

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 23 de abril de 2019, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 4/2019, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor

(Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7800, de 31 de enero de 2019)

Mediante escrito con registro de entrada del 30 de enero de 2019, don (...) solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor, publicado en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 7800, de 31 de enero.

ANTECEDENTES

ÚNICO. La petición se dirige contra el Decreto-ley 4/2019 fundada en que la regulación aprobada supone, de facto, expulsar del mercado a los servicios de vehículos de turismo con conductor (VTC), lo que contravendría la libre competencia, la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución), el principio de unidad de mercado y los legítimos intereses de los consumidores (artículo 51 de la Constitución); ni respetaría los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La solicitud fue presentada ante esta institución mediante escrito fechado el día 30 de enero, es decir antes de la publicación del Decreto-ley en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Mediante escrito del día 31 siguiente el solicitante ratifica su pretensión.

La impugnación se pide sustentándola en la cita de la siguiente documentación, que la solicitud referencia:

- Información oficial del Gobierno de Cataluña del 29 de enero de 2019, sobre contratación del servicio, control de la actividad, sanciones, etcétera;
- Documentación oficial, que según el solicitante demuestra el desorden y confusión normativa que rige en la materia:
 - informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre la normativa reguladora de taxis y VTC (se trata de referencia fechada el 24 de enero de 2019, con una nota de prensa,

el Informe PROICNMC/003/ 18 y una sección del Blog CNMC Las cinco preguntas que nos planteamos sobre el taxi y las VTC);

- diversos documentos de la Autoridad Catalana de la Competencia en los que se insiste en que «los usuarios se verán gravemente perjudicados si se limita la competencia entre Taxis y VTC e insta a las administraciones a que, en lugar de imponer restricciones a los VTC, se modifique la regulación del taxi a fin de que ambos puedan competir en igualdad de condiciones».
- Información relacionada: Observaciones 0B 42/2019, *nota de prensa sobre el posicionament de l'ACCO* (10 de enero de 019), *nota de prensa sobre el posicionament de l'ACCO* (21 de enero), entrevista al presidente de la ACCO (22 de enero), programa *Bàsics de Betevé*, entrevista al presidente de la ACCO (23 de enero), programa *Els Matins* de TV3.

En envíos posteriores el solicitante remite al Defensor del Pueblo tres reseñas de prensa, que considera de interés para la resolución del asunto: sobre un informe del *Consell de Garanties Estatutaries* de la Generalitat que concluye que la regulación de las empresas de alquiler de coches con conductor promulgada contraviene la Constitución; sobre una empresa titular de licencias VTC que ha presentado un expediente de regulación de empleo (ERE) que afecta a 392 personas en Cataluña; y sobre una comunicación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a las comunidades autónomas acerca de que la regulación de los servicios VTC debe beneficiar a todos los consumidores.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. La solicitud se dirige contra el Decreto-ley 4/2019 aduciendo lo siguiente:

- Un efecto de hecho: supondrá expulsar del mercado a los servicios de VTC;
- Este efecto contraviene:
 - la libre competencia;
 - la libertad de empresa (artículo 38 CE);
 - el principio de unidad de mercado;
 - los legítimos intereses de los consumidores (artículo 51 CE);
 - los principios de buena regulación (artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

A los efectos de la presente Resolución únicamente son admisibles a examen los argumentos de constitucionalidad. De los referidos en el listado anterior sólo tienen tal carácter la libertad de empresa y la defensa de los consumidores y usuarios. Los demás tienen carácter no constitucional, bien por ser Derecho de la Unión Europea o ser de mero rango legal, aunque podrían ser considerados en cuanto tuvieran alguna relación directa y determinante con reglas constitucionales, entre ellas las dos citadas. En particular en cuanto al «principio de unidad de mercado», el solicitante no da argumentos explícitos más allá de su mera invocación; no se refiere siquiera al artículo 139 CE, ni por tanto alega cómo el Decreto-ley contendría medidas que directa o indirectamente obstaculizan la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Por otra parte, el solicitante no razona directamente la alegada contravención de la Constitución, salvo las meras afirmaciones de que se producirá un efecto de hecho (expulsar del mercado a los servicios de VTC) y de que tal efecto vulnera los artículos 38 y 51 CE. Como argumentación el solicitante redirige a esta institución a información del Gobierno de Cataluña, documentación oficial que demostraría el desorden y confusión normativa en la materia (informe de la CNMC, notas y reseñas de prensa, una sección de blog, documentos de la Autoridad Catalana de la Competencia) y otra «información relacionada» (observaciones, notas de prensa, entrevistas y programas de TV). Se trata de meras remisiones, sin razonamiento alguno propio de la petición, que parece simplemente hacer suyos los argumentos que haya en tales informaciones.

Por tanto, el solicitante no aporta en sentido estricto ningún razonamiento que conduzca a deducir que todo o parte del Decreto-ley vulnera los artículos 38 y 51 CE. Se trata de apreciaciones, legítimas pero genéricas y no razonadas según las cuales el Decreto-ley 4/2019 supondría expulsar del mercado a los servicios de VTC y ello infringiría la libertad de empresa y la defensa de los consumidores.

