

**SUMARIO:****Constitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid. Arrendamiento de vehículos con conductor.**

En el supuesto de que los arrendamientos de vehículos con conductor presten sus servicios en el ámbito urbano y se desarrollen íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma, la **competencia sobre este tipo de transporte** le correspondería a la misma. Ello, sin perjuicio de las competencias del Estado, no solo en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor que se encuadren en transportes que discurren por más de una comunidad autónoma, sino también en relación a las que ostenta en otras materias y que pueden incidir en la regulación de este tipo de transporte. Atendiendo al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que acabamos de exponer, no podemos sino concluir que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular los servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículo con conductor. Y así, en la medida en que la Ley impugnada se refiere, en el ejercicio de las competencias que le corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de transportes, a la prestación de servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor, en nada se ven afectadas las competencias estatales en la materia.

La ley impugnada, en lo que ahora interesa, o bien establece la exigencia de autorización remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario, o bien hace referencia a autorizaciones autonómicas sin precisar cuándo se requieren estas (con remisión, asimismo, al desarrollo reglamentario). Por lo tanto, la ley impugnada se limita a prever la existencia de autorizaciones que, en algunos supuestos, serán autonómicas, y a remitir a un desarrollo reglamentario posterior para completar dicha regulación. Desarrollo que, por otra parte, ya se ha llevado a cabo conforme al Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 5/2024, de 10 de enero. En consecuencia, las tachas de inconstitucionalidad, de existir, no se pueden atribuir directamente a la regulación contenida en la ley impugnada, sino, en su caso, a normas de rango infralegal de la Comunidad de Madrid. A este respecto hemos de recordar que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que la aplicación del texto legal impugnado pudiera dar lugar, en su caso, es la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, la existencia de dos regímenes diferentes a los que hace referencia la demanda, el de transporte de viajeros en automóviles de turismo y el de transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor, no es consecuencia de la Ley impugnada sino de la Ley de ordenación de los transportes terrestres y, en todo caso, dicha diferencia no afecta, en sí misma, a la autonomía local sino, en su caso, al principio de igualdad. Por tanto, no concurriendo las razones que alega la demanda **se debe descartar la vulneración de la autonomía local.**

El **principio de igualdad en la ley** es vulnerado cuando se produce un trato desigual carente de justificación objetiva y razonable por parte del poder público, pero la sola enunciación del contenido de este principio pone de manifiesto la necesidad de que, quien alegue la infracción del artículo 14 CE, en cuanto consagra el derecho a la igualdad, aporte para fundar su alegación un término de comparación válido, del que se desprenda con claridad la desigualdad denunciada, porque la infracción del derecho a la igualdad no puede valorarse aisladamente. Como derecho relacional, su infracción requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad. Y esta diferencia de trato es, por lo tanto, un extremo que debe ser adecuadamente puesto de manifiesto por el interesado. La disposición adicional cuarta impugnada responde a una situación excepcional que afectaba únicamente al servicio de transporte mediante VTC, pero no al servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo, a saber: la inminente pérdida de vigencia de las autorizaciones de VTC existentes a la entrada en vigor de la Ley impugnada y la consiguiente imposibilidad de que este servicio se prestase en los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid en tanto no comenzasen a ser expedidas las correspondientes autorizaciones. De modo que no encontramos un término de comparación válido que permita sustentar el juicio de igualdad sobre la concreta disposición impugnada.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 14, 137, 140, 148.1.5, 149.1.13, y 21 y 150.2.  
Ley Orgánica 3/1983 (Estatuto de Autonomía de Madrid), arts. 26.1.6 y 28.1.13.  
Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 25 y 86.2.  
Ley Orgánica 5/1987 (Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable), arts. 5, 6  
Ley 16/1987 (LOTT), arts. 42, 48.3, 91, 99 y 134.  
RDL 13/2018 (de modificación de la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor), disp. trans. única.  
RDL 5/2023 (medidas de respuesta a la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y profesional de progenitores y cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea), art. 151.  
RD 1211/1990 (Rgto. LOTT), arts. 180 a 182.  
Ley Madrid 20/1998 (Ordenación y coordinación de los transportes urbanos), arts. 1, 2, 9, 14 ter, 14 quater, 16.1 y disp. adic. cuarta.  
Ley Madrid 5/2022 (modificación de la Ley 20/1998, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos), art. único.

**PONENTE:**

*Doña Concepción Espejel Jorquera.*

ECLI:ES:TC:2024:88

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6026-2022, promovido por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid. Han intervenido y formulado alegaciones el Gobierno de la Comunidad de Madrid y la Asamblea de Madrid. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 13 de septiembre de 2022, el procurador de los tribunales, don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en nombre y representación de más de cincuenta diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, Euskal Herria Bildu, Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid y «subsidiariamente, contra la incorporación [a esta última] de una nueva sección segunda al capítulo III, que incluirá los artículos 14 *ter*, números 1 y 2, y 14 *quater*, con la siguiente rúbrica y contenido “Sección segunda. Transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor”, y [de] la disposición adicional cuarta “Autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid”».

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

a) Los recurrentes alegan, en primer lugar, la vulneración de las competencias del Estado en la materia (art. 149 CE). Parten de la premisa de la competencia del Estado para la regulación de la materia arrendamiento de vehículos con conductor, regulación que prevé que realicen solo transporte interurbano.

En concreto, la demanda expone que, conforme al Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional expedidas por la Comunidad de Madrid por competencia delegada del Estado habilitan, exclusivamente, para realizar servicios de transporte de carácter interurbano. Además, de su disposición transitoria única se infiere el carácter provisional de la habilitación para la prestación de servicios urbanos de transporte, dado que se establece un plazo a partir del cual perderán esta habilitación por cuanto habrá cesado su fin indemnizatorio. Entiende la demanda que del análisis de esta norma se evidencia la extralimitación en la delegación de competencias de la regulación impugnada al extender al ámbito urbano, sin justificación y por mayor plazo que el determinado en la norma habilitante, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Por lo tanto, consideran que la regulación autonómica, al permitir que cuando finalicen los plazos establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018 se sigan prestando servicios de carácter urbano en la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad de Madrid, vulnera las competencias del Estado.

En conclusión, la demanda aduce que las disposiciones impugnadas vulneran el artículo 149 CE «en cuanto a la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las VTC, por la extensión de la delimitación territorial de sus autorizaciones al transporte urbano de viajeros y otorgamiento de licencias o autorizaciones distintas de las habilitadas por la norma estatal».

b) La regulación impugnada vulnera también, según la demanda, la autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

Al entender de la demanda, la Comunidad de Madrid tiene competencia para establecer la regulación sectorial en la materia, pero la competencia para otorgar licencias y autorizaciones para el transporte urbano de viajeros es municipal (cita el artículo 9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, y el artículo 6 de la Ordenanza reguladora del taxi, de 28 de noviembre de 2012, del Ayuntamiento de Madrid). La Ley impugnada comporta una desregulación de la actividad, que determina dos tratos diferenciados y afecta a la competencia municipal de otorgamiento de licencias en su ámbito territorial para realizar transporte urbano de viajeros. La norma autonómica también vulneraría la autonomía local al variar el número de licencias de transporte urbano sin intervención de los municipios y sin atender a las restricciones al número de licencias.

Cita el artículo 25.2 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y expone que la intervención administrativa del servicio de transporte de viajeros urbano se concreta en normas que contienen importantes restricciones a la competencia referidas al número de autorizaciones; a la calidad y a la seguridad del servicio como la superación de determinadas pruebas por parte de los conductores y operadores, el tipo o características de los vehículos o la fijación de determinadas reglas sobre la indumentaria de los taxistas; y restricciones relacionadas con el precio del servicio de taxi, ya sean tarifas máximas, mínimas o fijas, horarios de la prestación o descansos. Dichas restricciones están justificadas en la legislación estatal [en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT)], y en la autonómica (Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998). Indica, asimismo, que el Ayuntamiento de Madrid en su ordenanza contempla estas restricciones para los taxis.

Según la demanda, la regulación impugnada lleva a cabo una habilitación de licencias de transporte urbano de viajeros que otorga la Comunidad de Madrid a la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor sin cumplir las restricciones establecidas, lo que vulnera la autonomía local. La regulación autonómica da una autorización genérica y no regulada ni controlada por los municipios, de forma que cualquier VTC puede desempeñar el transporte urbano de viajeros en cualquier municipio sin necesidad de adscripción al mismo, sin su control, siendo suficiente que sea residente en la Comunidad de Madrid. Consecuentemente, quedan afectadas las competencias propias de gestión de la movilidad en la delimitación territorial de cada ayuntamiento que, además, no puede conocer cuántos vehículos la desarrollan, cuándo la desarrollan y cómo afecta al servicio público y su rentabilidad.

A la vista de la jurisprudencia constitucional que cita, afirma que las leyes del Estado y de las comunidades autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3), como es el régimen de otorgamiento de las licencias de transporte urbano de viajeros, que es municipal. Concluye que la regulación impugnada contradice los «artículos 137 y 140, por vulneración de la garantía constitucionalmente establecida de la autonomía local en cuanto al otorgamiento indiscriminado y desigual de licencias y/o autorizaciones para la prestación de transporte urbano de viajeros en el ámbito territorial de cada municipio y con evidente fraude legal de la regulación de esta actividad de servicio público y afectación de los derechos de los ciudadanos de ese ayuntamiento».

c) Finalmente, denuncian la vulneración del principio de igualdad (artículo 14 CE), por la desigualdad de trato injustificada en el transporte urbano de viajeros entre el taxi y las VTC que son el mismo transporte urbano.

Sin embargo, el trato es desigual porque el taxi está regulado por razones de interés general y de servicio público. Se alega que la Comunidad de Madrid, sin competencias para ello, introduce operadores económicos sin someterlos a regulación y sin adscribirlos a la administración local donde deben realizar la prestación, poniendo en riesgo la rentabilidad del servicio. Se añade que todas las VTC pueden actuar en todos los municipios de la comunidad autónoma prestando transporte urbano de viajeros mientras que los taxis solo lo pueden realizar en el municipio para el que tienen la licencia. Entiende la demanda que dicha diferencia de trato es arbitraria y persigue favorecer a las grandes plataformas de VTC en perjuicio de los pequeños operadores económicos y autónomos del taxi, que tienen un gran tejido social.

2. Por providencia de 11 de octubre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, así como a la Asamblea de Madrid y al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

3. El 8 de noviembre de 2022, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso y solicitó que se le concediera prórroga por el plazo máximo legal para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos pendientes ante esa Abogacía. Por diligencia de ordenación de igual fecha, se tuvo por personado al abogado del Estado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido por providencia de 11 de octubre, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

4. El 14 de noviembre, el letrado de la Comunidad de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, compareció en el proceso, formuló alegaciones y solicitó que se declare la constitucionalidad de la ley recurrida. Sus alegaciones pueden resumirse como sigue:

a) Como cuestión previa, delimita el objeto del recurso de inconstitucionalidad al entender que la demanda solo ha alegado respecto a los preceptos de la Ley cuya inconstitucionalidad y nulidad se solicita con carácter subsidiario, pero no aduce nada en relación con el resto de los preceptos de la Ley.

b) A continuación, examina la distribución constitucional de competencias en materia de transporte terrestre, con cita de los artículos 149.1.21 CE y 26.1.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM). Afirma que el criterio delimitador de las competencias estatal y autonómica en el ámbito del transporte terrestre es de carácter territorial, de modo que serán de la exclusiva competencia de la Comunidad de Madrid los transportes terrestres que discurren íntegramente dentro de su territorio, en tanto que aquellos que excedan del mismo lo serán del Estado (STC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 1 y 7).

Se sigue de lo anterior que la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva para legislar en materia de transporte terrestre, siempre que se trate de transportes que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial. El transporte mediante arrendamiento de vehículos con conductor o VTC constituye una modalidad de transporte público discrecional de viajeros por carretera que se encuentra regulado en los artículos 91 y siguientes LOTT y en los artículos 181 y 182 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, respecto del cual la doctrina constitucional tuvo ocasión de pronunciarse específicamente en la citada STC 118/1996, FFJJ 34 y 37. Conforme a la misma, la regla general de delimitación competencial en materia de transportes terrestres es la territorial, pero, en el caso de los transportes discrecionales, y en la medida en que se desconoce *a priori* el origen y destino de los mismos, si el transporte puede formar parte de una red de alcance nacional, la competencia sería estatal. Sin embargo, aun en este tipo de transportes, la comunidad autónoma ostenta competencia sobre los de ámbito urbano, toda vez que resulta evidente que los mismos no pueden exceder de los límites intracomunitarios ni se integran en redes intercomunitarias o nacionales. Este entendimiento de las competencias en esta materia determinó la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 113 a 118 LOTT.

Alega que la norma impugnada se adecua al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas expuesto, ya que se refiere a transportes urbanos mediante el arrendamiento de vehículos con conductor, o VTC, que se desarrollen íntegramente dentro de su ámbito territorial. Expone que la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 se ocupa de los transportes urbanos de VTC y la ley estatal se refiere a los transportes interurbanos. Aduce que, de acuerdo con la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, el 30 de septiembre de 2022 venció el plazo de habilitación temporal, quedando a partir de dicha fecha carentes de regulación las autorizaciones de VTC de ámbito urbano, cuya competencia corresponde a las comunidades autónomas; razón por la cual la Comunidad de Madrid procedió a dictar la Ley 5/2022, a fin de evitar un vacío normativo en nuestro

ordenamiento. En definitiva, concluye que el arrendamiento de vehículos con conductor constituye una modalidad de transporte público discrecional por carretera, en el que debe diferenciarse entre el transporte urbano y el interurbano, de modo que:

(i) La regulación del transporte interurbano susceptible de integrarse en redes de ámbito nacional corresponde al Estado y se contiene en los artículos 91 y concordantes LOTT, 181 y 182 de su Reglamento y 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, conteniendo estos últimos una delegación en favor de las comunidades autónomas para, entre otros, «[e]l otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios».

(ii) La regulación del transporte urbano corresponde, en todo caso, a las comunidades autónomas, al haber asumido estatutariamente todas ellas la competencia exclusiva en materia de transporte terrestre que discurra íntegramente dentro de su ámbito territorial (art. 26.1.6 EAM). A su entender, esta competencia no admite discusión por más que se trate de transportes discrecionales ya que, al tener que desarrollarse dentro de los límites de un determinado término municipal o área de prestación conjunta (segundo párrafo del artículo 91.1 LOTT), es evidente que siempre se desarrollarán dentro del territorio de una comunidad autónoma, sin poder integrarse en una red de ámbito superior, ya sea nacional o suprarregional. Además, la posibilidad autonómica de regular el transporte urbano en VTC al amparo de su competencia exclusiva se reconoce por el Estado en la propia Ley Orgánica 5/1987 (art. 5 *in fine*).

Por consiguiente, y toda vez que el contenido de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 se encuentra exclusivamente dirigido a regular la realización de servicios de transporte urbano de viajeros mediante arrendamiento de vehículos con conductor dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, se incardina dentro de su competencia exclusiva (arts. 26.1.6 EAM, 5 *in fine* de la Ley Orgánica 5/1987 y 91 LOTT y Real Decreto-ley 13/2018). En consecuencia, su reglamentación no entra en colisión ni invade la competencia estatal en materia de transporte interurbano, pues se refiere a un ámbito territorial de prestación diferenciada, cual es el transporte urbano.

c) De otra parte, descarta la vulneración de la autonomía local. Explica que la Comunidad de Madrid tiene competencia legislativa en materia de transporte urbano de viajeros y la regulación contenida en la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 ni priva a los municipios del ejercicio de sus funciones, ni contiene una reglamentación exhaustiva que agote la materia y vulnere la autonomía local. Al respecto, afirma que la ley recurrida no detalla la administración u órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones ni su régimen de concesión, remitiéndose a su posterior desarrollo reglamentario que, a su vez, habrá de respetar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, que reconoce de forma taxativa la competencia municipal en relación con los servicios urbanos de transporte público de viajeros. Afirma, en consecuencia, que el recurso tiene un carácter preventivo (cita la STC 110/2011, de 22 de junio) ya que la impugnada Ley 5/2022 no determina los requisitos de la mencionada autorización –a que aluden los artículos 14 *ter* y 14 *quater* y la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, redactados todos ellos por la Ley impugnada–, en tanto que remite a los requisitos y condiciones que reglamentariamente se establezcan, lo cual, por mandato de la disposición final primera, se realizará al año de la aprobación y entrada en vigor de la propia Ley 5/2022.

Finalmente, pone de relieve que el coeficiente o intervalo entre licencias no viene establecido a nivel municipal ni vulnera ninguna competencia exclusiva de dichas entidades locales, sino que se contiene en el artículo 48.3 LOTT y únicamente resulta aplicable a las autorizaciones otorgadas en el marco del transporte mediante VTC que la citada Ley estatal regula, esto es, el transporte interurbano y, además, dicho precepto permite su modificación por las comunidades autónomas. Con todo, la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 no solo no supone un incremento de su número, sino que salvaguarda expresamente dicha proporción, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 14 *ter*.

En resumen, la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 se ha dictado en el marco de la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de transportes terrestres que discurran íntegramente dentro de su territorio y resulta respetuosa con la autonomía local, remitiendo a la posterior regulación reglamentaria el régimen de otorgamiento de autorizaciones, que en ningún momento se reserva aquella ley para sí. También salvaguarda la proporción entre las licencias de VTC y autotaxi establecida por la legislación estatal.

d) Finalmente, el letrado de la Comunidad de Madrid descarta la vulneración del principio de igualdad.

Tras citar las SSTC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2, y 16/1994, de 20 de enero, FJ 5, afirma que los sectores del autotaxi y de VTC presentan diferencias relevantes. Añade que la sentencia núm. 1266/2022, de 10 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha descartado la vulneración del principio de igualdad. Finalmente, indica que la regulación no es más desfavorable a un sector que a otro.

5. El 14 de noviembre de 2022, los letrados de la Asamblea de Madrid en la representación que legalmente ostentan comparecieron en el proceso, formularon alegaciones y solicitaron se desestime el recurso de inconstitucionalidad. Sus alegaciones pueden resumirse como sigue:

a) La ley impugnada se ha aprobado de acuerdo con la competencia de la comunidad autónoma (arts. 149.1.21 y 148.1.5 CE, Ley Orgánica 5/1987, art. 26.1.6 EAM y STC 118/1996) y se aplica a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid (artículo 2 de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998).

Tras referirse a la evolución normativa en la materia, exponen que la Ley impugnada completa el régimen jurídico de la Comunidad de Madrid en materia de transportes discrecionales de viajeros con la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor; de una parte, permite la realización de servicios urbanos a través del arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid bajo la condición de contar con la preceptiva autorización y, de otra, permite que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes a la fecha de su entrada en vigor puedan seguir habilitando para la prestación de servicios urbanos en el ámbito de la Comunidad de Madrid tras la finalización de los periodos temporales a que se refiere la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018.

Además, reproduce parcialmente la STC 118/1996, FJ 1, y afirma que la Ley recurrida respeta el orden constitucional de competencias y no vulnera el artículo 149 CE ya que versa sobre una materia de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, como son los servicios de transporte cuyo itinerario transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, ex arts. 148.1.5 CE y 26.1.6 EAM. Asimismo, los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, establecen la delegación del Estado en materia de transportes públicos discrecionales, lo que posibilita que las comunidades autónomas sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional y demás funciones a que se refiere el artículo 5 de la citada Ley Orgánica 5/1987. Asimismo, estas comunidades autónomas se encuentran habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres (disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018).

b) La ley impugnada no vulnera la autonomía local. El legislador autonómico puede establecer un régimen jurídico diferenciado regulando, de un lado, el transporte de viajeros en automóviles de turismo y, de otro, el arrendamiento de vehículos con conductor, de acuerdo con sus competencias (arts. 148.1.5 CE y 26.1.6 EAM), en lo que respecta a los servicios que concurren en el ámbito territorial autonómico y, asimismo, para otorgar las autorizaciones para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor cuyo ámbito transcurra íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma (arts. 148.1.5 CE y 26.1.6 EAM) y aquellas cuyo ámbito exceda de la comunidad autónoma, en este caso las autorizaciones de arrendamiento de vehículo con conductor (VTC-nacional) domiciliadas en la Comunidad de Madrid, ex artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987. A mayor abundamiento, consideran que de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018 puede colegirse la posibilidad de que en el ámbito autonómico las comunidades autónomas puedan conceder autorizaciones para la realización de esta actividad de arrendamiento de vehículos con conductor cuando concurren los títulos jurídicos habilitantes necesarios.

Con la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 se establece un régimen jurídico diferenciado en función de que se trate de transporte de viajeros en automóviles de turismo o bien de arrendamiento de vehículos con conductor, ya que son supuestos de naturaleza diferente y diferente régimen jurídico conforme a la regulación estatal (la Ley de ordenación de los transportes terrestres y su Reglamento), diferente categoría que se puede apreciar, asimismo, en la legislación estatal, por ejemplo, en el art. 48.3 LOTT. Por lo tanto, la regulación de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 atiende a la diferente naturaleza, ya consagrada, entre el arrendamiento de vehículos con conductor y el relativo al transporte de viajeros en automóviles de turismo, con un consecuente régimen jurídico diferenciado y que en ningún caso supone la exención del control de la administración. Además, la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor queda circunscrita a condiciones específicas que ponen de manifiesto que se trata de una actividad diferente al transporte de viajeros en automóviles de turismo tales como la precontratación del servicio, la imposibilidad de captación de clientes por las vías públicas, que los precios de la actividad no se encuentren sujetos a tarifa administrativa o que los vehículos que realicen la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de los taxis.

En definitiva, si bien ambas modalidades de transporte de viajeros concurren en el mismo segmento de transporte de viajeros, y aunque es cierto que la realización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no se encuentra sujeta a tarifas administrativas, en todo caso se exige para que realicen servicios urbanos la autorización administrativa de acuerdo con los requisitos que reglamentariamente se establezcan (arts. 14 *ter* y 14 *quater* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998). Además, dichas autorizaciones se encuentran limitadas a una proporción de una autorización de arrendamiento de vehículo con conductor (tanto autonómicas como estatales habilitadas para prestar servicios urbanos) por cada treinta autorizaciones para realizar el transporte de viajeros en automóviles de turismo (art. 14 *ter* de la citada Ley 20/1998) siguiendo lo dispuesto en el artículo 48.3 LOTT.

Por lo tanto, no hay ausencia de control de la administración, que es lo que parece inferirse del recurso, sino que se establece una regulación que además de requerir el control de la administración, a través de la autorización y del cumplimiento de las condiciones que reglamentariamente se establezcan, mantiene la proporción de uno a treinta, anteriormente referida, que limita el ámbito de actuación para la prestación del servicio de arrendamiento de

vehículos con conductor. La regulación contenida se cohonesta con lo dispuesto en el artículo 48.3 LOTT. De acuerdo con lo anterior se rechaza el argumento de la demanda en el que sustenta la vulneración de la autonomía local en la desregulación de la actividad y en la dispensa de control de la administración que causa tratos diferenciados, ya que la Ley impugnada supedita, en todo caso, la obtención de la autorización administrativa al cumplimiento de los requisitos que reglamentariamente se establezcan. Con cita de los artículos 7 y 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y de la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10, afirma que la existencia de una regulación estatal o autonómica no impide que se pueda complementar con la regulación que las entidades locales aprueben. Por otra parte, la competencia de los municipios en materia de otorgamiento de licencias de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo a que se refiere la demanda en ningún caso se puede ver lesionada por la regulación de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 porque es una categoría distinta a la del transporte de viajeros en una actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, que se encuentra sometida a la necesaria autorización administrativa en los términos de la citada Ley. Finalmente, se señala que el recurso se fundamenta en una interpretación excesivamente amplia del concepto de autonomía local que no se corresponde con la realidad de nuestro régimen constitucional.

c) Por último, se sostiene que no se vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), con cita de la STC 144/1988, de 12 de julio, FJ 1, dado que, pese a que la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor y el transporte en vehículo taxi son servicios que concurren en el mismo espectro del mercado, son dos servicios distintos a los que, en consecuencia, se da un tratamiento jurídico diferenciado. De los primeros destaca como elementos diferenciadores aspectos que se contienen tanto en la ley autonómica como en la normativa estatal: la precontratación del servicio, la imposibilidad de captación de clientes por las vías públicas, el hecho de que los precios de la actividad no se encuentran sujetos a tarifa administrativa o que los vehículos que realicen la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de los taxis. En lo que se refiere a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes a la entrada en vigor de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022 que seguirán habilitando para la prestación de servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid tras la finalización de los periodos temporales a los que se refiere la disposición transitoria única del Real Decreto 13/2018, se establece la exigencia de que «deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente» (disposición adicional cuarta de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022). De ello se colige que la citada Ley 5/2022 en ningún caso establece un régimen discriminatorio con respecto al establecido para quienes realizan el transporte de viajeros en automóviles de turismo.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 22 de noviembre de 2022, el abogado del Estado comunicó que en el presente procedimiento no va a formular alegaciones y se personó exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

7. Por providencia de 4 de junio de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 5 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid. La demanda explica que se dirige «subsidiariamente, contra la incorporación [a esta última] de una nueva sección segunda al capítulo III, que incluirá los artículos 14 *ter*, números 1 y 2, y 14 *quater*, con la siguiente rúbrica y contenido “Sección segunda. Transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor”, y [de] la disposición adicional cuarta “Autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid”».

Los recurrentes aducen, según se ha dado cuenta pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, que la ley impugnada, al regular la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor, vulnera las competencias del Estado en la materia (con cita del artículo 149.1 CE, pero sin precisar ningún título competencial en concreto), así como la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE). Por su parte, tanto la representación procesal de la Comunidad de Madrid, como la de la Asamblea de Madrid solicitan la desestimación del recurso por los motivos que han quedado expuestos en los antecedentes de esta sentencia.

### 2. Objeto y contenido de la ley impugnada.

La Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, tiene por objeto la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los transportes interurbanos (art. 1) y es de aplicación a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, realizados con vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fija, ni medios externos de captación de energía, por toda clase de vías públicas, así como el que se realice por vías privadas cuando el transporte sea público (art. 2). Esta Ley fue modificada por la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Dicha modificación, como señala su preámbulo, completa la normativa de la Comunidad de Madrid de los transportes discrecionales de viajeros al incorporar la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. La Ley impugnada posibilita la realización de servicios urbanos mediante la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid siempre que se cuente con la preceptiva autorización pero, además, permite que los puedan seguir realizando los vehículos que cuenten con autorizaciones de esta clase domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes a su entrada en vigor.

La ley impugnada tiene un artículo único, con siete apartados, y dos disposiciones finales. El apartado primero del artículo único modifica el nombre del capítulo III de la Ley 20/1998 que pasa a denominarse «Transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, incluido el conductor» y se divide en dos secciones, una dedicada al transporte de viajeros en automóviles de turismo (apartado segundo del artículo único) y la otra, de nueva creación, con la denominación «Transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor» (apartado tercero del artículo único) que incluye los artículos 14 *ter* y 14 *quater*, con el contenido que establecen los apartados 4 y 5 del citado artículo único, respectivamente.

Conforme al apartado 4 del artículo único de la Ley 5/2022, el artículo 14 *ter* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, bajo la rúbrica «Arrendamiento de vehículos con conductor», queda redactado como sigue:

«1. La actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, a los efectos de la legislación de los transportes por carretera, tendrá la consideración de transporte público discrecional de viajeros y sus precios no estarán sujetos a tarifas administrativas.

La realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, queda condicionada a que sus titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que reglamentariamente se establezcan.

2. En todo caso, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor autonómicas otorgadas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, junto con las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos, y el número de las autorizaciones concedidas para realizar transporte de viajeros en automóviles de turismo domiciliadas en la Comunidad de Madrid sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas.»

A su vez, el artículo único, apartado 5, de la Ley 5/2022 da la siguiente redacción al artículo 14 *quater* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, sobre «prestación de servicios mediante arrendamiento de vehículos con conductor»:

«La prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por los titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos y condiciones que reglamentariamente se establezcan.»

El apartado sexto del artículo único de la Ley 5/2022 modifica el primer párrafo del artículo 16.1 de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, dedicado a las infracciones y sanciones; y el apartado séptimo añade una disposición adicional cuarta a la Ley 20/1998 con el siguiente tenor:

**«Disposición adicional cuarta. Autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid.**

Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente ley seguirán habilitando para la prestación de servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid tras la finalización de los periodos temporales a los que se refiere la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

No obstante lo previsto en el párrafo anterior, deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente.»

Finalmente, las disposiciones finales de la Ley 5/2022 establecen el plazo para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la Ley.

**3. Consideraciones previas sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad.**

Antes de examinar los motivos en los que se sustenta el recurso de inconstitucionalidad, debemos realizar una serie de consideraciones sobre su objeto y sobre determinadas alegaciones de la demanda.

a) El letrado de la Comunidad de Madrid, tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de esta sentencia, ha alegado que el recurso de inconstitucionalidad ha de quedar limitado a los preceptos de la Ley que se recurre subsidiariamente dado que nada se alega en la demanda respecto a las otras disposiciones de esta.

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

En este caso, los demandantes dirigen sus reproches con carácter general al conjunto de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022. Ahora bien, aunque formalmente impugnan toda la Ley, los argumentos que esgrimen y en los que sustentan la vulneración de las competencias del Estado, de la autonomía local y del principio de igualdad, se dirigen, solamente, a los apartados cuarto, quinto y séptimo del artículo único de la Ley 5/2022. Por consiguiente, solo respecto de los referidos apartados es posible estimar que, concretando las tres quejas antes mencionadas, se ha cumplido la debida carga alegatoria en los términos de nuestra doctrina, por lo que debemos convenir con el letrado de la Comunidad de Madrid que el recurso ha de limitarse a dichos preceptos. Por otra parte, cumple advertir también que, dado que la argumentación de algunos de los motivos que fundamentan el recurso no es exhaustiva, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (en este sentido, STC 105/2019, de 19 de septiembre, FJ 2, por todas).

b) Asimismo, con carácter previo a nuestro enjuiciamiento debemos pronunciarnos sobre la subsistencia del presente proceso constitucional porque, durante la pendencia de este, han sido modificados varios de los preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad. En efecto, la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2023, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, ha dado nueva redacción a sus artículos 14 *ter* y 14 *quater*.

El análisis de la modificación que realiza la Ley 11/2023 de dichos artículos de la Ley 20/1998 pone de relieve que esta reforma supone la sustitución de dichos artículos tal y como fueron redactados por el artículo único, apartados cuarto y quinto, de la Ley 5/2022.

La doctrina constitucional ha reiterado que en los recursos de inconstitucionalidad, cuya finalidad última es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre puede producir la extinción sobrevenida del proceso pues, como regla general, en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento de modo total, sin ultraactividad (por todas, STC 67/2024, de 23 de abril, FJ 2). Es por ello por lo que hemos de apreciar la desaparición del objeto del recurso en relación con la vulneración del artículo 14 CE invocada por los recurrentes, en tanto en cuanto la misma se refiera a los artículos 14 *ter* y 14 *quater* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá al analizar este motivo de impugnación.

