



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2019, de 22 de febrer,
sobre el Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en
matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles
amb conductor**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, respecte del Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor (DOGC núm. 7800, de 31 de gener de 2019; correcció d'errades: DOGC núm. 7804, de 6 de febrer de 2019).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 7 de febrer de 2019 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament de Catalunya, de 6 de febrer (Reg. núm. 6131) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament de 5 de febrer, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret Llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor, presentada el dia 5 de febrer de 2019 al Registre del Parlament de Catalunya, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del mateix dia 7 de febrer de 2019, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Margarida Gil Domènech.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 7 de febrer de 2019 es va rebre en el Registre electrònic EACAT del Consell un escrit tramès per l'Autoritat Catalana de la Competència que adjuntava com a documentació complementària un informe jurídic de data 6 de febrer de 2019, del director general de l'Autoritat Catalana de la Competència (Reg. E/000055-2019).

5. En data 18 de febrer de 2019 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del Parlament de Catalunya amb la sol·licitud de tramesa al Consell, per part del Grup Parlamentari de Ciutadans, de documentació complementària que inclou l'informe de data 6 de febrer de 2019, del director general de l'Autoritat Catalana de la Competència (Reg. núm. 6134).

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 22 de febrer de 2019 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 27.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem avançat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, ha sol·licitat dictamen d'aquest Consell amb relació al Decret Llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor (en endavant, Decret Llei 4/2019 o Decret Llei), abans de ser sotmès a la seva convalidació per la Cambra catalana, d'acord amb els articles 16.1.c, 23.c i 27 de la LCGE. La petició

dirigeix els seus dubtes, d'una manera especial, respecte de l'article 4 i la disposició addicional primera, si bé, amb caràcter formal, també qüestiona la urgència de tota la norma.

A fi i efecte de delimitar l'objecte del nostre parer consultiu, en aquest primer fonament jurídic descriurem breument el contingut i la finalitat dels preceptes qüestionats del Decret Llei. Val a dir que, per a una millor comprensió d'aquests, resulta d'interès, en el present cas, començar per l'anàlisi de l'evolució normativa del sector de transport d'arrendament de vehicles amb conductor en el qual incideix, a fi d'arribar a la situació actual en què es troba el dit sector i, finalment, fer referència a l'habilitació legal estatal que precedeix la norma objecte del Dictamen de manera més immediata i de la qual porta causa. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat formulats pels diputats sol·licitants i els motius en què els fonamenten i, finalment, avançarem l'estructura que seguirà la nostra opinió consultiva per donar complida resposta als temes suscitats.

1. El Decret Llei 4/2019, com indica el seu preàmbul, estableix un ventall de mesures per tal d'ordenar els serveis de transport de viatgers en vehicles amb capacitat de fins a nou places (incloent-hi el conductor), específicament els que es duen a terme en la modalitat de lloguer de vehicles de transport amb conductor a l'empara de les corresponents autoritzacions (en endavant, VTC), amb la finalitat comuna d'aportar seguretat jurídica al correcte desenvolupament d'aquest sector.

L'activitat d'arrendament de VTC constitueix actualment un tipus de transport públic discrecional de viatgers que, en l'àmbit urbà, el qual centra ara la nostra atenció, conviu amb un altre, que és el del servei del taxi.

En aquest sentit, hom pot dir que el servei de taxi i el dels VTC obeeixen a dos models de regulació diferents. Pel que fa al primer, que es remunta a principis del segle XX (autotaxis), tot i que no va ser regulat a nivell estatal fins al 1964 amb alguns dels trets que presenta actualment, es va qualificar des d'un inici com a servei d'interès general o per al públic (qualificació que ha avalat la doctrina jurisprudencial), i està sotmès a una intensa reglamentació per part de les administracions públiques competents, que té per finalitat garantir la seva qualitat, seguretat i accessibilitat, amb exigències que fan més onerosa la seva prestació. Entre d'altres, l'accés a l'activitat del taxi està contingentat, de manera que hi ha un *numerus clausus* de llicències. Així mateix, el taxi es caracteritza perquè està obligat a prestar el servei quan se li requereix (només s'admet la negació per causes taxades), té un règim tarifari regulat, està sotmès a diverses condicions d'exercici (com ara, torns, limitacions horàries, etc.) i, en general, no pot iniciar els seus serveis en qualsevol municipi sinó només en el d'expedició de la llicència.

Actualment, correspon a les comunitats autònomes la regulació d'aquest servei de transport, sens perjudici de les competències dels ens locals, que han de respectar el règim configurat per aquelles. A Catalunya, podem citar la Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi, que estableix un règim complet d'aquest servei de transport de viatgers (art. 1); el Decret 314/2016, de 8 de novembre, pel qual es determinen les condicions específiques de contractació i comercialització de serveis de taxi i el règim jurídic de l'activitat de mediació, i, a Barcelona i la seva Àrea Metropolitana, el Reglament metropolità del taxi, de 22 de juliol de 2004.

Quant al segon, el servei de transport de VTC, els aspectes jurídics del qual interessen als efectes d'aquest Dictamen, s'ha mantingut bàsicament invariable, en els seus trets essencials, des dels inicis de la seva regulació estatal l'any 1990, principalment pel Reglament de la Llei d'ordenació dels

transports terrestres (art. 180 a 182 RD 1211/1990, de 28 de setembre [en endavant, ROTT], modificat, entre d'altres, pel RD 1057/2015, de 20 de novembre) i les ordres que el desenvolupen en aquest aspecte concret (Ordre FOM/36/2008, de 9 de gener, modificada per les ordres FOM/3203/2011, de 18 de novembre, i FOM/2799/2015, de 18 de desembre). Així, l'exercici de la dita activitat de transport requereix el compliment d'un conjunt de requisits per a l'obtenció prèvia d'una autorització administrativa (art. 42, 43.1 i 99 Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres [en endavant, LOTT]), la qual, fins al mes de setembre de l'any passat, habilitava per a la realització de serveis urbans i interurbans en tot el territori de l'Estat (art. 91.1 LOTT).

Altrament, els VTC tenen llibertat per establir els preus i no estan sotmesos a l'obligació de prestar el servei, però s'han caracteritzat invariablement perquè el servei de transport que ofereixen s'ha de precontractar o contractar pel client abans de la seva prestació (ja sigui a les oficines o els locals de l'empresa, segons versió inicial del ROTT —menció d'indret físic que es va eliminar en la modificació de l'any 2015— o mitjançant dispositius electrònics, com succeeix en l'actualitat) i, essencialment, perquè els VTC han estat sempre sotmesos a la prohibició de circular per les vies públiques en busca de clients i de captar viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei (art. 182.1 ROTT). A més, fins ara han d'observar també altres limitacions, com és el cas de la regla general d'operar habitualment dins de l'àmbit de la comunitat autònoma (art. 182.5 ROTT), disposar d'autorització expressa de l'entitat metropolitana per realitzar trajectes dins de la seva àrea (cas de Barcelona) o la prohibició de circular per determinats carrils preferents de les vies públiques.

No obstant l'anterior, l'evolució del sector ha propiciat que ambdues activitats, taxi i VTC, hagin aproximat el seu perfil de funcionament (tipus de vehicle, demanda a la qual responen) fins a competir actualment en un

mateix segment del mercat de transport urbà (el de la precontractació). Per copsar aquesta realitat, resulta il·lustratiu efectuar una síntesi de com ha esdevingut aquesta situació, ocasionada, en part, com veurem, per l'increment que ha experimentat en els darrers anys el nombre d'autoritzacions VTC i, en part, pels avenços tecnològics que han permès a aquestes aproximar-se al *modus operandi* del servei del taxi.

En un primer moment, es va preveure que les llicències municipals de taxis de classe C (de luxe o anomenats especials) d'àmbit estatal es transformessin en autoritzacions d'arrendaments de vehicles amb conductor i, al mateix temps, es van perfilar amb nitidesa ambdues activitats per distingir-les entre si (preàmbul i disp. transitòria segona ROTT, en la seva versió original de 1987). Les primeres autoritzacions VTC d'àmbit estatal atorgades per la Generalitat no procedents d'aquest bescanvi van ser l'any 1992.

Paral·lelament, es preveia que les administracions poguessin limitar o condicionar l'accés al mercat del transport en determinats supòsits, com ara si existien desajustos entre l'oferta i la demanda que no permetien assegurar la correcta prestació de les activitats o els serveis (art. 49 LOTT). Aquesta limitació de la lliure concurrència es va derogar mitjançant la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (l'anomenada «Llei òmnibus»). Efectivament, tot i que la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior exclou explícitament del seu àmbit d'aplicació «los servicios en el ámbito del transporte» (art. 2.2.d i, en el mateix sentit, considerant núm. 17), «incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias» (considerant núm. 21), per molt que es realitzin amb una contrapartida econòmica, el legislador estatal va anar més enllà i va deixar sense la cobertura legal abans esmentada les limitacions quantitatives que

en la seva aplicació havia establert expressament la reglamentació estatal dels VTC per a l'atorgament d'autoritzacions (art. 14 Ordre FOM/36/2008, que permetia denegar-les per desproporció si a la comunitat autònoma se superava la ràtio 1 VTC/30 taxis).

La liberalització del sector es va mantenir fins a la Llei 9/2013, de 4 de juliol, la qual va modificar l'article 48 LOTT i va preveure la possibilitat de fixar limitacions quantitatives al transport públic de viatgers en vehicles de turisme i d'establir limitacions a l'atorgament «tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor», però sense concretar-ne el seu abast a l'hora d'aplicar-les. Aquesta concreció reglamentària, de fet, no es va produir fins a dos anys més tard, amb l'aprovació del Reial decret 1057/2015, de 20 de novembre, de modificació del ROTT (art. 181 i 182), que va facultar l'administració competent per denegar les dites autoritzacions a fi de mantenir un adequat equilibri en el territori entre l'oferta i la demanda del servei de transport VTC i taxi, entenent que hi ha desequilibri quan es trenca la proporció 1 autorització VTC per cada 30 llicències de taxi (art. 181.3). Val a dir que, recentment, el Govern de l'Estat, mitjançant el Reial decret Llei 3/2018, de 20 d'abril, ha derogat el darrer precepte reglamentari i ha donat rang legal a la ràtio de proporcionalitat esmentada, que pot ser modificada per les comunitats autònomes sempre que sigui en un sentit menys restrictiu (nou apt. 3 de l'art. 48 LOTT).

Així, en aquest període temporal entre els anys 2009 i 2015 s'ha atorgat i/o està pendent encara de ser atorgat un elevat nombre d'autoritzacions VTC d'àmbit estatal que, a la pràctica, supera amb escreix el que hauria estat el resultat de l'aplicació de la regla 1/30 (al voltant de 12.000 fins al 2018). A tall d'exemple, a Catalunya se'n van concedir 3.000, entre els anys 2013 i 2015. I això anterior, com s'ha vist, va ser possible perquè en una primera

fase estava vigent la liberalització del servei de transport de viatgers mitjançant lloguer de vehicles amb conductor i, posteriorment, en una segona, tot i la reforma legal restrictiva del 2013, la denegació de les autoritzacions sol·licitades es va dur a terme sense la correlativa i suficient cobertura normativa reglamentària que l'havia d'implementar, la qual cosa va comportar-ne la impugnació i que es concedissin en execució de sentència judicial les que havien estat sol·licitades (per totes, sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 13 de novembre de 2017, núm. 1711/2017 i 1713/2017).

En aquest context, cal indicar que el Tribunal Suprem també es va pronunciar sobre altres aspectes de la mateixa matèria, com va ser el cas dels requisits de disposició de local i nombre mínim de vehicles i conductors per exercir l'activitat VTC (art. 181.1.a, .b i .f ROTT), que va anul·lar (Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 14 de febrer de 2012, Recurs núm. 427/2010).

I, més recentment, suposa un punt d'inflexió la Sentència de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 4 de juny de 2018, núm. 921/2018, relativa al Reial decret 1057/2015, de 20 de novembre, que modifica el ROTT, que també ha anul·lat l'exigència de disposar d'una flota mínima de vehicles per operar en el sector (dos primers paràgrafs de l'art. 181.2 ROTT), però, d'altra banda, ha avalat en termes generals el règim jurídic de les VTC sobre la base que els poders públics no estan obligats a mantenir un model de transport urbà amb vehicles de turisme totalment desregulat, atès que és una opció vàlida preservar un servei de taxi fortament intervingut per garantir la qualitat i la seguretat d'un servei que es considera d'interès per al ciutadà. D'acord amb aquest raonament, doncs, admet la legitimitat de l'establiment de restriccions quantitatives a les autoritzacions VTC (proporció 1 VTC/30 taxis); la regla de restricció territorial 80/20 per als VTC (també anomenada regla d'habitualitat

en la prestació dels serveis per atendre necessitats relacionades amb el territori autonòmic on està domiciliada l'autorització, la qual s'entén complerta si aquests serveis realitzats dins de la comunitat autònoma representen com a mínim un 80 % del total en períodes de 3 mesos); les limitacions de circulació en la via pública per a la captació de clients, i a l'últim, la restricció de realització de l'activitat dels VTC exclusivament en la modalitat de contractació prèvia per part de l'usuari (FD sisè a onzè).

2. En vista del complex panorama que s'ha descrit i amb la finalitat de posar fi a la problemàtica que ha suposat en els darrers anys la concurrència de VTC i taxis en el sector del transport de viatgers en vehicles de motor de fins a nou places en els nuclis urbans i metropolitans, el Govern estatal ha dictat el Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, pel qual es modifica la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor (en endavant, RDL 13/2018). A aquest efecte, i atès que la reforma immediatament precedent mitjançant el Reial decret llei 3/2018 no va resultar suficient per mitigar els problemes de mobilitat, congestió del trànsit i mediambientals que ha ocasionat en aquests nuclis l'increment de l'oferta de transport en vehicles de turisme, l'abans esmentat Reial decret llei ha operat una nova i ulterior reforma de la normativa legal vigent en aquest àmbit (preàmbul RDL 13/2018). Val a dir que la dita norma governamental ha estat convalidada pel Congrés dels Diputats mitjançant l'Acord de 25 d'octubre de 2018 (publicat per mitjà de la Resolució de la Presidència del Congrés de la mateixa data) i, actualment, s'està tramitant com a projecte de llei (BOCG, Congrés dels Diputats, núm. 32-1, sèrie A, de 2 de novembre de 2018) i es troba en fase d'esmenes a l'articulat.

A continuació, ens referirem a l'esmentat Reial decret llei 13/2018, dictat pel Govern estatal a l'empara de les competències previstes a l'article 149.1.21 CE, en la mesura que el Govern català, precisament, dicta el Decret llei

objecte de dictamen en desplegament d'una habilitació legal expressa continguda en el seu text.

A) Així, per al que ara interessa, la reforma estatal consisteix, principalment, en la incorporació de dues mesures de caire limitatiu per a les autoritzacions VTC d'àmbit estatal:

D'una banda, es prohibeix expressament la possibilitat d'actuar a nivell urbà o metropolità (per tant, dins del terme municipal o de la zona de prestació conjunta de serveis de transport públic urbà), de manera que, segons el nou règim d'autoritzacions, els VTC només poden realitzar el transport de viatgers d'àmbit interurbà (art. únic RDL 13/2018, que modifica l'art. 91.1 LOTT).

I, de l'altra, com a regla general i llevat d'algunes excepcions (ports, aeroports, demanda superior a l'oferta), s'estableix l'obligació que els dits serveis s'hagin d'iniciar (la recollida dels passatgers) en el territori de la comunitat autònoma en la qual es trobi domiciliada la corresponent autorització. Per tant, desapareix l'opció fins ara vigent que permetia actuar en tot el territori de l'Estat sense limitació per raó d'origen del servei, amb el benentès que s'havia d'observar la restricció territorial 80/20, abans esmentada (art. únic RDL 13/2018, que modifica l'art. 91.2 LOTT).