El Defensor del Pueblo considera que este modo genérico de proceder, no jurídico-constitucional y por remisión a documentación tampoco propiamente jurídico-constitucional, no puede conducir a un juicio sobre la validez constitucional de una disposición normativa. Sólo a título de ejemplo, el informe de la CNMC PRO/CNMC/003/18 Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de arrendamiento de vehículos con conductor no se expresa ni se refiere a la constitucionalidad de la disposición estatal de 2018, además de que lógicamente esa disposición no es el Decreto-ley 4/2019, que el solicitante no examina, ni cita ni analiza.

En cuanto al informe del *Consell de Garanties Estatutaries de la Generalitat*, el reclamante no lo ha aportado sino mediante una reseña de prensa. No obstante, esta institución lo ha examinado y llegado a la siguiente conclusión: el Consell dice que, en

primer lugar y ante todo, debe recuperarse el contenido del concepto precontratación en el régimen jurídico de las VTC, que ya se recogía en la regulación que dio lugar a su reconocimiento administrativo temprano (RD 1211/1990, en su versión original):

Dicha condición forma parte del núcleo del régimen jurídico de este tipo de transporte, lo hace reconocible como tal y, conjuntamente con la limitación de buscar y captar clientes en la vía pública, contribuye, en gran parte, a diferenciarlo del servicio de taxi.

Pero ello no es exactamente así a juicio del Defensor del Pueblo: el Real Decreto 1211/1990 en su versión original no recogía ningún contenido característico del concepto «precontratación» más allá de servir para acreditar la disponibilidad del vehículo arrendado, lo cual podía hacerse también mediante un «documento análogo» e incluso con un común «contrato». Por ello mismo tampoco comparte el Defensor del Pueblo que de «la exigencia normativa de que los VTC han de actuar en condiciones de precontratación» resulten condiciones fijas tales que sean características. De esto se deduce a su vez que cuando el Consell dictamina que el Decreto-ley impone «una exigencia excesivamente constrictiva», y por tanto lesiva del ejercicio del derecho constitucional del artículo 38 CE, y en consecuencia ilegítima a efectos del interés general, estamos ante una valoración imprecisa. En efecto, para la formulación de un recurso de inconstitucionalidad el Defensor del Pueblo ha de disponer de un juicio más resuelto y reglado, pues cabe razonablemente sostener que, contra lo dictaminado por el Consell, la introducción de un tiempo de espera si es un mecanismo de control preventivo y no es irrazonable como garantía del cumplimiento efectivo de la condición o exigencia de precontratación o de contratación. Afectando sin duda a la libertad de empresa limitándola, ello no hace que la regla sea inconstitucional; y desfavoreciendo a los potenciales usuarios del servicio VTC, no está sólo en ellos radicado el interés general. Incluso admitiendo que «la alteración artificial del tiempo de espera si implica una modificación sustancial del régimen jurídico (las condiciones de prestación del servicio) aplicable a las VTC de ámbito nacional», por el contrario, para esta institución toda alteración de un régimen jurídico es «artificial» y una modificación sustancial del régimen jurídico no es por eso inconstitucional. El transporte es una actividad regulada, es decir donde la libertad de empresa se encuentra legítimamente sujeta a una estricta reglamentación, según la cual por ejemplo los titulares de las autorizaciones deben cumplir las condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios «que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación, en relación con la clase de transporte de que se trate en cada caso» (letra g del apartado 1, artículo 43 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres). En suma, siendo un dictamen valioso y digno de consideración, el del *Consell de Garanties Estatutaries* de la Generalitat no tiene el carácter terminante propio de una impugnación ni lleva al convencimiento del

Defensor del Pueblo de que el Decreto-ley infrinja la libertad de empresa constitucionalmente garantizada.

En todo caso, la actuación de esta institución se rige por los principios de informalidad y sumariedad (artículo 18 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), de modo que la presente Resolución no debe localizar por el solicitante los argumentos de inconstitucionalidad. La labor argumentativa corresponde inicialmente al solicitante, no al Defensor del Pueblo; congruentemente, esta institución no puede razonar acerca de argumentos de constitucionalidad inexistentes. No es modo apropiado de sostener una impugnación constitucional la remisión a reseñas, opiniones e información cuya finalidad no es la argumentación jurídica propia de un recurso de inconstitucionalidad, sino la oportunidad, la viabilidad económica o el Derecho de rango no constitucional. Esta Resolución no puede discutir el diseño normativo ni los pronósticos sobre el efecto económico de una disposición normativa; tampoco tratar las apreciaciones genéricas de sus efectos sobre la libertad de empresa, que no es una libertad absoluta, ni sobre los derechos de los consumidores y usuarios. Cabe incluso pensar en otros derechos e intereses legítimos, como los de los trabajadores o el medio ambiente, que están presentes en este tipo de disposiciones. En nuestro caso, el Decreto-ley se refiere expresamente a la movilidad, a la congestión de tráfico y a los efectos ambientales del aumento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo en los núcleos urbanos; es decir, no se trata solo de la libertad de empresa ni de los derechos de los consumidores y usuarios.

Por todo lo dicho, el Defensor del Pueblo no deduce que la solicitud esté fundada, de modo que la presente Resolución ha de desestimarla.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 23 de abril de 2019, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta Institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor.