambos consejos no constituyen parámetro alguno de constitucionalidad en los términos establecidos por el art. 28.1 LOTC, cosa que los propios recurrentes reconocen expresamente.

En todo caso, la intervención de estos órganos, como se desprende de las leyes que los regulan, no es preceptiva en el procedimiento de elaboración de la legislación de urgencia de acuerdo con los arts. 86.1 CE y 110.1 EAAnd, en cuanto el decreto-ley es una disposición emanada del Consejo de Gobierno. Ni siquiera esta pretendida intervención local se puede amparar en el art. 95 EAAnd, puesto que este limita la intervención del Consejo Andaluz de Concertación Local a "la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales", lo que evidencia que la misma tendría lugar, en todo caso, si el Parlamento andaluz acuerda "la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia" (art. 110.2 EAAnd).

En consecuencia, debemos desestimar esta tacha de inconstitucionalidad.

6. Tercer motivo de impugnación: vulneración de las competencias estatales en materia de transportes terrestres (art. 149.1.21ª CE). Desestimación.

A) La demanda alega, por último, una tacha de orden competencial referida concretamente al apartado 3 del art. 18 *bis* de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto-ley 8/2022; precepto que habilita para realizar transportes urbanos de viajeros dentro de la Comunidad Autónoma Andaluza a los que ya fueran titulares de autorizaciones de VTC de ámbito nacional tras la finalización del período establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Entienden los recurrentes que, en estos casos, se invaden las competencias estatales en materia de transportes terrestres *ex* art. 149.1.21ª CE. Sostienen que el precepto impugnado contradice lo dispuesto en el art. 42.1 LOTT y en el art. 180.2 ROTT, que exigen estar en posesión del pertinente título habilitante –autorización administrativa– para la realización de transporte público de viajeros. En este caso, los recurrentes no cuestionan quién debe otorgar el título habilitante -objeto de examen en el fundamento anterior de esta sentencia- sino la omisión, a su juicio, de la exigencia del título habilitante en estos casos.

B) La queja relativa a la eventual invasión de las competencias estatales en materia de transportes terrestres (art. 149.1.21ª CE), ha de ser desestimada por las razones que se expondrán a continuación.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta que ya hemos considerado ajustado al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas un precepto –la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos en la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el apdo. 7 del art. único de la Ley 5/2022, de 9 de junio– que es sustancialmente idéntico al ahora enjuiciado. En ambos casos, se determina que las autorizaciones de arrendamiento VTC domiciliadas en las respectivas comunidades autónomas existentes en el momento de entrada en vigor de la reforma legal seguirán habilitando para la prestación de servicios de carácter urbano en el ámbito autonómico. Es, por ello, que el art. 18 *bis* 3 de la Ley 2/2003, en la redacción dada por el Decreto-ley 8/2022, se ha dictado al amparo de la competencia autonómica para regular los servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículo con conductor [STC 88/2024, FJ 5 D)], y es expresión del ejercicio de la libertad de configuración que corresponde al

legislador autonómico dentro de los márgenes que le confiere la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

En segundo lugar, de los términos literales del precepto impugnado se deduce claramente que el mismo en ningún momento habilita para prestar servicios de arrendamiento VTC en el ámbito urbano sin autorización previa, toda vez que el apartado 2 del mismo precepto exige la obtención de la autorización sin excepción alguna y con independencia del ámbito territorial. Lo que establece el apartado 3, al amparo de la ya reseñada libertad de configuración normativa y dentro del marco constitucional y estatutario, es habilitar para la prestación del servicio en el ámbito urbano a quienes ya contaban con una autorización de VTC de ámbito nacional, lo que por otra parte no les exime del cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa legal vigente y en la de desarrollo.

Es, por ello, que debemos desestimar la tacha de inconstitucionalidad en los términos en que ha sido formulada en este recurso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y cinco diputados y diputadas pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, de la Junta de Andalucía, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos en Andalucía.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diez de septiembre de dos mil veinticuatro.