En compensació pels perjudicis que la nova definició legal, més restrictiva, d'aquesta modalitat de servei de transport de viatgers pot ocasionar a les autoritzacions VTC d'àmbit estatal atorgades d'acord amb el règim jurídic anterior (o les sol·licituds de les quals estiguin pendents de resoldre's en via judicial), l'Estat concedeix als seus titulars un règim transitori de quatre anys (si escau, ampliable dos anys més) sotmès a les condicions normatives d'explotació del servei fins llavors vigents. Per tant, durant aquest lapse temporal podran continuar prestant els seus serveis de transport de viatgers

en els àmbits urbans, sense limitació per raó d'origen, si bé respectant la ja explicitada regla territorial 80/20, d'habitualitat del servei intraautonòmic. En qualsevol cas, però, disposa que els serveis de transport que prestin els titulars de les dites autoritzacions en els nuclis urbans han de restar subjectes a totes les determinacions i limitacions que estableixi l'òrgan competent sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà, protecció del medi ambient i prevenció de la contaminació atmosfèrica; especialment en matèria d'estacionament, horaris i calendaris de servei o restriccions a la circulació (disp. trans. única RDL 13/2018).

Paral·lelament, i per al que interessa a l'objecte d'aquest Dictamen, el citat Reial decret llei 13/2018 faculta aquelles comunitats autònomes que, en aplicació de la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable, són competents per atorgar autoritzacions per als serveis de transport públic discrecional de viatgers d'àmbit superior a l'autonòmic (art. 5.a i 6 LO 5/1987), per «concretar, desplegar o modificar, de forma temporal o definitiva», determinats aspectes de les condicions d'explotació de les autoritzacions VTC que fins ara estaven previstes a l'article 182.1 ROTT (disp. add. primera).

De fet, l'ampliació d'aquesta potestat executiva d'autorització cap a una facultat d'abast normatiu trobaria empara en la mateixa Llei orgànica 5/1987, que permet «l'execució o desplegament de les normes estatals» sempre que així ho prevegi expressament la legislació estatal (art. 14 i 16 LO 5/1987, segons interpretació efectuada recentment per la STC 105/2018, de 4 d'octubre, FJ 5); en el cas que ens ocupa, el Reial decret llei 13/2018.

En concret, la disposició addicional primera RDL 13/2018 acota clarament i expressa l'habilitació tot just exposada, de manera que, d'una banda, permet que les comunitats autònomes modifiquin el Reglament estatal vigent (ROTT)

si es tracta de serveis l'itinerari dels quals es desenvolupa íntegrament en el seu àmbit territorial. I, de l'altra, que la dita modificació es refereixi només a: condicions de precontractació, sol·licitud de serveis, captació de clients, recorreguts mínims i màxims, serveis o horaris obligatoris i especificacions tècniques del vehicle (apt. *a*). Igualment, es disposa que ha de respectar els criteris de proporcionalitat establerts a l'ordenament jurídic vigent i que ha d'estar orientada a assolir dues finalitats: millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o garantir l'efectiu control de les condicions de prestació dels serveis (apt. *b*, primer paràgraf).

Més enllà de l'anterior, l'habilitació conté una darrera previsió de respecte a les competències que, d'acord amb les normes de cada comunitat autònoma, puguin correspondre a les entitats locals quant a l'establiment o modificació efectiva de les condicions abans enumerades en relació amb els serveis que discorren íntegrament en els seus àmbits territorials (apt. *b*, segon paràgraf).

A l'últim, el Reial decret llei 13/2018 incorpora altres mesures, com l'habilitació reglamentària al Govern estatal per establir un règim sancionador més estricte que, entre d'altres, garanteixi el compliment de la prestació del servei en l'àmbit territorial assignat, la prohibició de recollir clients que no hagin contractat prèviament el servei (disp. add. tercera) o la creació d'un marc de cooperació en el sector (disp. add. segona).

B) Un cop exposat l'abast de la habilitació legal estatal en la qual se situa l'origen del gruix del Decret llei 4/2019, estem en condicions de sintetitzar el contingut i la finalitat d'aquesta norma de rang legal dictada pel Govern de la Generalitat. Deixant de banda els aspectes relatius a la fonamentació de la extraordinària i urgent necessitat que justificarien la seva promulgació, els quals tractarem posteriorment, cal indicar que el Decret llei, segons el seu preàmbul, «tracta d'abordar [...] la regulació de determinats aspectes de l'explotació dels serveis, tant urbans com interurbans, prestats íntegrament a

Catalunya, en la modalitat de transport de viatgers mitjançant vehicles de lloguer amb conductor». Aquest règim jurídic afecta, doncs, no només transitòriament les autoritzacions VTC d'àmbit estatal ja atorgades o pendents de resolució judicial, sinó també les noves que pugui atorgar l'Administració competent per realitzar el servei de transport de VTC íntegrament en l'àmbit territorial de Catalunya, ja sigui a nivell urbà o interurbà (art. 1 DL 4/2019).

En aquest darrer sentit, cal recordar que la Generalitat, a l'empara de l'article 169 EAC, té, entre d'altres, la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers que transcorrin íntegrament dins del territori de Catalunya i, en concret, per regular la intervenció administrativa per a l'exercici de les activitats de transport com també per regular el transport urbà i els serveis de transport discrecional de viatgers, entre d'altres (apt. 1, lletres *b* i *c*). En són una mostra d'aquesta potestat normativa, la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor; la Llei 19/2003, del taxi, o el Decret Llei 5/2017, d'1 d'agost, de mesures urgents per a l'ordenació dels serveis de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places.

Dit això, el Decret Llei s'estructura en cinc articles, dues disposicions addicionals i dues disposicions finals. L'article 1 delimita el seu objecte i àmbit d'aplicació, en els termes abans exposats; l'article 2 conté un seguit de modificacions de la indicada Llei 12/1987, entre les quals destaca l'atribució competencial als ajuntaments o als ens metropolitans de l'ordenació de les diferents modalitats de serveis urbans de transport amb vehicles amb capacitat màxima de fins a nou places, inclosa la del conductor, sempre que tinguin origen dins l'àmbit municipal o metropolità; l'article 3 modifica la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea metropolitana de Barcelona, per assignar a aquesta entitat local la competència d'ordenació i intervenció administrativa de totes les modalitats de transport urbà de viatgers (incloent-hi, doncs, VTC

i taxis) que tinguin origen i destinació en el seu àmbit territorial, i l'article 5 incorpora un règim de control i sancionador per al compliment de les condicions previstes en el Decret Llei, mitjançant la creació de registres per part dels ens locals o el nomenament de personal amb funcions d'inspecció i amb condició d'agents de l'autoritat. A més, es preveuen mecanismes de mediació (disp. add. segona) i un desplegament normatiu del Decret Llei per part del titular del departament competent (disp. final primera).

Quant a l'article 4, objecte específic de la petició de dictamen, estableix les condicions d'explotació del servei de VTC sobre la base de les següents premisses. D'entrada, conté dues atribucions competencials: la primera disposa que les entitats locals o els ens metropolitans legalment constituïts poden establir o modificar, en els termes previstos a la disposició addicional primera del Reial decret Llei 13/2018, les condicions d'explotació del servei en relació amb aquells que transcorrin íntegrament dins del seu àmbit territorial (apt. 1). I la segona, que el Govern o els ens locals, en els seus àmbits competencials respectius, poden determinar les condicions de precontractació que considerin adients en cada cas per millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o per garantir el control efectiu de les condicions de prestació dels serveis, respectant els criteris de proporcionalitat que estableix la normativa vigent (apt. 2).

Ara bé, a continuació enumera una sèrie de condicions per a la prestació del servei que s'han d'observar en tot cas: a) per garantir el compliment de la precontractació prevista a l'article 182.1 ROTT, «ha de transcórrer un interval de temps mínim de 15 minuts, entre la contractació i la prestació efectiva del servei», en el qual resta inclòs el temps per exercir el dret de cancel·lació o desistiment del consumidor a qui l'empresa ha reconegut el servei (art. 4.2, segon i tercer paràgrafs); b) d'acord amb el que ja estableix l'esmentat precepte reglamentari, els vehicles adscrits a les autoritzacions VTC no poden circular en cap cas per les vies públiques a la recerca de

clients ni propiciar la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei, romanent estacionats a tal efecte. Amb aquesta finalitat, quan no estiguin contractats prèviament o prestant un servei, aitals vehicles han de romandre estacionats fora de les vies públiques, en aparcaments o garatges (art. 4.3), i c) es prohibeix la geolocalització que permeti als clients ubicar amb caràcter previ a la contractació els vehicles disponibles adscrits a una autorització VTC, ja que es considera que aquest sistema propicia la captació de viatgers i, per tant, no es pot practicar. Això no obsta perquè, un cop ja contractat el servei, la persona usuària pugui accedir a la informació que identifiqui el vehicle que li ha de prestar el servei (art. 4.4).

En estreta connexió amb les previsions anteriors, trobem la disposició addicional primera, relativa a la precontractació del servei que ens ocupa en l'àmbit local, la qual habilita els ens locals a augmentar l'interval de temps fixat a l'article 4.2, de forma justificada i en els termes que preveu la disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018.

C) Per tancar l'estudi de la situació actual del transport discrecional de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor en el sector urbà i metropolità, resulta adient referir-nos, a mode de síntesi, als models vigents en les grans ciutats d'altres països del nostre entorn, en les quals, sigui dit de passada, l'entrada dels VTC ha originat problemàtiques semblants i ha estat objecte dels pronunciaments judicials corresponents.

A París, les tensions entre VTC i taxis són habituals i, si bé no existeix limitació quantitativa per als primers, sí que han d'observar certes restriccions en l'explotació del servei: no poden estacionar ni circular a la via pública per captar usuaris tot i que, excepcionalment, poden estacionar, com a màxim durant una hora abans del servei, a prop d'una estació de tren o d'un aeroport si existeix una reserva prèvia; tenen determinades limitacions

en l'ús de la geolocalització, que no s'admet per localitzar els vehicles disponibles a la via pública, i, en finalitzar el trajecte, han de tornar a les instal·lacions de l'operador o estacionar fora de la calçada tret que existeixi una reserva prèvia amb un altre client.

A Berlín, regeix l'obligació dels VTC de tornar a la base després del servei i d'esperar allà un nou servei, excepte en el cas que hagi rebut una nova ordre de servei abans de sortir d'aquella o durant el trajecte, obligació que va ser avalada per la decisió del Tribunal Suprem Federal alemany (Bundesgerichtshof), de 13 de desembre de 2018, que ha confirmat que un conductor d'un VTC només pot prestar els serveis que se li encarreguin a través de l'empresa de lloguer de vehicles i en cap cas pot atendre'ls ell directament.

I a Roma, on, en principi, només funciona el servei de VTC d'alta gamma, la normativa sobre VTC estableix el deure de precontractar el servei, que es pot sol·licitar a la seu o al garatge, així com de tornar al garatge abans d'oferir un nou servei. Quant a l'estacionament a la via pública, és només permès durant l'espera del client que ha efectuat la reserva del servei i durant l'execució efectiva d'aquest.

En altres metròpolis, el servei de VTC està força arrelat, tot i que no exempt tampoc de polèmica. A Brussel·les opera de forma activa però cal contractar amb caràcter previ i, com a mínim, per una durada de 3 hores i per import de 90 euros, a banda que es prohibeix estacionar o circular per la via pública sense una precontractació. Aquests requisits han estat interpretats en sentit menys restrictiu recentment per la Sentència del Tribunal d'Empresa Francòfon (Tribunal de l'entreprise francophone) de Brussel·les, de 16 de gener de 2019, en la qual, a més, es considera que el servei de VTC no és un servei de taxi i respecta el marc legal.

Londres és una de les ciutats on són més habituals, i, de fet, són molt superiors en nombre als taxis perquè no estan limitats quantitativament. Existeixen tres tipus de llicències: llicència de vehicle, llicència de conductor i llicència d'operador. Nogensmenys, han tingut problemes de seguretat tant perquè l'empresa més fortament implantada no informava dels incidents en què es veien involucrats els seus conductors com perquè no es disposava de la informació sobre possibles antecedents penals d'aquests darrers, fins al punt que l'autoritat competent per a l'atorgament de llicències (TfL) va decidir no renovar-li la llicència si bé posteriorment, atenent els canvis introduïts en el servei, va atorgar-li una llicència temporal. Com en altres capitals europees, la regulació de l'activitat exigeix la precontractació del servei, que únicament es pot reservar a través d'operadors de VTC amb llicència, i prohibeix recollir clients al carrer o en estacions o aeroports.

3. Un cop exposada l'evolució de la regulació del sector del transport de viatgers mitjançant lloguer de vehicles amb conductor i el context normatiu en què s'insereix el Decret llei 4/2019, com també el contingut i la finalitat d'aquest, exposarem, de forma succinta, els raonaments de la sol·licitud de dictamen.

Els diputats sol·licitants dirigeixen un doble retret de constitucionalitat i d'estatutarietat a la norma objecte de dictamen.

En primer lloc, i amb caràcter general, qüestionen l'ús de l'instrument normatiu del decret llei atès que, a parer seu, no es donen els requisits habilitants d'acord amb l'article 64 EAC i la jurisprudència constitucional.

D'una banda, quant al requisit de la situació d'extraordinària i urgent necessitat, consideren que la justificació recollida a la norma és «falaz, tautològica y acreditativa de que ha ejercido indebidamente su facultad legislativa», atès que es fonamenta en l'habilitació competencial recollida a la

disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018, si bé aquest precepte no conté un «mandato u orden imperativa de reglamentación obligatoria». Aquesta circumstància i la resta de causes al·legades pel Decret llei són, a parer seu, fórmules rituals o genèriques i, per tant, no es consigna la causa que motiva la regulació mitjançant decret llei. Afirmen, finalment, que aquest fet es contraposa al Decret llei 5/2017, en el qual el Govern va fer una «precisa referencia a una situación concreta».

D'altra banda, i com a conseqüència de l'anterior, els peticionaris entenen que esdevé impossible determinar el compliment del requisit relatiu a la connexió de sentit entre la situació d'extraordinària i urgent necessitat i les mesures adoptades.

En segon lloc, i en relació amb l'article 4 i la disposició addicional primera del Decret llei 4/2019, sostenen una possible vulneració del dret a la llibertat d'empresa prevista a l'article 38 CE i l'afectació dels drets i interessos dels consumidors i usuaris.

Sobre la llibertat d'empresa, l'escrit, amb citació de jurisprudència constitucional relativa al concepte i els requisits per limitar-la, argumenta que les mesures establertes en el Decret llei consistents en l'exigència d'un interval de temps mínim de 15 minuts entre la contractació i la prestació efectiva del servei i la prohibició d'emprar la geolocalització dels vehicles disponibles abans de la contractació no són adequades ni proporcionades a les finalitats perseguides.

I, pel que fa a l'obligació d'estacionar fora de la via pública dels vehicles que no estiguin contractats prèviament ni prestant el servei, els sol·licitants asseveren que «aunque superase el canon de la adecuación» és desproporcionada perquè existeixen mesures menys restrictives que permetrien assolir els mateixos objectius.

Adicionalment, les mesures qüestionades, «al impossibilitar o dificultar desproporcionadament el propi exercici de la activitat», perjudiquen també, segons els peticionaris, els interessos «de los consumidores y usuarios de transportes terrestres». En aquest sentit, fan referència al criteri manifestat per l'Autoritat Catalana de la Competència, contrari a l'establiment de l'obligació de precontractació del servei amb una anticipació determinada i a la prohibició de fer ús de sistemes de geolocalització.

4. A fi de donar resposta a les qüestions sotmeses a la nostra opinió consultiva per part dels diputats sol·licitants, en el fonament jurídic segon examinarem el compliment dels requisits del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC per part del Decret Llei; a continuació, en el fonament jurídic tercer, exposarem el marc constitucional de la llibertat d'empresa en l'àmbit del transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor i, seguidament, en el fonament jurídic quart i darrer, analitzarem la constitucionalitat dels preceptes objecte de dictamen.

Segon. L'examen del compliment dels requisits del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC per part del Decret Llei

1. D'acord amb l'estructura d'aquest Dictamen, cal escatir si el Decret Llei s'ajusta als requeriments del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC.

Els diputats peticionaris qüestionen que en la tramitació de la norma de referència concorrin els esmentats requisits estatutaris ja que, al seu entendre, no es produeix una situació d'extraordinària i urgent necessitat. Consideren també insuficient la justificació i, en qualsevol cas, no estimen acreditades les causes que avalen la regulació de la matèria mitjançant

decret llei. L'expressa habilitació competencial a les comunitats autònomes per regular l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor que va establir la disposició addicional primera del RDL 13/2018 no esdevé un mandat ni una ordre imperativa, segons el seu parer, que justifiqui l'ús del decret llei pel Govern de Catalunya per regular la matèria. Prova d'això, afegixen els peticionaris, és que la resta de comunitats autònomes no s'han sentit interpel·lades per la suposada ordre, en clara referència al Reial decret llei estatal.

D'acord amb l'article 64.1 EAC, el pressupòsit habilitant consisteix «en la imprescindible concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent que doni empara i, per tant, habiliti el Govern per aprovar-lo» (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 2.1).

Es tracta, com ha tingut ocasió d'assenyalar el Consell en múltiples dictàmens, d'una disposició que suposa una excepció al procediment ordinari d'elaboració de les lleis pel Parlament, de manera que el seu exercici resta sotmès i condicionat a l'exigència que es donin uns explícits requisits que legitimin aquesta actuació (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 2; 1/2012, FJ 2; 15/2014, de 3 de juliol, FJ 2). Així, «en la mesura que sostreu la matèria regulada del debat parlamentari, és un instrument en mans de l'Executiu que ha de ser utilitzat amb caràcter estricte perquè l'atribució al Govern de la potestat legislativa material és extraordinària i ha de respectar sempre el marc delimitador que assenyala l'article 64.1 EAC» (DCGE 7/2010, FJ 3).

Per a la correcta adequació a la norma estatutària, el decret llei requereix l'observança de dos requisits substancials. Un primer requisit és l'exigència d'una necessitat extraordinària i urgent, que actua com a pressupòsit habilitant. Un segon requisit, de caràcter material, que afecta les matèries que són vedades al seu contingut regulatori i que analitzarem més endavant en aquest mateix fonament jurídic.

A aquest efecte, i atès que es tracta d'una qüestió sotmesa de forma recurrent al nostre parer consultiu, existeix una extensa doctrina del Consell reiterada en diversos dictàmens als quals ens remetem amb caràcter general, sens perjudici que fem referència als seus elements més destacats que resultin d'interès per exposar el cànon interpretatiu de referència que haurem de fer servir per examinar el Decret llei 4/2019 (DCGE 15/2014, que en conté la síntesi més recent; 7/2010, FJ 2 i 3; 1/2012, FJ 2; 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2, entre d'altres).

Pel que fa a l'anàlisi del requisit formal consistent a determinar si es dona un cas d'una «necessitat extraordinària i urgent», podem emprar, com hem fet en ocasions anteriors, la jurisprudència constitucional sobre el mateix requisit exigít per l'article 86.1 CE per als decrets lleis dictats pel Govern de l'Estat, el qual ha estat objecte d'un ampli tractament pel Tribunal Constitucional en múltiples sentències (recentment, la STC 34/2017, d'1 de març, que conté un resum de la doctrina del Tribunal, FJ 3, i 152/2017, de 21 de desembre, FJ 3, entre d'altres; pel que fa a decrets llei autonòmics, podem citar, recentment, les STC 93/2015, de 14 de maig, FJ 3 a 6; 211/2016, de 15 de desembre, FJ 3 a 5, i 105/2018, de 4 d'octubre, FJ 3), sense oblidar que «no hem d'aplicar necessàriament ni mimètica aquesta jurisprudència, atès que caldrà tenir en compte els matisos que derivin de la nostra singularitat institucional» (DCGE 7/2010, FJ 3, i 16/2013, FJ 2).

Tant la doctrina del Consell com la jurisprudència constitucional han perfilat la distinció entre l'element d'urgència i el del caràcter extraordinari, de manera que han interpretat aquest darrer «com el supòsit excepcional en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu per fer front als objectius de governabilitat». En línies generals, el caràcter extraordinari ha estat acceptat de manera àmplia per la jurisprudència del Tribunal Constitucional

«quan està raonablement i explícitament motivat per situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social, i, per contra, l'escrutini ha estat més estricte en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata» (DCGE 15/2014, FJ 2.3).

La urgència, de conformitat amb la nostra doctrina, va vinculada a avaluar o verificar si des del punt de vista del procediment legislatiu ordinari no existia altra opció que facilités la tramitació de la disposició sense necessitat de recórrer a una norma d'origen governamental. Per tant, «[l]a urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives» (per tots, DCGE 1/2012, FJ 2).

En el nostre sistema institucional parlamentari, que és de configuració unicameral, el Reglament del Parlament mateix preveu procediments específics per tramitar en terminis més reduïts iniciatives legislatives concretes. Es tracta, d'una banda, del supòsit recollit a l'article 138 del Reglament del Parlament referit a la tramitació de les iniciatives legislatives en lectura única i, de l'altra, de la tramitació de la iniciativa pel procediment d'urgència d'acord amb l'article 107 de la citada norma parlamentària. Aquest darrer procediment permet, com en el cas anterior, una important celeritat en la tramitació de la iniciativa legislativa, atès que comporta la reducció a la meitat dels terminis fixats amb caràcter ordinari i encara poden ser més reduïts si així ho acorda la Mesa del Parlament.

Quan el decret llei es projecta sobre matèries de naturalesa econòmica i social, la jurisprudència constitucional s'ha mostrat més laxa respecte del marge de decisió del Govern a l'hora d'exercir la iniciativa legislativa

mitjançant aquest instrument normatiu. I, si bé és cert que, d'ençà de l'any 2007, el Tribunal Constitucional en diverses sentències (STC 68/2007, de 28 de març; 31/2011, de 17 de març, i 137/2011, de 14 de setembre) ha mostrat un punt d'inflexió i s'ha inclinat per una apreciació més restrictiva, declarant contraris a l'article 86.1 CE determinants decrets llei sobre matèries de naturalesa econòmica o social, en línies generals, la seva jurisprudència ha estat favorable a validar les normes que s'aproven emmarcades en una conjuntura econòmica i/o social que requereix una regulació urgent, sempre, això sí, que quedi prou justificada, de forma explícita i raonada, al text de la norma (STC 93/2015, FJ 7, amb citació de la STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3).

En aquest punt, convé portar a col·lació la STC 105/2018, ja esmentada, en la qual el Tribunal Constitucional, en ocasió d'analitzar un recurs d'inconstitucionalitat interposat contra el Decret llei de la Generalitat 5/2017, al qual hem fet referència en el fonament jurídic anterior, va apreciar que s'havia justificat que es donava una extraordinària i urgent necessitat, com a pressupòsit habilitant, «a través de una precisa referencia a una situación concreta en relación con concretos problemas surgidos de la aplicación de la regulación de las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor» (FJ 4.c).

Adicionalment, el pressupòsit habilitant, és a dir, la situació d'extraordinària i urgent necessitat, ha de mantenir una connexió de sentit o congruència amb les mesures que incorpora la norma amb rang de llei del govern per afrontar-la, congruència que «no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat tècnica de les mesures adoptades, sinó únicament com l'existència d'un vincle raonable entre aquestes i la situació que exigeix l'acció normativa reformadora» (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 2; 15/2014, de 3 de juliol, FJ 2, i 16/2014, d'11 de juliol, FJ 2, amb citació de la STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6, 7 i 11).

2. Exposat aquest paràmetre d'estatutarietat derivat de l'article 64.1 EAC, vinculat al pressupòsit habilitant, pertoca projectar-lo sobre el Decret Llei 4/2019. Per verificar-ne el compliment analitzarem, en primer lloc, l'exposició de motius i, seguidament, la documentació que acompanya l'expedient d'elaboració i de tramitació de la norma.

Seguint la nostra doctrina consultiva, i de resultes del que disposa l'article 38 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, l'extraordinària i urgent necessitat que habilita una regulació mitjançant decret llei no només ha de constar en l'exposició de motius, sinó que també l'expedient que acompanya la seva tramitació ha d'incorporar, imperativament, un informe justificatiu. Tot això sens perjudici que cal que hi figuri a més un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.

Cal recordar que, atès que el nostre examen sobre aquestes normes amb rang de llei del Govern de la Generalitat s'exerceix abans de la seva convalidació pel Parlament, la documentació que figura al seu expedient i els arguments consignats en el seu preàmbul constitueixen els elements interpretatius «suficients» del pressupòsit habilitant ex article 64 EAC (per tots, DCGE 7/2010, FJ 3).

El preàmbul del Decret Llei fa palès que la necessitat extraordinària i urgent respon a l'obligança d'una intervenció legislativa per fer front a una situació fàctica conjuntural «en matèria de transport de viatgers sobre l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor». Aquesta situació ve descrita en el seu apartat I i ja havia estat identificada també en el RDL 13/2018, sobre la base que el creixement ràpid de la modalitat de transport mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor, a l'empara de les autoritzacions denominades VTC, pot donar lloc a un desequilibri entre oferta i demanda de transport en vehicles de turisme que provoqui un deteriorament general dels serveis, en

perjudici dels viatgers, i basant-se també en l'impacte en la mobilitat i la congestió de trànsit i mediambiental, circumscrit, especialment, a les àrees i nuclis urbans.

L'informe justificatiu de la necessitat extraordinària i urgent emès per la Secretaria d'Infraestructures i Mobilitat, que forma part de la documentació que acompanya la norma dictaminada, incideix en la situació de fet existent, posant de manifest, tal com feia el Reial decret llei 13/2018, els efectes immediats i significatius que en els àmbits urbans i metropolitans està produint l'increment i la concentració dels serveis d'arrendament de vehicles amb conductor, amb especial afectació, pel que fa a Catalunya, en l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

A la conjuntura descrita, s'hi superposa la conflictivitat social registrada els darrers mesos entre els sectors del taxi i els VTC, evidenciada per les diverses manifestacions, aturades i disturbis que han tingut lloc especialment a les ciutats amb major implantació d'empreses amb autoritzacions VTC, com és el cas de Barcelona, i que han afectat la mobilitat i el servei de transport discrecional de viatgers, situació de la qual, reiterem, ja feia esment el RDL 13/2018 mateix i que, en el cas de Catalunya, es manté i s'agreuja especialment després de l'estiu.

Tot i que la problemàtica es troba latent des de fa temps, com ho demostra la conflictivitat judicial existent, tant a nivell intern de l'Estat com en l'àmbit comunitari (ens remetem, en aquest punt, a l'exposició realitzada en el fonament jurídic primer), i que en el darrer any fins i tot l'Estat ha arribat a dictar dos reials decrets llei en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor —el RDL 3/2018 i el RDL 13/2018—, la realitat és que el conflicte, almenys pel que fa a Catalunya, perviu i, lluny de quedar resolt, en els darrers mesos s'ha incrementat.

En vista d'aquest context i en els estrictes termes de l'habilitació efectuada per l'Estat en el RDL 13/2018, i tenint en compte també que l'esmentada norma estatal regula una situació de transitorietat, el Govern de la Generalitat ha considerat convenient fer front a la problemàtica existent en el seu territori, que pot presentar una especificitat diferent d'altres comunitats autònomes. L'esmentada singularitat és atribuïble a causes de molt diversa naturalesa, sense que correspongui a aquest Consell fer-ne una valoració, atès que entra en els marges dels criteris d'oportunitat.

Dit això, podem concloure que, del preàmbul i de la documentació que acompanyen l'elaboració i la tramitació del projecte de decret llei, se'n desprenen motius suficients per considerar que el Govern ha raonat i justificat de forma suficient l'existència d'una necessitat extraordinària que l'ha portat a dictar el Decret llei de referència.

Apreciada l'extraordinària necessitat, cal valorar la urgència des de la perspectiva de si una altra fórmula de tramitació legislativa hagués estat possible sense haver de recórrer a aquesta figura.

En l'informe de la Secretaria d'Infraestructures i Mobilitat es justifica la impossibilitat de recórrer al procediment legislatiu ordinari pels efectes immediats de les mesures i perquè la situació fàctica conjuntural existent podria comportar el risc de la seva inaplicació en vista de l'evolució dels fets.

El Tribunal Constitucional, en diverses sentències (per totes, STC 93/2015, FJ 6), ha flexibilitzat l'exigència d'una justificació expressa i individualitzada de la inadequació del procediment legislatiu per atendre a temps els objectius governamentals, sobretot si en queda acreditada la necessitat extraordinària.

Tenint en compte que en la documentació que acompanyava el Decret Llei es fa referència a aquesta qüestió, i atesa la doctrina jurisprudencial esmentada, podem concloure que el Decret Llei 4/2019 compleix els requisits d'extraordinària i urgent necessitat derivats de l'aplicació de l'article 64.1 EAC.

Tot i així, seria desitjable, en virtut d'una adequada tècnica legislativa, que la justificació d'aquest aspecte figurés al preàmbul i, així mateix, seria recomanable que el Govern n'accentués la seva explicitació quant al seu detall de concreció.

Convé recordar que la STC 105/2018 va apreciar raons suficients per justificar l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat respecte del Decret Llei 5/2017, que incideix en un àmbit material equivalent al del Decret Llei 4/2019: el servei de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor. Malgrat que les mesures adoptades pel Govern català en ambdues normes són distintes, la situació fàctica que provoca l'extraordinària i urgent necessitat és pràcticament idèntica. Tant és així que el Tribunal Constitucional esmenta en la Sentència que la situació de fet del Decret Llei objecte del recurs ha estat adoptada com a punt de partida per a l'aprovació de diverses normes estatals, reproduint textualment, entre d'altres, l'exposició de motius dels reials decrets llei 3/2018 i 13/2018, origen ambdós, com sabem, de la norma ara dictaminada.

En conseqüència, si tenim en compte els condicionants indicats damunt: d'una banda, l'aprovació d'una legislació estatal que crea un marc temporal transitori en curs (des de l'aprovació del RDL 13/2018) i amb un escenari provisional de quatre anys, en el qual s'habilita la Generalitat per intervenir mitjançant la seva potestat normativa si aprecia l'oportunitat (com així efectivament ho ha fet en l'exercici de la seva autonomia política), i, de l'altra, la persistència i l'agreujament d'una situació fàctica de progressiva

conflictivitat en aquest sector del transport, amb una real i pròxima amenaça d'afectació a l'interès general i a la mobilitat urbana (amb precedents recents d'alteració de l'ordre públic), l'ús de la figura del decret llei està suficientment justificada quant al compliment del pressupòsit habilitant requerit per l'article 64.1 EAC. D'aquesta manera, coincidim amb la decisió adoptada pel Tribunal Constitucional a la tot just citada Sentència 105/2018 en la qual, com hem assenyalat, va avalar l'argumentació de la Generalitat per dictar el Decret llei 5/2017, mitjançant el qual intervenia en el sector de les autoritzacions VTC a fi de solucionar els conflictes professionals suscitats en l'àmbit del servei de transport discrecional urbà de viatgers.

En darrer terme, examinarem la congruència o connexió entre la mesura adoptada i la situació d'extraordinària i urgent necessitat. D'una banda, la modificació normativa persegueix l'objectiu de fixar les condicions d'explotació del servei de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor, en els termes fixats per l'habilitació atorgada a la Generalitat pel RDL 13/2018 a fi i efecte de fer front a la situació d'extraordinària necessitat descrita a l'exposició de motius del Decret llei 4/2019. D'altra banda, la norma, d'acord amb el contingut i la finalitat de les mesures que incorpora, exposades amb detall en el fonament jurídic anterior, presenta una connexió o un vincle raonable amb la situació conjuntural descrita a la qual el Govern pretén donar resposta. Conseqüentment, és congruent amb la situació extraordinària i urgent definida i no observem cap retret d'antiestatutarietat, i això sens perjudici que les disposicions concretes puguin ser examinades pel que fa a la seva adequació material a la Constitució, tal com farem en els fonaments jurídics següents.

3. Seguidament, analitzarem el segon dels requisits previstos a l'article 64.1 EAC que habiliten el Govern per legislar amb la modalitat de decret llei. Ens referim als límits materials que s'han de respectar forçosament a l'hora de

dictar-lo. En concret, les matèries vedades a regulació per aquest instrument normatiu es troben enumerades a l'article 64.1 EAC: «la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat». Tot i que els diputats sol·licitants no ho qüestionen directament, podríem entendre que ho fan, de manera indirecta, en la mesura que manifesten dubtes sobre l'afectació a la llibertat d'empresa i als drets i interessos de consumidors i usuaris.

L'article 86.1 CE fixa també els límits materials als que necessàriament s'haurà d'atenir l'Executiu quan dicti un decret llei. No podrà afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I, el règim de les comunitats autònomes i el dret electoral general.

La jurisprudència constitucional ha interpretat que la figura del decret llei no ha de ser entesa de manera tan restrictiva que n'impedeixi l'ús com a instrument normatiu idoni per regular i donar resposta a circumstàncies canviants de la nostra societat. Una interpretació estricta i expansiva de la limitació continguda a l'article 86.1 CE buidaria de contingut aquesta figura i la faria inservible per regular, amb més o menys incidència, qualsevol aspecte del títol I de la Constitució (STC 111/1983, de 2 de desembre, FJ 8; 329/2005, de 15 de desembre, FJ 8). En definitiva, si s'interpreta que l'expressió «no podran afectar» concerneix qualsevol regulació que incideixi en els drets constitucionals regulats en el títol I, el decret llei, com a instrument normatiu previst a la Constitució i a l'Estatut, esdevindria pràcticament inoperant.

Per això, el Tribunal Constitucional, ja en la citada Sentència 111/1983, va delimitar que «la clàusula restrictiva del art. 86.1 de la CE ("no podrán

afectar...”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” [...], ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos» (FJ 8).

De conformitat amb aquesta jurisprudència constitucional, no tota regulació d'un dret reconegut al títol I de la Constitució està vedada materialment a la figura del decret llei. Seguint aquesta interpretació, aquesta norma no pot regular, en cap cas, el règim general del dret ni tampoc pot afectar la regulació dels seus elements essencials (STC 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 6 i 7).

Així, «quan afecti els precitats drets constitucionals haurà de respectar el límit infranquejable dels elements essencials del seu règim general, sense alterar-lo ni modificar-lo de manera que no s'innovi en la configuració que el fa recognoscible com a tal» (DCGE 5/2015, de 20 d'abril, FJ 2.4).

D'acord amb la doctrina constitucional que acabem d'exposar, resulta clar que malgrat que el Decret llei 4/2019 regula una matèria que té repercussions en el dret a la llibertat d'empresa, aquesta normació, estrictament sectorial, per contra, no s'insereix de forma directa en el que, en sentit propi, es considera el nucli del règim jurídic d'un dret constitucional.

Així, mentre que, a títol il·lustratiu, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM) sí que incideix i modula alguns elements essencials o nuclears del règim jurídic de l'article 38 CE com són, per exemple, els principis i les garanties per al lliure establiment i la

circulació del conjunt dels operadors econòmics de l'Estat, el Decret Llei que ara examinem es limita a modificar algunes de les condicions d'exploració de les autoritzacions VTC que preveu l'article 182.1 ROTT, concretament i únicament les referides a la precontractació i sol·licitud de serveis.

En el mateix sentit i amb una argumentació equivalent podem concloure que tampoc intervé en el desenvolupament o la modificació del règim essencial dels drets estatutaris que recull la norma institucional bàsica catalana, en relació amb els usuaris i consumidors, segons l'article 28 EAC.

En conseqüència, atès que, com hem indicat i detallat al llarg del present Dictamen, la regulació que conté el Decret Llei 4/2019 es limita a desplegar una normativa sectorial d'abast limitat, en cap cas podem considerar que incideixi en el nucli essencial de la llibertat d'empresa prevista a l'article 38 CE ni en el de cap dret de naturalesa estatutària i, per tant, no vulnera els límits materials de la figura del decret Llei, segons els articles 86 CE i 64 EAC, sens perjudici de l'examen d'adequació del seu contingut al marc constitucional que tractarem en els fonaments jurídics següents.

Tercer. El marc constitucional de la llibertat d'empresa en l'àmbit del transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor

En aquesta part del nostre Dictamen exposarem el paràmetre de constitucionalitat aplicable als preceptes del Decret Llei 4/2019 que són objecte de crítica per part dels sol·licitants. En aquest sentit, no farem consideracions de naturalesa competencial, ja que, com veurem, la petició no planteja aital qüestió i, a més, tal com hem explicat en el fonament jurídic primer, la regulació catalana s'ha dictat a l'empara d'una habilitació estatal expressa (disp. add. primera RDL 13/2018) i de les competències

estatutàriament assumides en virtut de l'article 169 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers per carretera que transcorrin íntegrament dins del territori de Catalunya. Per al que ara ens afecta, aquesta competència inclou, entre d'altres: la regulació de la intervenció administrativa per a l'exercici de les activitats de transport i, específicament, la regulació del transport urbà i dels serveis de transport discrecional de viatgers en vehicles de turisme, activitat aquesta que, com hem vist, inclou el sector dels VTC (apt. 1, lletres *b* i *c*, respectivament).

Els diputats de la Cambra catalana que, com sabem, han demanat l'opinió d'aquest Consell sobre dos preceptes del Decret Llei 4/2019 (art. 4 i disp. add. primera) al·leguen que ambdues previsions vulneren el dret a la llibertat d'empresa recollit a l'article 38 CE, ja que imposen condicions que no respecten certs elements que configuren el cànon de constitucionalitat aplicable: l'adequació de les mesures a la finalitat constitucionalment legítima que persegueixen i la seva proporcionalitat.

Dit això, passem a exposar el paràmetre d'interpretació que haurem d'aplicar per determinar l'adequació al marc constitucional d'aquesta part del Decret Llei, el qual centrarem en l'abast i els límits del dret a la llibertat d'empresa reconegut al text constitucional en el seu article 38.

Abans, però, hem de fer referència al marc normatiu general, estatal i europeu, d'interès per a la llibertat d'empresa projectada sobre el sector de l'activitat de transport de viatgers, a fi de situar en el seu context la regulació objecte del present Dictamen.

Respecte de l'anterior, resulta adequat remuntar-se a l'originària Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior, la qual, com hem avançat, especifica que dins del seu àmbit d'aplicació no estan inclosos

determinats serveis, tot i que es prestin per una compensació econòmica, com ara els serveis de transport (art. 2.2.d), fent esment explícit en els seus considerants al transport urbà i al servei del taxi (considerants núm. 17 i 21). En aquesta línia, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, va exceptuar de la seva aplicació els serveis en l'àmbit del transport, inclosos els transports urbans (art. 2.2.d).

Igualment, la justícia europea, després d'examinar el servei prestat per una empresa d'intermediació que permetia la transmissió, mitjançant una aplicació per a telèfons mòbils, d'informació relativa a la reserva del servei de transport entre el passatger i el conductor no professional que utilitza el seu propi vehicle, conclou que, pel fet que aquesta activitat s'integrava dins d'un servei més global l'element principal del qual era el transport (definit com el desplaçament de persones d'un lloc a un altre a través d'un mitjà de transport), mereix la qualificació de servei en l'àmbit dels transports. Més concretament, declara que els transports urbans no col·lectius no estan inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Directiva 2006/123/CE ni tampoc en el de l'article 56 TFUE, relatiu a la lliure prestació de serveis en general. Així, se situen en l'article 58 TFUE, apartat 1, d'acord amb el qual la lliure prestació de serveis, en matèria de transport, s'ha de regir per les disposicions de política comuna de transports. A hores d'ara, però, atès l'estat actual del dret de la Unió, en el sentit que ni el Parlament Europeu ni el Consell de la Unió han dictat normes comunes en aquest sector del transport urbà no col·lectiu ni dels serveis vinculats a ells, correspon, doncs, als estats, d'acord amb les seves regles competencials, regular aquesta qüestió (STJUE de 20 de desembre de 2017, assumpte C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi i Uber Systems Spain, SL*).

En la LGUM el legislador estatal es refereix expressament en el seu preàmbul als serveis de taxi i de lloguer de vehicles amb conductor com aquells que,

per la seva naturalesa (ús del domini públic o risc que no es prestin adequadament), admeten una limitació del nombre d'operadors econòmics, de manera que en ambdós serveis concorren els principis de necessitat i proporcionalitat que justifiquen l'exigència d'una autorització prèvia per poder-los exercir (art. 17.1.c LGUM). Altrament, aquesta singular presumpció que fa la LGUM per als serveis de taxi i de VTC s'ha de tenir present a l'hora d'interpretar l'aplicació del seu article 5, que, en allò que ara ens interessa, disposa que qualsevol límit o requisit que s'estableixi per a l'exercici d'una activitat econòmica ha de ser proporcionat a la raó imperiosa d'interès general que s'invoqui i ha de ser de tal forma que no hi hagi un altre mitjà menys restrictiu o distorsionador per a l'activitat econòmica.

Finalment, quant a aquest panorama normatiu, i com ja hem indicat en el fonament jurídic primer, cal recordar que l'any 2009 es va produir una liberalització respecte de la limitació vigent del nombre d'operadors econòmics i atorgament d'autoritzacions per prestar el servei de VTC (Llei 25/2009, que va derogar els art. 49 i 50 LOTT), que es va tornar a restringir quatre anys després (Llei 9/2013 i RD 1057/2015).

Dit això, per a la tasca d'enjudiciament de les mesures normatives objecte del Dictamen, cal partir del concepte de llibertat d'empresa com aquella activitat organitzativa que assegura a l'individu el lliure intercanvi comercial; això és, «la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado» (STC 111/2017, de 5 d'octubre, FJ 4). El Consell, recollint doctrina constitucional, ha recordat que «[e]n el marc de l'economia de mercat, que és "el marco obligado de la libertad de empresa" (STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3.B), aquesta llibertat reconeix als particulars la llibertat de decisió no solament per crear empreses i, per tant, per actuar en el mercat, sinó també per establir els propis objectius de l'empresa i dirigir i planificar la seva activitat quant als seus recursos i a les condicions del mercat (STC 225/1993, FJ 3.B, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8)» (DCGE 11/2015, de 16 de juliol, FJ 2.2).

L'article 38 CE presenta una doble dimensió: subjectiva i objectiva (o institucional). Quant a la primera, es concreta com un dret individual de llibertat davant els poders públics que consisteix en «"el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3) y a hacerlo en libre competencia (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8), lo que exige, entre otras cosas, la defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de esa libertad (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 15)" (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 11)» (DCGE 10/2015, d'1 de juliol, FJ 2.6). Pel que fa a la segona dimensió, la doctrina constitucional ha establert que ha d'exercir-se «"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, FJ 4.e)» (per totes, STC 135/2012, de 19 de juny, FJ 5).

En paraules del Tribunal Constitucional, el marc constitucional de l'Estat autonòmic compost reconeix tant l'autonomia de les comunitats autònomes per decidir políticament finalitats i orientar envers aquest la regulació d'una matèria com la capacitat de l'Estat, a l'empara dels corresponents títols competencials, d'establir determinades bases normatives d'unitat i d'eliminació de possibles obstacles, en l'àmbit de la iniciativa econòmica, la llibertat d'empresa i el foment de la lliure competència en favor dels ciutadans com a usuaris de serveis i consumidors de productes.

Per al que ara interessa, la llibertat d'empresa no és, però, com la resta de drets constitucionals, un dret absolut ni incondicionat, de manera que es troba sotmès a límits que es deriven de la «regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes

públicos» a l'hora d'adoptar mesures que incideixin en el sistema econòmic de la nostra societat (entre moltes d'altres, STC 103/2018, de 4 d'octubre, FJ 8). Ara bé, aquestes limitacions, atesa la intensa protecció constitucional de què gaudeix el dret de l'article 38 CE (art. 53.1 CE), han de respectar alhora una doble garantia: la reserva de llei, que constitueix una garantia essencial de l'estat de dret que assegura que la regulació dels espais de llibertat que corresponen als ciutadans depenguin exclusivament de la voluntat dels seus representants i restin exempts de l'acció de l'Executiu, i la que resulta de l'atribució a cada dret o llibertat d'un nucli del qual el legislador no en pot disposar, d'un contingut essencial. Així mateix, han d'estar «derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» (STC 103/2018, FJ 8, fent-se ressò de nombrosa doctrina precedent, i també DCGE 10/2015, FJ 2.6, i 11/2015, FJ 2.2).

Certament, aquest contingut essencial pot adaptar-se en funció del context econòmic i social, de l'activitat afectada, del tipus d'empresa, etc. i, consegüentment, qualsevol definició a priori pot acabar essent reductora i comportar que tot allò que no hi estigui inclòs quedi a la lliure intervenció dels poders públics. Per això, delimitat en sentit negatiu, hom pot dir que no resultaria vulnerat sempre que les limitacions que s'arbitrin en cada cas puguin ser validades des d'un punt de vista constitucional. És per aquesta raó que resulta fonamental analitzar a continuació quins haurien de ser els mecanismes o criteris derivats del cànon de constitucionalitat que permetin efectuar correctament aquesta valoració o ponderació i determinar quina ha d'ésser la guia de la intervenció dels poders públics a l'hora de restringir l'exercici d'una determinada activitat econòmica.

Val a dir que, segons la jurisprudència, aquest cànon pot variar en el seu grau d'intensitat depenent de si es tracta de l'accés a l'activitat o de l'exercici posterior d'aquesta. Ens centrarem bàsicament en el segon d'aquests aspectes, amb el benentès que el límit entre ambdós és difús i que es pot

afectar l'exercici però també l'accés mateix a l'activitat, quan es modifiquen les condicions de prestació del servei que estaven fixades en l'atorgament mateix de l'autorització inicialment atorgada.

Sobre aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional, en darrers pronunciaments, ha declarat que el dret a la llibertat d'empresa (art. 38 CE) suposa que les regulacions públiques que afectin l'exercici d'una activitat empresarial han de ser adequades i no poden impedir, a la pràctica, l'exercici d'aquest dret fonamental. Per tant, les admet sempre que siguin «adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho» (STC 89/2017, de 4 de juliol, FJ 14).

En relació amb aquesta exigència (la privació del dret com a límit) i referint-se a mesures que afecten l'exercici de l'activitat econòmica i no pròpiament l'accés a aquesta, ha dit que «el control que puede ejercer el 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». I que són aquests els aspectes que ha d'examinar quan ha d'analitzar si la limitació que imposa el legislador és conforme amb el contingut essencial del dret a la llibertat d'empresa, atès que «[i]r más allá, en estos casos, supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política» (STC 103/2018, FJ 8, i 35/2016, de 3 de març, FJ 5, entre d'altres).

Però és cert que en altres ocasions, per tal de dilucidar l'adequació d'aquest tipus de mesures que incideixen en l'exercici de l'activitat empresarial, ha declarat també que «la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE exige que las regulaciones públicas que afectan al ejercicio de una actividad

empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma, sean constitucionalmente adecuadas”, es decir “no sean en sí mismas irracionales o arbitrarias” y garanticen “la igualdad de limitaciones de la actividad económica para las empresas de una misma clase ante cada ordenamiento individualmente considerado” (STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7)» (STC 30/2016, de 18 de febrer, FJ 6).

Sigui com sigui, l'escrutini de la constitucionalitat de les mesures restrictives que afectin la llibertat d'exercici d'una activitat empresarial que, en definitiva, suposen una limitació a la lliure competència, no pot situar-se per sota del test aplicable a altres drets constitucionals, de manera que ha de consistir en tot cas en un judici de ponderació i raonabilitat complex i exhaustiu que sospesi les circumstàncies i efectui la corresponent avaluació comparativa entre mitjans i finalitats, tenint en compte tots els factors implicats.

Una primera tasca consisteix a determinar si la finalitat perseguida per la mesura o mesures és constitucionalment legítima, com podria ser el cas, en el sector del transport urbà, de la protecció de valors com ara els drets dels usuaris del servei, la preservació de la mobilitat urbana i del medi ambient o la organització del domini públic viari i, com veurem, la garantia de la qualitat i la seguretat en la prestació d'un servei que es qualifica d'interès per al públic.

Superada aquesta exigència, és procedent examinar si la mesura limitativa adoptada és adequada per satisfer la finalitat pretesa; en altres paraules, si és útil per salvaguardar l'interès invocat com a fonament per dictar-la i, per tant, si existeix una relació de connexió entre l'objectiu legítim que es persegueix i la restricció com a mitjà ordenat per fer-lo possible.

Seguidament, cal valorar si la restricció és necessària, de forma que seria innecessària quan existissin altres mesures o opcions alternatives no restrictives o menys restrictives a disposició del legislador. Fins i tot, en aquesta operació es pot parlar d'indispensabilitat, en el sentit que la mesura limitativa en qüestió és inevitablement preferida a altres que poguessin suposar, per a l'esfera de la llibertat d'empresa, un sacrifici menor (STC 66/1991, de 22 de març, FJ 2; DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4.1, amb citació de la STC 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8). Ara bé, és clar que pertoca al legislador, en tot cas, exposar les dades i els arguments suficients per explicar per quins motius les restriccions són necessàries per assolir els objectius perseguits.

Arribats a aquest punt, és procedent efectuar el judici de proporcionalitat en sentit estricte, per tal de dilucidar si el sacrifici que s'imposa a l'exercici de l'activitat empresarial és excessiu o no amb relació al benefici que s'obté, dirigit, com s'ha dit, en última instància, a assolir la finalitat constitucionalment legítima que fonamenta l'adopció de la mesura. En aquesta operació, resulta adient tenir en compte les circumstàncies que són específiques i subjacents en cada cas, ja que la singularitat d'aquestes pot determinar que una mesura sigui desproporcionada en un supòsit concret quan, per contra, amb caràcter general o en una situació fàctica de tipus diferent no ho seria. Igualment, pot resultar que una legislació de partida amb mesures limitatives sigui constitucional però que pel desenvolupament que en faci posteriorment un altre poder públic o per la interpretació que empri l'Administració per a la seva aplicació esdevinguin inconstitucionals en ser desproporcionades.

Quart. L'examen de constitucionalitat de l'article 4 i de la disposició addicional primera del Decret llei 4/2019

Un cop hem exposat el paràmetre de constitucionalitat aplicable a la regulació del Decret llei 4/2019, ara ens pertoca, com és pràctica consolidada en els nostres dictàmens, enjudiciar l'article 4 i la disposició addicional primera.

1. Amb caràcter previ, però, a tall d'avantsala, formularem algunes consideracions generals que delimiten un marc comú de referència per al conjunt de les mesures normatives que són objecte de la nostra anàlisi.

D'entrada, cal recordar que la regulació del servei discrecional de transport urbà de viatgers mitjançant vehicles de turisme, segons les circumstàncies i l'opció governamental o legislativa de cada moment, pot reflectir polítiques públiques de signe divers, fins i tot oposades però igualment vàlides, a l'hora d'establir un concret model de funcionament. En tot cas, però, el que s'adopti ha de ser respectuós amb les normes i els valors constitucionals i estatutaris, inclosos els drets i els principis rectoris: l'interès general, la protecció dels consumidors, el medi ambient, la mobilitat, i amb la llibertat d'empresa, que inclou el principi de lliure competència, per esmentar-ne els més habituals.

Per al que ara interessa, la jurisprudència ordinària ha avalat un model a Espanya en el qual coexisteixen dues regulacions diferents per a dues activitats empresarials que presten el servei de transport urbà i metropolità mitjançant vehicles de turisme: els taxis i els VTC. Així, el Tribunal Suprem ha admès la concepció del servei de taxi com un servei d'interès general, sotmès a una intensa reglamentació, destinada a garantir la seva qualitat i seguretat, amb exigències que fan més onerosa la seva prestació. Aquesta opció que, en gran mesura, correspon als poders públics autonòmics i locals, comporta la possibilitat d'establir condicions diferents respecte de dues

activitats de transport urbà anàlogues, malgrat que puguin afectar la lliure competència, sempre que superin el cànon de constitucionalitat relatiu a la llibertat d'empresa (STS 921/2018, FD sisè, ja citada). En definitiva, el sector del transport, especialment l'urbà i el metropolità, compta amb un marc jurídic que ja hem descrit anteriorment, complex, i que es projecta i s'ha traduït en una realitat fàctica complicada i d'elevada tensió (en el FJ 2 d'aquest Dictamen, ens hem referit, precisament, al conflicte entre taxis i VTC, que s'ha produït a les grans ciutats).

Un element determinant en la valoració de l'esmentat marc jurídic, per part d'aquest Consell, és la recent aprovació i entrada en vigor d'una legislació estatal, el Reial decret llei 13/2018, que preveu la modificació de les condicions de prestació del servei de VTC per a les autoritzacions d'àmbit estatal, les quals, en un termini de quatre anys, han d'adaptar la seva activitat a les noves exigències. En concret, d'una banda, prescriu que el servei s'haurà de realitzar exclusivament a nivell interurbà i, de l'altra, delimita el seu àmbit territorial, en la mesura que obligarà que s'iniciï ineludiblement dins de la comunitat autònoma on es trobi domiciliada l'autorització (modifica en aquest sentit l'art. 91.1 i .2 LOTT).

Per aquesta raó, i en coherència amb la nova situació, més restrictiva, es preveu un règim jurídic transitori, com hem reiterat, de quatre anys, el caràcter indemnitzador del qual té la finalitat de rescabalar els operadors afectats. Aquest és, precisament, l'objecte de la disposició transitòria única RDL 13/2018, que es projecta sobre les autoritzacions que ja existeixen a l'entrada en vigor de la norma estatal o les sol·licituds de les quals estiguin encara pendents de resoldre's. A tall de síntesi, en primer lloc, disposa que poden continuar exercint la seva activitat de transport VTC d'acord amb les regles previstes a l'article 91 LOTT abans de la seva modificació (apt. 1.a i .b), i, en segon lloc, estableix les condicions perquè els titulars de les dites autoritzacions que considerin que les habilitacions temporals descrites per

continuar prestant el servei com fins ara no els compensen dels perjudicis que els ocasionarà la reforma puguin demanar una indemnització complementària (apt. 2). En qualsevol cas, però, els serveis de transport a què es refereix la disposició comentada restaran subjectes a les determinacions i limitacions que estableixin les administracions competents sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà i protecció del medi ambient; especialment, en matèria d'estacionament, horaris i calendaris de servei o restriccions a la circulació per raons de contaminació atmosfèrica (apt. 1.c).

Respecte del legislador català, ja hem dit que és competent per dictar el Decret llei 4/2019 i regular el règim d'atorgament i de prestació del servei de les autoritzacions VTC amb àmbit d'actuació intracomunitària, és a dir, a Catalunya. Ara bé, s'ha de tenir present, en tot moment, que, a l'empara de l'habilitació estatal, incideix en la regulació d'un seguit d'autoritzacions preexistents d'àmbit estatal, les quals, com hem vist en el primer fonament jurídic, deriven d'un llarg recorregut contenciós normatiu i judicial, i es troben sotmeses a un règim provisional que estableix un període de transformació, el qual, en conseqüència i simultàniament, les faculta per seguir operant en l'àmbit urbà segons el model de precontractació que han adoptat i consolidat mitjançant aplicacions informàtiques descarregades als telèfons mòbils.

Aquestes circumstàncies tan específiques, transitòries i indemnitzadores, fixades per la legislació estatal, les recordem i remarquem perquè, segons el nostre parer, són rellevants a l'hora de dur a terme l'avaluació de constitucionalitat de les normes adoptades pel Decret llei 4/2019, mitjançant les quals s'estableixen un seguit de condicions afegides per part del Govern de la Generalitat a les autoritzacions VTC d'àmbit estatal radicades a Catalunya i, específicament, a l'àrea metropolitana de Barcelona. Segons la nostra consideració, pel fet que incideixen en situacions consolidades

comporten un nivell d'escrutini superior al que seria exigible en el cas que s'analitzés una futura regulació, subsegüent a l'extinció del règim transitori actual, pel qual s'establís l'ordenació de les noves autoritzacions autonòmiques i locals. Per tant, aquesta indistinció entre les actuals VTC nacionals i les futures, d'acord amb el nostre criteri, és un dels principals problemes que evidencia la regulació del Decret llei català i que en dificulta la interpretació pel que fa a l'impacte dels seus efectes sobre els destinataris a qui s'adreça.

Dit això, i per acabar aquest apartat, cal insistir en unes darreres observacions. Tal com acabem d'indicar, en el cas català el sector del transport urbà mitjançant vehicles de turisme està regulat i intervingut pels poders públics, en el marc de l'assoliment de determinades finalitats constitucionals, amb especial exigència en les àrees metropolitanes. El model dual, com és sabut i s'ha reiterat insistentment, consisteix en dos tipus d'autoritzacions o llicències que han conviscut en els darrers anys i que la legislació estatal permet que ho facin, com a mínim durant els propers quatre anys.

Malgrat la diversa caracterització del taxi i els VTC i les diferències que els distingeixen en la prestació del servei —els VTC han d'actuar prèvia contractació del client i no poden captar o cercar clients a la via pública, ja sigui en moviment o estacionats en parades—, sí que existeix un espai del mercat en el qual els VTC i els taxis han aproximat la seva actuació i es poden situar en condicions equivalents.

En aquest espai, ni que sigui de forma transitòria en el temps, que és el de la precontractació o preencàrrec del servei per telèfon o dispositiu informàtic (app o aplicació en telèfons, tauletes o ordinadors), totes dues modalitats de transport han de poder competir en condicions raonables d'igualtat i de no-discriminació. I això ha de ser així, atès tant el necessari respecte al dret a la

llibertat d'empresa i al principi de lliure competència com a l'interès general dels ciutadans com a consumidors.

De manera que, en aquesta concreta modalitat, de les tres en què opera el taxi (precontractació, captació del client circulant en via pública i recollida en parades habilitades a aquest efecte), s'ha de garantir una concurrència respectuosa amb els principis precitats i alhora compatible amb la protecció del model general d'ordenació del transport que, com ja hem dit, presenta unes peculiaritats, entre les quals hi consta l'atribució d'interès general al servei del taxi, que han estat avalades per la legislació i la jurisprudència actualment vigents.

Un cop exposat l'anterior, a continuació analitzarem per separat els apartats 2 a 4 de l'article 4 del Decret Llei 4/2019, així com la disposició addicional primera, relatius a les condicions d'explotació del servei de VTC, que són els que han estat peticionats i els quals, segons el nostre criteri, podrien col·lidir amb l'article 38 CE.

2. L'apartat 2 de l'article 4 diu:

«Pel que fa les condicions de precontractació, el Govern o els ens locals, en els seus àmbits competencials respectius, poden determinar reglamentàriament les que resultin adients en cada cas, per millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o per garantir el control efectiu de les condicions de prestació dels serveis, respectant els criteris de proporcionalitat que estableix la normativa vigent.

Als efectes de garantir el compliment de les condicions de prestació del servei de l'article 182.1 del Reial decret 1211/1990 i, en particular, de la precontractació del servei, ha de transcórrer un interval de temps mínim de 15 minuts, entre la contractació i la prestació efectiva del servei.

En el cas que les empreses prestadores del servei reconeixin al consumidor o persona usuària un interval de temps per exercir un dret de cancel·lació o desistiment, aquest resta inclòs en el interval mínim assenyalat.»

En primer lloc, i abans que res, hem de recuperar el contingut del concepte precontractació en el règim jurídic de les VTC, que ja es recollia en la regulació que donà lloc al seu reconeixement administratiu primerenc (RD 1211/1990, en la seva versió original). La dita condició forma part del nucli del règim jurídic d'aquest tipus de transport, el fa recognoscible com a tal i, conjuntament amb la limitació de buscar i captar clients a la via pública, contribueix, en gran part, a diferenciar-lo del servei de taxi.

La precontractació, en aquest cas, significa que el client ha d'acordar el servei de VTC amb caràcter previ a la seva recepció efectiva, de manera que un cop s'inicia el transport, l'usuari ja ha fet el contracte de servei, amb el coneixement de les condicions bàsiques d'execució i la seva conformitat i, generalment i destacada, el preu total del cost de la prestació, el tipus de vehicle i el conductor.

Així, els VTC, a diferència dels taxis, no poden respondre directament a la demanda de clients ni cercar-los mentre circulen per la via pública, ni els poden recollir a una parada situada en superfície. Per contra, el servei del taxi, en el marc de la precisa normativa que el regula, pot atendre la sol·licitud de clients de manera immediata i continuada en la seva circulació espontània o aleatòria, urbana o metropolitana, i els pot captar en parada o a requeriment telefònic o digital mitjançant les corresponents centrals i aplicacions informàtiques. Aquesta darrera possibilitat és, entre les tres modalitats, com hem dit i veurem més endavant, l'únic àmbit en el qual els VTC actualment operatius, segons la legislació vigent, són susceptibles de competir amb el taxi. I, de fet, en la realitat, així ha estat, tot i que, sovint, en alguns espais i per part de determinats operadors, concretament a la

ciutat de Barcelona, s'ha produït una interferència amb els serveis reservats al taxi.

Dit això, i acceptada, de forma generalitzada, l'exigència normativa que els VTC han d'actuar en condicions de precontractació, a aquest Consell li pertoca respondre la qüestió de si l'objectivació o concreció que realitza l'apartat 2 de l'article 4 del Decret llei consistent a establir un període de temps mínim de 15 minuts d'espera entre la contractació del servei i l'inici de la prestació efectiva del transport és una norma respectuosa amb el marc constitucional o si, per contra, es tracta d'una mesura no raonable pel que fa a l'adequació a la finalitat al·legada pel legislador —assegurar el compliment efectiu d'aquesta condició del servei de les VTC—, que vulneraria la configuració constitucional de la llibertat d'empresa i la doctrina derivada de la legislació bàsica estatal (LGUM) per la qual es desplega el dret constitucional i principi rector de l'article 38 CE.

Doncs bé, segons el nostre parer —arribats a aquest punt ja el podem avançar—, aquesta prescripció del legislador català, malgrat que s'empari formalment en l'habilitació legal prevista a la disposició addicional primera del Reial decret llei estatal 13/2018, no troba suport en el marc constitucional, per les raons que a continuació exposarem i que resumidament es poden sintetitzar en el fet que constitueix una exigència excessivament constrictiva i lesiva de l'exercici del dret constitucional de l'article 38 CE i, per tant, il·legítima a efectes de l'interès general. I això perquè, tenint en compte la finalitat immediata i instrumental que cerca aquesta regulació, el legislador no n'acredita l'adequació ni la necessitat i, contràriament, pot ser assolida mitjançant altres mecanismes que siguin raonables i idonis, i alhora menys gravosos i més proporcionats quant al sacrifici que és susceptible de generar, tenint en compte el context normatiu i fàctic.

Certament, la precontractació actual, a través d'aplicacions informàtiques descarregades en un telèfon mòbil (apps) o un altre dispositiu electrònic (tauletes, ordinadors portàtils, etc.), ha esdevingut molt ràpida i convenient per als consumidors. Però aquesta circumstància tecnològica, de quasi immediatesa, que, d'altra banda, és valorada positivament per múltiples raons i beneficis, no ha de ser considerada com un obstacle per al compliment de la norma. En altres paraules, la precontractació, pel fet d'haver esdevingut molt competitiva, en termes d'eficàcia i d'eficiència, no comporta que hagi deixat de ser precontractació si simultàniament compleix les prescripcions de la seva configuració jurídica, és a dir, la contractació prèvia com a requisit per a l'inici del servei.

Per contra, entenem que l'establiment d'un interval mínim de 15 minuts sí que vulnera determinats principis i drets constitucionals. Arribem a aquesta conclusió, com ja acabem d'indicar, perquè la introducció d'aquest temps d'espera, tot i que eventualment podria actuar com un mecanisme de control preventiu, no és raonable en si mateixa per garantir el compliment efectiu de la condició o exigència de la precontractació en el cas dels VTC i, de manera oposada, d'una banda, afecta perjudicialment la llibertat d'empresa perquè constitueix una mesura constrictiva pel seu caràcter preventiu i gravós i, de l'altra, tampoc no protegeix ni afavoreix l'interès general dels ciutadans com a potencials usuaris del servei. I l'anterior partint de la base que una precontractació veloç i eficient no comporta una desnaturalització de l'actual model de transport discrecional amb conductor mentre que l'alteració artificial del temps d'espera sí que implica una modificació substancial del règim jurídic (les condicions de prestació del servei) aplicable a les VTC d'àmbit nacional. Sobre aquest darrer aspecte, que recuperarem més endavant, hem de recordar, perquè esdevé determinant en la valoració del test de constitucionalitat, que la legislació estatal (disp. add. primera RDL 13/2018) reconeix una finestra de quatre anys a les VTC que en el seu moment van obtenir, segons la normativa llavors aplicable, una llicència

d'àmbit estatal, la qual les faculta per operar en l'àmbit urbà de forma transitòria i amb una finalitat eminentment indemnitzadora.

Seguint amb la concreció de la nostra argumentació, sostenim que l'article 4.2 del Decret Llei 4/2019 no respon al principi d'adequació ni de necessitat, en connexió amb el principi de proporcionalitat, atès que el compliment de la precontractació pot ser assegurat mitjançant diverses mesures i controls alternatius menys perjudicials per a la llibertat d'empresa i més protectors de l'interès general dels ciutadans entesos com a usuaris. Alguns exemples, tot i que no ens correspon a nosaltres identificar les possibles alternatives quant a l'oportunitat normativa, malgrat que sí que n'hem d'assenyalar distintes opcions per descartar la necessitat de la norma dels 15 minuts, podrien ser: el control en superfície en el sentit que els VTC no circulen aleatòriament a la recerca o captació de clients; l'obligació d'estacionament fora de les vies públiques (com veurem en l'estudi de l'article 4.3); la limitació del sistema de geolocalització (com analitzarem amb motiu de l'article 4.4); la intervenció de la policia administrativa tant en la via pública (policia urbana i inspectors de transport) com en les bases d'aparcament dels VTC; la inspecció periòdica de la informació i la documentació administrativa exigible sobre l'activitat registrada de servei, etc.

Per tant, l'establiment de mesures que facilitin el control efectiu de la regulació de la precontractació i alhora facin possible l'equilibri entre el manteniment d'un model de transport urbà regulat i la llibertat d'empresa i la competència entre operadors és viable, i una prova il·lustrativa d'aquesta afirmació és que aquest tipus de transport funciona i conviu amb la modalitat del taxi en un bon nombre d'estats, inclosos alguns del nostre entorn jurídic, polític i cultural europeu, i en cap de les seves legislacions es preveu aquest interval de temps dilatori. I els que en un determinat moment el van establir, com és el cas de França, el van suprimir posteriorment i definitiva perquè els corresponents òrgans constitucionals van interpretar que vulnerava

l'ordenament jurídic (el Consell d'Estat francès, quan va suspendre en primera instància el precepte del Decret núm. 2013-1251, de 27 de desembre de 2013, que imposava l'interval d'espera per contractar el servei, ho va fer argumentant, entre d'altres, que la mesura constituïa un seriós obstacle per al desenvolupament de l'activitat en el mercat, susceptible d'afectar de manera greu i immediata la situació financera i econòmica d'aquest tipus de servei [*Ordonnance du 5 février 2014, SAS Allocab et autres*, paràgraf 16]).

D'acord amb l'anterior, la justificació del Govern català, fonamentada en el criteri de l'objectivació de la garantia de la precontractació a partir de la fixació d'un temps d'espera mínim (15 minuts) ens resulta mancada de base per poc raonable —com a valoració de conjunt de l'adequació, la necessitat i la proporcionalitat— tant per a l'assoliment de les finalitats immediates o directes (la garantia del compliment de la precontractació) com per a les mediate i principals (els béns constitucionals protegits del medi ambient i la mobilitat que justifiquen un model de transport urbà intervingut pels poders públics).

Així, se susciten qüestions decisives que condueixen a la conclusió que sostenim, les quals ni el preàmbul ni el text articulat del Decret llei 4/2019 motiven ni sustenten quant al seu contingut: ¿per què el constrenyiment de la capacitat de resposta ràpida del transport, en perjudici dels operadors i dels consumidors, és el mecanisme adequat per garantir les finalitats immediates (garantia del requisit de la precontractació) i les mediate (constitucionals: medi ambient, mobilitat...)?; ¿no es tracta, per contra, d'una mesura preventiva amb una càrrega inherent sancionadora o penalitzant que presumeix l'incompliment generalitzat del sector?; ¿quin criteri suporta aquesta quantificació temporal (15 minuts ampliables) dilatòria com a mecanisme adequat per assegurar la precontractació?; ¿no existeixen altres mesures de garantia de la regulació del transport que no

obstaculitzin substantivament l'exercici de l'activitat econòmica, en condicions de competència i igualtat, en la modalitat de precontractació entre VTC i taxis?

Raonat l'anterior, el preàmbul del Decret Llei també pretén justificar la finalitat d'aquesta mesura en el fet que amb la fixació de l'esmentat interval temporal es protegeixen els drets de les persones usuàries del servei. És en aquest sentit que afirma que aquestes «han de poder tenir identificat un temps mínim per poder prendre una decisió sobre el servei que han precontractat, però que no se'ls ha arribat a prestar encara, com succeeix en qualsevol àmbit en el que es contracten serveis».

Sobre això, hem de començar recordant que, a diferència del que succeeix en l'àmbit de la contractació civil ordinària, en seu de protecció dels consumidors i usuaris s'admet, en alguns supòsits, que es pugui desistir del contracte durant un temps determinat (període de reflexió). És a dir, el desistiment és un dret que correspon al consumidor en els casos legalment previstos i, òbviament, també quan ho reconeix l'oferta, la promoció, la publicitat o el mateix contracte. Tanmateix, la legislació catalana en matèria de protecció de consumidors i usuaris no conté cap previsió que tingui l'abast que assenyala el preàmbul del Decret Llei 4/2019. Com tampoc la conté el dret estatal, que exclou del dret de desistiment el servei de transport de viatgers (art. 93.k RDL 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries), com també l'exclou en el cas que es pogués catalogar com a contracte de lloguer de vehicles quan es preveu una data o un període d'execució específic, com és el cas (art. 103.I).

I això és així perquè ambdues normes tenen la mateixa finalitat de compatibilitzar la necessària protecció de les persones consumidores quan utilitzin mitjans de contractació a distància amb la dels interessos dels

prestadors del servei, per d'aquesta manera evitar el gravamen excessiu que per a l'empresari comportaria que els clients, sense necessitat de cap mena de justificació, poguessin anul·lar sense costos els serveis prèviament reservats, llevat, és clar, que es reconegui contractualment aquest dret de cancel·lació.

Per tant, el dret de la persona consumidora a decidir la cancel·lació del servei de VTC queda a resultes del que s'hagi pogut preveure en el contracte, és a dir, a l'autonomia de la voluntat de les parts. Altrament, així ho confirma la mateixa norma objecte de Dictamen, que supedita l'exercici del desistiment al cas que les empreses prestadores del servei l'hagin reconegut en les seves condicions de reserva (com, d'altra banda, fan la majoria). En conclusió, no s'albira com la realització d'un pretès interès general de protecció dels consumidors del servei de VTC, que no suposa el reconeixement *ex lege* de cap dret, pot justificar una mesura restrictiva com és l'interval de 15 minuts previst a l'article 4.2 del Decret Llei 4/2019.

D'acord amb tot l'anterior, segons el nostre parer, el contingut d'aquesta norma, configurada com una pretesa objectivació (un interval mínim de 15 minuts), en la mesura que està mancat de suficient justificació per part del legislador pel que fa a la seva adequació i necessitat —que tampoc es deriven de manera evident de la seva naturalesa— respecte de les finalitats que diu perseguir el Decret Llei, resulta lesiu del dret a la llibertat d'empresa reconegut a l'article 38 CE.

Una vegada hem argumentat que la principal finalitat directa de l'article 4.2 del Decret Llei, és a dir, la garantia del compliment de la precontractació, pot ésser assolida mitjançant altres mesures idònies o adequades i significativament menys restrictives de l'exercici del dret a la llibertat d'empresa i afavoridores de la lliure competència en benefici dels ciutadans usuaris, i igualment compatibles amb la protecció del medi ambient i la

mobilitat —com a objectius superiors de l'ordenació d'un sector del transport urbà i metropolità regulat—, creiem també convenient afegir determinats raonaments que, des de la perspectiva de la proporcionalitat i del principi de no-discriminació, contribueixen a reforçar la nostra conclusió.

Recuperant el marc de la legislació estatal on s'enquadra l'exercici de l'habilitació a la Generalitat (disp. add. primera RDL 13/2018), hem de recordar que, d'ençà de l'entrada en vigor de la norma aprovada pel Govern de l'Estat, les autoritzacions VTC són sotmeses a una transformació en el seu règim jurídic molt substantiva. Un cop finalitzi el període de transició no podran operar si no és com a transport interurbà i ho hauran de fer iniciant el seu servei sempre en l'àmbit territorial d'una mateixa comunitat autònoma. La transformació implica, a la pràctica, la seva conversió en autoritzacions regionals i locals. Per això, s'articula un règim transitori, d'un mínim de quatre anys, amb una finalitat eminentment indemnitzadora, com el que hem vist que estableix la disposició transitòria única del Reial decret llei 13/2018.

En conseqüència, que el Govern de la Generalitat agreugi el constrenyiment que ja preveu la legislació estatal, dificultant encara més l'operativa en el medi urbà de les VTC vigents i, per tant, la possibilitat de rescabalar-se en el temps que els atorga la llei del poder central, contribueix a agreujar el caràcter lesiu de la mesura catalana, incrementant la qualificació de desproporcionada, tenint en compte el context on s'ha d'aplicar. Recordem, aquí, que la proporcionalitat s'analitza segons el marc en el qual s'ha d'aplicar la llei i les circumstàncies en què es troben els seus destinataris.

En definitiva, la regla dels 15 minuts, en un context transitori, d'autoritzacions preexistents, sotmeses a un canvi de règim jurídic i, consegüentment, susceptibles d'obtenir una indemnització per la transformació sobrevinguda de la seva activitat econòmica, incrementa

sensiblement el seu caràcter desproporcionat pel seu elevat grau de potencial perjudici. Amb el benentès que afecta sobretot l'àmbit urbà i metropolitana, on es troba el gruix del seu nínxol de prestació del servei, i el qual, alhora, tampoc no evidencia cap connexió directa amb l'interès dels ciutadans, únics i veritables destinataris de tota regulació de perfil proteccionista.

I, quant a aquesta darrera consideració, creiem que és important cridar l'atenció de la Generalitat sobre la potencial reclamació econòmica a càrrec de la hisenda pública que pot impulsar el sector empresarial i professional afectat, com a conseqüència de l'aprovació del Decret Llei 4/2019, en la mesura que la norma catalana incideix no únicament sobre l'articulació del futur model d'aquest tipus de transport sinó també, durant un primer període de temps, en l'operativa d'un important nombre d'autoritzacions obtingudes legalment en el seu moment i que, segons la llei estatal, tal com hem insistit, tenen dret a ser indemnitzades pel canvi de model. D'aquesta manera, tot i que la transformació ve impulsada per l'Estat i alhora aquest habilita jurídicament la Generalitat per afegir condicions sobre la precontractació, la norma de l'article 4.2 dificulta encara més la materialització i l'eficàcia del precitat rescabament transitori i, per tant, és susceptible de ser objecte de reclamació patrimonial envers l'Administració pública catalana, amb el consegüent perjudici per als ciutadans.

En darrer lloc, creiem que és convenient fer una breu consideració sobre el principi de no-discriminació. Com hem vist al llarg del Dictamen, el model dual de transport discrecional té plena empara constitucional. I, en l'àmbit urbà, el nou marc facilita a la Generalitat, amb la col·laboració dels municipis, especialment els metropolitans, la regulació d'un sistema més equilibrat i sostenible, destinat a prestar el millor servei possible als ciutadans des del respecte al principi de la llibertat econòmica i als béns protegits del medi ambient i la mobilitat.

Mentre això no es produeix, l'actual marc, amb la corresponent regulació de nombrosos elements en el cas del taxi (preu, horaris, recorregut, etc.), comporta que aquest sigui el tipus de transport prevalent a les ciutats. De fet, com sabem, els taxis operen en tres modalitats: la captació immediata a la via pública, a les parades habilitades també en l'espai públic i pel sistema d'encàrrec, molt similar a la precontractació, per telèfon o aplicació digital. Per contra, els VTC, acotats al període transitori previst, únicament poden operar en l'àmbit de la precontractació. Per tant, des d'una perspectiva de la igualtat de condicions en situacions idèntiques o d'equivalència substancial, la regulació ha d'oferir un tracte similar als destinataris de la norma en aquest concret àmbit. I aquesta igualtat que ha de facilitar la competència, en el precepte que ens ocupa, no es dona perquè situa els VTC en un evident desavantatge competitiu, amb la qual cosa la modalitat de transport urbà concret que avaluem pateix una situació discriminatòria.

I l'anterior perquè cal recordar que, en la precontractació o l'encàrrec de servei, el taxi no gaudeix en sentit estricte ni de manera expressa d'una reserva exclusiva reconeguda per la normativa del transport, sinó que aquest supòsit s'ha anat desenvolupant a través de l'emergència de la tecnologia — primer mitjançant el telèfon tradicional i després la informàtica mitjançant les apps—. En conseqüència, en aquest segment, res no sembla justificar, en l'actualitat, la restricció de la concurrència competitiva, cadascú des de les seves respectives condicions reguladores.

En definitiva, i ja com a conclusió de l'examen de l'article 4.2, paràgraf segon, del Decret llei 4/2019, pel qual s'estableix un interval mínim de 15 minuts d'espera entre la contractació i la prestació del servei de transport de VTC, considerem que aquesta norma, que té per finalitat garantir el compliment efectiu del requisit de la precontractació i la qual s'aplica en el marc d'un règim transitori i indemnitzador previst per a les VTC d'àmbit

nacional en el Reial decret llei estatal 13/2018, obstaculitza de manera excessiva i, per tant, de forma no raonable —valorada segons el principi d'adequació a la finalitat i de necessitat i proporcionalitat de la norma— el dret constitucional a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE, fins al punt que esdevé un impediment pràctic per al seu exercici. La intensitat de la constricció impossibilita la competència en condicions de no-discriminació en l'espai que sí que els reconeix la legislació estatal, ni que sigui de manera temporal, causant un perjudici il·legítim al règim d'unes autoritzacions vàlidament adquirides i actua també, sens dubte, en detriment d'un servei als ciutadans que no necessàriament és incompatible amb el respecte a un model de transport regulat i limitat amb finalitats constitucionals vàlides.

3. Un cop hem examinat l'apartat 2 de l'article 4 del Decret llei 4/2019 i hem conclòs la manca d'adequació del seu paràgraf segon a l'ordre constitucional, a continuació avaluarem la disposició addicional primera, tenint en compte la innegable connexió material que presenta amb l'esmentat precepte.

La precitada disposició estableix que:

«Precontractació del servei en l'àmbit local

Els ens locals, en l'exercici de les seves competències sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà, protecció del medi ambient i prevenció de la contaminació atmosfèrica, poden augmentar l'interval de temps fixat en l'article 4 d'aquest Decret llei de forma justificada en els termes de l'habilitació prevista en el Reial decret llei 13/2018.»

D'entrada, res no s'objecta a les competències dels ens locals per regular el servei de transport discrecional de viatgers en l'àmbit territorial urbà o metropolità que els correspongui i dins del marc jurídic configurat pel legislador català (art. 84 EAC i art. 66 Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de

Catalunya). Allò que critiquen els sol·licitants és, precisament, l'habilitació que se'ls fa per desenvolupar l'interval de temps previst a l'article 4.2 del Decret llei.

En aquest sentit, el precepte autoritza els municipis a incrementar, a partir del líndar mínim dels 15 minuts, el període d'espera del servei de transport VTC fins a una durada no precisada ni limitada quantitativament, si així es justifica en les respectives regulacions locals.

Doncs bé, d'acord amb els arguments que hem exposat amb motiu de l'enjudiciament de l'article 4.2 del Decret llei 4/2019, és evident que la nostra conclusió quant a la disposició addicional primera ha de ser coincident i en el mateix sentit de manca de cobertura constitucional per vulneració de l'article 38 CE.

Com hem dit anteriorment, el dret a la llibertat d'empresa i el corresponent principi de lliure competència, que beneficia tant la iniciativa econòmica com els drets dels usuaris i consumidors, no poden ser obstaculitzats de manera indeguda. En conseqüència, la possible restricció ha de respondre a finalitats legítimes i justificades des de la perspectiva de l'interès públic, i la regulació que així ho faci ha de ser raonable, entenent-se aquest atribut o aquesta propietat com la suma de l'adequació, la necessitat i la proporcionalitat, d'acord amb el corresponent test d'avaluació pel qual es pondera l'impacte o sacrifici de la mesura respecte de l'objectiu pretès.

D'aquesta manera, la falta d'adequació de la mesura a les finalitats perseguides (la garantia del compliment de la condició de la precontractació i l'establiment d'un temps per al desistiment), així com la manca de concurrència dels principis de necessitat i de proporcionalitat, amb el resultat d'un excés de lesivitat que arriba a obstaculitzar a la pràctica l'exercici de l'activitat de transport en qüestió, són encara més intensos en la disposició

addicional primera. I això és així perquè al requisit d'espera, ja per si mateix invàlid —pels motius que hem detallat anteriorment—, la disposició addicional hi suma la possibilitat que sigui ampliat il·limitadament, mitjançant la corresponent regulació local de rang inferior a la llei.

En conseqüència, i ja sense la necessitat d'estendre'ns més, atès que ja ho hem fet en l'anàlisi de l'article 4.2, concloem que la disposició addicional primera del Decret Llei 4/2019 constitueix una restricció invàlida, per inadequada, innecessària i desproporcionada, a la llibertat d'empresa i, per tant, lesiona l'article 38 CE i no troba empara en l'ordenament constitucional.

4. Entrarem ara a examinar l'apartat 3 de l'esmentat article 4, que és del tenor literal següent:

«3. D'acord amb el que estableix l'article 182.1 del Reial decret 1211/1990, els vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor no poden, en cap cas, circular per les vies públiques a la recerca de clients ni propiciar la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei romanent estacionats a tal efecte.

Amb aquesta finalitat, quan no estiguin contractats prèviament o prestant servei, els vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor han de romandre estacionats fora de les vies públiques, en aparcaments o garatges.»

A) La sol·licitud de dictamen al·lega que encara que aquest precepte «superase el canon de la adecuación respecto del requisito de prestación del servicio consistente en la prohibición de que los vehículos no puedan aguardar o circular por las vías públicas, el mismo es claramente desproporcionado. Y es desproporcionado porque existe, al menos, una medida menos restrictiva que es la obligatoriedad de que se encuentren debidamente estacionados bien sea en garajes o aparcamientos o en la

propia vía pública en los espacios normativamente habilitados para ello». Això permetria, segueix afirmant la sol·licitud, perseguir la finalitat constitucionalment al·legada i, alhora, eliminaria la restricció o dificultat excessiva per a l'exercici de la llibertat de prestació del servei en aquells àmbits geogràfics en què és materialment impossible o excessivament costós estacionar els vehicles exclusivament en aparcaments o garatges que no estan ubicats en la via pública.

B) Abans d'entrar en l'examen de les crítiques formulades i la seva projecció sobre les concretes limitacions que conté el precepte qüestionat, resulta oportú remarcar que els diputats peticionaris del Dictamen admeten la constitucionalitat de la mesura prevista en el primer paràgraf, que consisteix que, mentre no estan prestant un servei o estan contractats per prestar-lo, els vehicles hagin de romandre estacionats. Centren els seus dubtes, exclusivament, en el segon paràgraf, on es conté la prohibició d'estacionar en la via pública, cosa que, segons acabem de dir, consideren que és una mesura excessivament restrictiva, ja que hi hauria una alternativa menys onerosa.

Així, doncs, la nostra anàlisi s'ha de centrar en la determinació de si aquesta darrera limitació és una mesura justificada que troba empara en una raó d'interès general i respecta els principis de necessitat, adequació i proporcionalitat que, per a aquests casos, ha establert la jurisprudència constitucional, segons hem vist en el fonament jurídic tercer.

A aquest efecte, hem de començar recordant que l'article 4.3 del Decret llei objecte del present Dictamen és una reproducció literal de l'article 182.1 del Reial decret 1211/1990, pel qual s'aprova el ROTT, amb l'afegitó, però, del paràgraf segon, que és el que suscita dubtes als sol·licitants del Dictamen. Segons ja ha quedat dit, l'esmentada disposició només autoritza

l'estacionament d'aquests vehicles en aparcaments o garatges, prohibint expressament que puguin fer-ho en les vies públiques.

En el nostre examen, hem de partir de la base que, tal com ha reconegut la jurisprudència del Tribunal Suprem (STS 921/2018), l'activitat d'arrendament de vehicles amb conductor, tot i restar sotmesa a la necessitat d'autorització, és lliure i la llei pot incorporar determinats requisits de condicionament en la prestació del servei. En aquest sentit, pel que fa a l'exercici de l'activitat que deriva de les autoritzacions nacionals ja atorgades o pendents de ser-ho —que és bàsicament l'objecte del present Decret llei—, convé recordar, novament, que l'habilitació normativa que té la Generalitat ve determinada pel que estableix la disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018, mantes vegades esmentada. Específicament, aquesta norma estatal li permet (en tant que competent, per delegació de l'Estat, per atorgar autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor d'àmbit estatal) modificar les condicions d'explotació que preveu l'article 182.1 ROTT, sempre, això sí, que la modificació afecti només els serveis amb itinerari dins de l'àmbit territorial de Catalunya i es refereixi a les condicions de contractació prèvia, la sol·licitud d'aquests serveis, la captació de clients, els recorreguts mínims i màxims, els serveis o horaris obligatoris i les especificacions tècniques del vehicle. La mateixa disposició addicional, com sabem, afegeix també un altre condicionant: que la dita modificació estigui orientada a millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o a garantir el control efectiu de les condicions de prestació dels serveis, respectant en tot cas els criteris de proporcionalitat.

És a dir, la capacitat de normació autonòmica no esdevé una clàusula que habiliti la Generalitat per imposar qualsevol restricció, sinó que, com ja ha quedat dit en el fonament jurídic tercer, la regulació només es pot considerar legítima si les limitacions que s'estableixen al desenvolupament de l'activitat

econòmica en qüestió (que, en el cas de l'apartat 3, afecten la captació de clients) resulten adequades, necessàries i proporcionades.

La norma que estem examinant ja ens indica, de forma expressa, que cerca la mateixa finalitat legítima que el paràgraf primer d'aquest apartat 3: evitar que es propiciï la captació de clients en les vies públiques. A aquest efecte, cal retenir, tal com hem anat reiterant al llarg del Dictamen i hem desenvolupat àmpliament en l'anàlisi de l'article 4.2, que allò substancial en aquest servei de transport mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor és que s'ha de limitar als serveis de contractació prèvia. Aquest règim, que es caracteritza per haver reservat el servei de VTC abans de la seva efectiva prestació, comporta, per definició, que els vehicles tinguin vedats la circulació i l'estacionament en la via pública a la recerca de clients, la qual cosa fa que es diferenciï, molt clarament, del règim de prestació del servei de taxi, que, en estar legitimat per actuar en els altres dos segments de la contractació que hem descrit anteriorment en aquest mateix Dictamen, té normativament reconeguts la circulació i l'estacionament en parades en les dites vies públiques per a la recollida de clients per al seu transport.

Des d'aquest punt de vista, hom pot dir que la mesura persegueix una finalitat legítima, que és mantenir una prestació equilibrada entre dos serveis de transport urbà mitjançant vehicles amb conductor; concretament, s'adreça a preservar el servei del taxi, que les administracions competents en la matèria i la jurisprudència del Tribunal Suprem, a què abans hem fet referència, com passa també en d'altres països del nostre entorn cultural, consideren d'interès general. En aquest sentit, per exemple, es pronuncia la Sentència de 13 de desembre de 2018, del Tribunal Suprem Federal alemany (Bundesgerichtshof), seguint la jurisprudència constitucional sobre el § 49 (4) de la Llei de transport de passatgers (*Personenbeförderungsgesetzes*), que obliga els vehicles de lloguer amb conductor, després haver complert un servei, a tornar a la base sense demora. I això perquè interpreta,

precisament, que la mesura es justifica per protegir el transport dels taxis que, a diferència de les empreses VTC, està sotmès a l'aplicació de tarifes fixes i a la contractació obligatòria.

Sobre aquesta norma, com dèiem, ja s'havia pronunciat el Tribunal Constitucional Federal alemany (Bundesverfassungsgericht) en la Sentència de 14 de novembre de 1989 (BVerfGE 81, 70), afirmant-ne la seva constitucionalitat. Argumentava que si la prohibició de facilitar o posar a disposició dels viatgers vehicles VTC en vies públiques de forma semblant a com ho fan els taxis persegueix un interès públic particularment important, s'ha de presuposar aleshores que l'obligació de tornar a la base garanteix el compliment efectiu d'aquella prohibició i, per tant, que resta emparada per les mateixes consideracions d'interès públic (la prohibició de captar clients a la via pública). És a dir, considera que la delimitació legal de la prestació del servei de VTC i el servei de taxis serveix per protegir l'existència i el bon funcionament d'aquest darrer, atès l'interès general que representa, ja que hi ha una necessitat legítima de proporcionar als ciutadans un mitjà de transport que atengui les necessitats individuals amb una tarifa fixa.

Des d'aquesta mateixa perspectiva, hom pot afirmar, sense cap mena de dubte, que la finalitat o el propòsit de la prohibició d'aparcar a la via pública, que estableix la norma que estem examinant, és garantir millor que el transport de passatgers en vehicles VTC no es pugui subministrar —com els taxis— en la via pública després de la finalització d'un contracte de transport i evitar que es propiciï que puguin acceptar, allà mateix, una nova ordre de transport.

A banda d'això, és igualment rellevant tenir present que, segons s'expressa en el preàmbul i alhora resulta de la normativa estatal reguladora de les VTC de la qual el Decret llei examinat porta causa, el segon paràgraf de l'article 4.3 persegueix, a més, una altra finalitat legítima com és la millor cura dels

problemes de mobilitat, de congestió del trànsit, d'estacionament en la via pública i mediambientals que l'elevat increment d'aquesta classe de transport podria estar ocasionant als principals nuclis urbans. Així ho justifiquen, com dèiem, el preàmbul i la disposició transitòria única del mateix RDL 13/2018, quan afirmen que el servei de transport en l'àmbit urbà ha de restar subjecte a totes les determinacions i limitacions que estableixi l'òrgan competent en l'exercici de les seves competències sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà, protecció del medi ambient i prevenció de la contaminació, en especial en matèria d'estacionament, horaris i calendaris de servei o restriccions a la circulació per raons de contaminació atmosfèrica.

C) Un cop ha quedat determinada la legitimitat de les finalitats que es persegueixen amb la mesura qüestionada per la sol·licitud de dictamen, hem d'aplicar el judici de l'adequació de la norma, és a dir, que la restricció o limitació que incorpora és útil per a la finalitat pretesa. Sens dubte ho és. Efectivament, la prohibició d'estacionar en les vies públiques s'ha de vincular, gairebé de manera indissociable i per contraposició al servei de taxi, amb l'obligació de no circular per les dites vies a la recerca de clients per tal de no propiciar la captació de viatgers que preveu el primer paràgraf del mateix apartat 3, respecte de la qual ja hem dit que partíem, com fan també els diputats peticionaris, de la seva constitucionalitat. Sobre això, hem de recordar, novament, que el servei de transport de VTC és una activitat que s'ha de circumscriure a l'àmbit de la contractació prèvia a la prestació del servei, i que, per aquesta raó, té vedades les altres formes de contractació i captació de viatgers, la qual cosa, segons ja hem avançat, haurà de repercutir en una gestió més eficient de la mobilitat en les vies urbanes.

La mesura és també necessària. L'opció que proposa la sol·licitud de dictamen, que considera menys restrictiva (que puguin estacionar en la mateixa via pública, en els espais normativament habilitats), no constitueix, al nostre parer, una veritable alternativa. Ans al contrari, impactaria

negativament sobre la finalitat que pretén assolir la norma qüestionada, fent-la del tot inoperant. Així, d'una banda, propiciaria que, com passa amb les parades de taxi, els clients es poguessin adreçar directament al vehicle estacionat per contractar el servei i, d'altra, contribuiria a augmentar, de forma substancial, la congestió dels espais destinats a l'estacionament de la resta de vehicles.

Encara que sigui a títol merament exemplificatiu, volem fer notar que d'altres ordenaments assoleixen la mateixa finalitat a través d'una mesura idèntica a la prevista pel precepte que ara examinem. Aquest és el cas de l'article 17 § 1.5 de l'*Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur* de la regió de Brussel·les-capital i, en el dret francès, de l'art. L3120-2, II.3 del *Code des transports*. En l'ordenament alemany, en canvi, aquella finalitat es garanteix amb una mesura diferent, l'obligació de tornar a la seu operativa després d'haver executat el transport contractat (§ 49 [4] de la Llei de transport de viatgers, *Personenbeförderungsgesetz*, abans esmentada), que entenem que és encara més gravosa que la de no aparcar en la via pública.

En darrer lloc, pel que fa a la proporcionalitat de la mesura, entenem que el sacrifici que s'imposa a l'exercici del servei de transport de vehicles amb conductor, en relació amb el benefici que s'obté per al millor assoliment de l'interès general que es pretén protegir amb la present norma restrictiva, no és excessiu. Això perquè l'aplicació efectiva d'aquesta prohibició no restringeix l'actuació que és pròpia del servei de VTC en el segment del transport urbà, el de la contractació prèvia (amb més raó encara si s'elimina, com s'hauria d'eliminar, l'interval temporal que fixa l'apartat 2), que és on concorren en condicions de lliure competència amb el taxi. Més enllà d'una possible repercussió poc significativa en el preu del servei de VTC, no es pot considerar que les hipotètiques dificultats d'aparcament o els costos de l'estacionament en aparcaments fora de la via pública, als que al·ludeixen els

diputats peticionaris, puguin arribar a causar un perjudici superior al benefici que la mesura persegueix. En aquest sentit, entenem que la prohibició d'estacionar a la via pública no suposa una càrrega financera de suficient entitat per a les empreses de lloguer que els impedeixi exercir la dita activitat de forma productiva.

Tot l'anterior sense perdre de vista els beneficis indubtables que la mesura produeix, per exemple, en relació amb la millora de la mobilitat i la gestió de l'espai urbà.

Podem concloure, doncs, que el paràgraf segon de l'apartat 3 de l'article 4 del Decret Llei 4/2019 no vulnera l'article 38 CE.

5. Els diputats sol·licitants qüestionen també l'adequació a la Constitució de l'article 4, apartat 4, del Decret Llei 4/2019, que conté la següent prescripció:

«La geolocalització que permet als clients ubicar amb caràcter previ a la contractació els vehicles disponibles adscrits a una autorització d'arrendament de vehicles amb conductor es considera, a l'efecte de les condicions d'explotació del servei, que propicia la captació de viatgers, i, per tant, no es pot practicar.

Sens perjudici del que es disposa al paràgraf anterior, un cop contractat el servei la persona usuària ha de poder accedir a la informació que identifiqui el vehicle que li ha de prestar aquest servei.»

A) L'escrit de petició de dictamen conté dues referències explícites a aquest precepte: la primera, quan considera que «en el caso de la prohibición de la geolocalización permanente la misma puede llegar a ser incluso contraproducente», ja que la seva utilització «facilitaría el control de la circunstancia de que el servicio se ha contratado previamente al inicio de su prestación y que el mismo no se presta habiendo recogido en la vía pública a

usuarios con los que previamente no hayan contratado»; la segona, quan afirma que «la prohibición de geolocalización [...] nada añade ni aporta al control del cumplimiento de las condiciones en que deben prestarse los servicios según la normativa citada, sino que directamente excluye o prohíbe la utilización de esta técnica de localización previa de los prestadores disponibles».

B) La geolocalització, aplicada al lloguer de vehicles, permet a la plataforma que gestiona el servei conèixer la ubicació dels vehicles disponibles en un moment determinat, de manera que pugui prestar el servei en les millors condicions possibles i informar de forma immediata l'usuari sobre el temps aproximat d'iniciació i acabament del servei i sobre el preu que s'aplicarà. També permet posar a la seva disposició el tipus de vehicle que desitja (ordinari, de luxe, elèctric, híbrid, adaptat per persones amb discapacitat, etc.), si escau, o fins i tot optar per un servei compartit. Com a tal, és evident que la geolocalització aporta avantatges i beneficis importants per a l'usuari, encara que només si és utilitzada adequadament per la plataforma.

El precepte que examinem no prohibeix qualsevol tipus de geolocalització, i menys encara la que opera de forma permanent, com semblen entendre els sol·licitants, sinó únicament la que «permet als clients ubicar amb caràcter previ a la contractació els vehicles disponibles», segons llegim a l'inici del citat apartat 4. Per tant, no impedeix que l'usuari rebi la informació abans indicada sobre el temps i el preu del servei, ni tampoc que una vegada s'hagi produït la contractació es pugui emprar per controlar el compliment de les obligacions que la llei imposa als prestadors del servei o per oferir al client atencions complementàries.

No obstant això, aquest precepte limita l'exercici de la llibertat d'empresa per part dels prestadors del servei de lloguer de vehicles amb conductor, atès que afecta un aspecte substancial de la seva oferta en el mercat. Per tant,

seguint la doctrina constitucional consolidada sobre els límits que es poden imposar a l'exercici d'aquest dret, tal com l'hem exposada en el fonament jurídic tercer (per totes, STC 7/2018, de 25 de gener, i 103/2018, de 4 d'octubre), examinarem si s'ajusta al cànon de raonabilitat exigida per aquesta doctrina en les seves tres vessants ja conegudes: finalitat constitucionalment legítima, adequació a la consecució d'aquesta finalitat i proporcionalitat. També examinarem si el límit imposat és de tal intensitat que impedeix a la pràctica l'exercici de l'activitat econòmica de l'empresa, per la qual cosa no respectaria el contingut essencial del dret.

Els sol·licitants neguen que es respecti la primera d'aquestes exigències (existència d'un objectiu constitucionalment legítim) perquè «nada se explica ni se argumenta no ya sobre su necesidad, sino sobre cómo mejorarían la movilidad de los viajeros de los transportes terrestres o garantizarían el control efectivo de las condiciones de prestación del servicio». Però el cert és que la finalitat de la norma no és aquesta, sinó una altra, clarament expressada en el seu redactat i de forma més precisa al preàmbul: el que es pretén, simplement, és «impedir la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei» (preàmbul, apt. IV).

Aquesta mesura, com les altres que hem tractat en els apartats anteriors, està relacionada amb el compliment de l'obligació que sempre s'ha imposat a l'activitat de les empreses de lloguer de vehicles amb conductor, que és la precontractació dels seus serveis. A més a més, també està prevista a altres països de la Unió Europea, i ha estat expressament validada pel Tribunal Suprem en la recent Sentència 921/2018, ja citada abans.

La precontractació, com vèiem anteriorment, exigeix la separació entre la contractació i l'inici de la prestació del servei, entesa no necessàriament com a separació temporal sinó com a actes diferenciats. En canvi, la captació de viatgers que no hagin contractat prèviament el servei és la que es fa de

forma directa i immediata sense que hi hagi l'esmentada separació, és a dir, la que es fa sobre vehicles que són a la via pública, bé perquè estan circulant, bé perquè romanen estacionats als espais establerts a l'efecte. A això es refereix el Tribunal Suprem a la Sentència tot just citada, quan diu que:

«[p]arece claro que el aspecto substancial de estos requisitos es el asegurar la limitación de las VTC a servicios de previa contratación, lo que supone restringir la actividad de las VTC a uno solo de los tres segmentos en los que se puede subdividir el mercado del transporte urbano mediante vehículos con conductor (la previa contratación, la parada en la vía pública y la contratación del vehículo en circulación).» (FD onzè)

És per aquest motiu que l'apartat 3 d'aquest mateix article 4 prohibeix als vehicles amb conductor circular per les vies públiques a la recerca de clients o propiciar la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei, romanent estacionats a aquest efecte. A l'apartat anterior del present fonament jurídic hem examinat aquesta disposició, que manté una regla que ja va ser introduïda al seu moment per l'article 182.1 ROTT i que, a més, no és qüestionada pels sol·licitants, llevat de l'aspecte relatiu a la prohibició d'estacionament als espais normativament habilitats a la via pública.

Doncs bé, si el client que pretén contractar un servei de VTC pot conèixer la ubicació dels vehicles disponibles abans de la contractació, mitjançant aplicacions informàtiques de geolocalització, es produiria una situació molt similar a la que el precepte anteriorment examinat vol impedir, sobretot en el cas que això li permetés triar un d'aquests vehicles. És a dir, el coneixement de la ubicació del vehicle mentre està circulant tindria uns efectes molt similars a la seva contractació directa a la via pública, amb l'única diferència que en el primer cas es fa a través de l'aplicació informàtica i, en el segon, mitjançant la crida visual al carrer.

Conseqüentment, la prohibició de geolocalització, en els termes establerts per la norma, només pretén garantir el compliment del mandat contingut a l'apartat 3 per tal d'evitar que la utilització de les noves tecnologies en la prestació del servei impedeixi o restringeixi l'efectivitat de l'indicat mandat. Per tant, si considerem que aquest mandat persegueix la consecució d'un objectiu constitucionalment legítim, en els termes exposats anteriorment, la mateixa consideració haurem d'aplicar a la prohibició de geolocalització sobre els vehicles abans referits.

C) Quant a les altres consideracions que justifiquen la raonabilitat de la mesura limitadora, hem de dir en primer lloc que és adequada per a la consecució de la finalitat pretesa. En efecte, si es vol impedir que els VTC circulin o romanguin estacionats a la via pública a la recerca de clients, el fet que aquest client no conegui la seva ubicació quan utilitza aplicacions informàtiques per a la contractació permet assolir aquest objectiu de forma suficient i apropiada.

També és una mesura proporcionada, ja que no limita de forma excessiva la utilització de la geolocalització com un instrument propi dels serveis que ofereixen les empreses VTC. Com dèiem abans, la prohibició només afecta el coneixement per part dels clients de la ubicació dels vehicles disponibles i, a més, únicament es manté durant el període previ a la contractació, per la qual cosa pot ser utilitzada per oferir altres serveis abans i després de la dita contractació, i també per controlar el respecte a les diverses determinacions que imposa la normativa vigent.

Finalment, l'esmentada limitació respecta el contingut essencial del dret a la llibertat d'empresa, atès que difícilment podem suposar que, per la seva escassa rellevància, impedeixi per si mateixa, a la pràctica, el seu exercici i la continuïtat de l'activitat econòmica de l'empresa.

D) No obstant això, volem expressar els dubtes que podria plantejar la norma que examinem en un aspecte concret, que és el relatiu a la situació dels vehicles als que s'aplica la prohibició de geolocalització. Segons la seva redacció literal, aquesta prohibició es projecta sobre «els vehicles disponibles», paraules que semblen referir-se al conjunt de tots ells, sense distingir entre els que es troben a la via pública i els que romanen estacionats en garatges o aparcaments. Si entenguéssim que el que pretén la norma és estendre la indicada prohibició a uns i altres, la mesura difícilment s'adequaria al cànon de constitucionalitat anteriorment exposat.

A parer nostre, però, aquesta interpretació literal no és la més adequada, com tampoc reflecteix la voluntat del legislador, sinó que és més consistent considerar que amb l'expressió «vehicles disponibles» el legislador català s'està referint únicament als que es troben a la via pública i no als que romanen estacionats en garatges o aparcaments. I l'anterior per les raons següents:

D'una banda, el mateix precepte justifica la prohibició de geolocalització que permet al client ubicar els vehicles disponibles perquè «propicia la captació de viatgers». Si comparem aquesta prohibició amb la continguda a l'apartat 3, observem que estan interrelacionades i són complementàries entre si. En efecte, una interpretació sistemàtica d'ambdós apartats ens permet afirmar que la indicada expressió es refereix a la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei i que, per tant, això i no altra cosa és el que es vol impedir mitjançant la geolocalització.

No oblidem que un i altre apartat persegueixen el mateix objectiu, amb la diferència que el que ara ens ocupa ho fa aplicant-lo als supòsits d'utilització de les noves tecnologies en la prestació del servei. Tal com havíem indicat anteriorment, l'apartat 4 projecta sobre aquest àmbit específic la prohibició

continguda a l'apartat 3, garantint així que l'ús d'aquestes aplicacions tecnològiques instrumentals tan característiques del servei de VTC no produeix efectes assimilables a la recollida de viatgers sense prèvia contractació.

I, de l'altra, aquesta interpretació es veu reforçada pel preàmbul del Decret llei, que, encara que manqui de valor normatiu, pot ser útil als efectes de la nostra argumentació, ja que determina de forma clara la finalitat de la prohibició de geolocalització: «sempre en el sentit d'impedir la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei» (apt. IV).

Conseqüentment, si aquesta és la finalitat directa de la norma que ara es dictamina, és evident que no és aplicable a vehicles estacionats en garatges o aparcaments que no es troben en una situació que els permeti propiciar aquesta captació de potencials usuaris, ja que no circulen per la via pública i només poden prestar el seu servei prèvia contractació.

Adicionalment, a títol indicatiu, trobem consideracions molt similars a la Decisió del Consell Constitucional francès núm. 2015-468/469/472QPC, de 22 de maig de 2015 (*Société UBER France SAS et autre*), que va declarar la constitucionalitat del paràgraf III de l'article L.3120-2 del *Code des transports* perquè no impedia a les empreses afectades informar tant sobre la localització com sobre la disponibilitat d'un vehicle, quan no es trobava en una via oberta a la circulació pública (considerant 13).

Per tant, entenem que l'expressió «vehicles disponibles» que figura a la disposició que examinem, tal com es desprèn de les consideracions efectuades, està referida només als VTC que es troben a les vies públiques. Així i tot, atès que la mesura que ens ocupa pot generar una certa confusió quant a l'abast de la seva aplicació, considerem, en l'exercici de la nostra funció consultiva i en el supòsit que el Decret llei es tramiti com a projecte de

lleï, que seria desitjable aclarir per via d'esmena el sentit precís de la norma, d'acord amb les observacions fetes anteriorment.

Dit això, podem concloure que el paràgraf primer de l'apartat 4 de l'article 4 del Decret llei 4/2019 no vulnera el dret a la llibertat d'empresa reconegut per l'article 38 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. El Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor no vulnera l'article 64.1 EAC, quant al pressupòsit habilitant, ni els articles 86.1 CE i 64.1 EAC, pel que fa als límits materials exigits per a l'instrument normatiu del decret llei.

Adoptada per unanimitat.

Segona. El paràgraf segon de l'apartat 2 de l'article 4 del Decret llei 4/2019, relatiu a l'establiment d'un interval de temps mínim de 15 minuts entre la contractació i la prestació efectiva del servei de transport de viatgers mitjançant vehicles de lloguer amb conductor, vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE atès que constitueix una restricció no raonable d'aquest, segons els principis d'adequació, de necessitat i de proporcionalitat.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La disposició addicional primera del Decret llei 4/2019, relativa a l'habilitació als ens locals per augmentar l'interval de temps fixat en el paràgraf segon de l'apartat 2 de l'article 4, vulnera el dret a la llibertat

d'empresa de l'article 38 CE atès que constitueix una restricció no raonable d'aquest, segons els principis d'adequació, de necessitat i de proporcionalitat.
Adoptada per unanimitat.

Quarta. El paràgraf segon de l'apartat 3 de l'article 4 del Decret Llei 4/2019 no vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE.
Adoptada per unanimitat.

Cinquena. El paràgraf primer de l'apartat 4 de l'article 4 del Decret Llei 4/2019 no vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE, en els termes exposats en el fonament jurídic quart, apartat 5, subapartat D.
Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.