A conclusión distinta debemos llegar, conforme a nuestra doctrina, en cuanto a la aducida vulneración de las competencias del Estado [entre otras, STC 38/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)] y de la autonomía local [STC 25/2024, FJ 2 a)]. La Ley de la Asamblea de Madrid 11/2023 mantiene la redacción del artículo 14 *ter* añadiendo la posibilidad de limitar el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor y modulando las razones de la denegación de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. El artículo 14 *quater* conserva su redacción prácticamente en su integridad. Estas modificaciones, por lo tanto, no afectan a lo debatido en el proceso, en el que, como acabamos de exponer, se cuestiona la competencia de la comunidad autónoma para regular servicios urbanos mediante la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor y la afectación a la autonomía local de dicha regulación. Por tanto, a la vista del contenido de la modificación legislativa y de las quejas que se han planteado, se ha de concluir que el recurso pervive en relación con estos motivos.

c) Debemos descartar *ab initio* las alegaciones sobre la finalidad de la Ley que realiza la demanda ya que en su aprobación «[p]odrán subyacer determinadas concepciones políticas, pero los únicos motivos que este remedio [el recurso de inconstitucionalidad] puede tratar de hacer valer y que este tribunal puede tomar en consideración son los jurídico-constitucionales. Quedan extramuros los juicios de “oportunidad política” (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) o sobre la “calidad” de las leyes (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre; 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005, de 21 de diciembre). El recurso de inconstitucionalidad sirve exclusivamente a la “función nomofiláctica o de depuración del ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales encomendada a este

tribunal" (SSTC 90/1994, de 17 de marzo, FJ 2; 102/1995, de 26 de junio, FJ 2, y 2/2018, de 11 de enero, FJ 2)» [STC 25/2024, FJ 2 b)].

#### 4. Regulación de la materia.

La regulación del arrendamiento de vehículos con conductor ya ha sido sometida a nuestro enjuiciamiento con anterioridad (STC 105/2018, de 4 de octubre). Como entonces, debemos comenzar ahora también por exponer la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor y su evolución en los últimos años.

De conformidad con los artículos 99.4 y 134 LOTT, el arrendamiento de vehículos con conductor es una modalidad de transporte público discrecional de viajeros y su ejercicio está condicionado a la obtención de una autorización. Esa autorización ha de ser expedida por el órgano competente de la administración general del Estado o, en su caso, por el de la comunidad autónoma en que se domicilie dicha autorización, siempre que esta facultad le haya sido delegada por el Estado (art. 42 LOTT). El régimen jurídico de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra establecido en los artículos 180 a 182 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

También se regula en diferentes leyes de las comunidades autónomas. Precisamente, la cuestión principal que ha de dilucidarse en el presente proceso constitucional es la competencia de la Comunidad de Madrid para establecer la regulación impugnada.

Pues bien, el preámbulo de la ley impugnada se refiere expresamente al Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modificó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta norma dio nueva redacción al artículo 91 LOTT, a fin de que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitasen exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros, si bien estableció un régimen transitorio de cuatro años para que pudieran continuar prestando servicios de ámbito urbano. La citada norma también habilitó a las comunidades autónomas que por delegación del Estado fueran competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, por lo que respecta a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial.

Con posterioridad, se ha vuelto a modificar la Ley de ordenación de los transportes terrestres, en lo que se refiere al régimen jurídico de arrendamiento de vehículos con conductor, por Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La modificación, según expone en su preámbulo, es consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de junio de 2023, asunto C-50/21, *Prestige and Limousine*. Dicho real decreto-ley ha modificado el artículo 99, apartados 4, 5, 6 y 7 LOTT, entre otros aspectos, para disponer que el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor está sujeto a una serie de requisitos medioambientales.

Tras las precisiones realizadas, estamos en condiciones de abordar las cuestiones suscitadas en el presente proceso constitucional. En nuestro enjuiciamiento seguiremos el orden de las vulneraciones tal y como se exponen en la demanda.

#### 5. Análisis de la alegada vulneración de las competencias del Estado en la materia.

A) La primera de las vulneraciones aducidas es de carácter competencial. Estima la demanda que la regulación impugnada vulnera el artículo 149 CE, aunque no especifica título competencial alguno, sino que se refiere a la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las VTC. La demanda considera que es competencia del Estado la regulación de la materia arrendamiento de vehículos con conductor, y que esta prevé que dicha modalidad de transporte realice, solamente, servicios interurbanos. Por lo tanto, la norma autonómica, al permitir que cuando finalicen los plazos establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018 se sigan prestando servicios de carácter urbano en la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad de Madrid, vulnera las competencias del Estado.

Tanto el letrado de la Comunidad de Madrid, como los letrados de la Asamblea de Madrid, por el contrario, consideran, como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, que la Ley ha sido dictada conforme a las competencias de la comunidad autónoma en materia de transportes que transcurran íntegramente en su ámbito territorial.

B) Debemos determinar ahora la materia objeto de la regulación discutida para después examinar la distribución competencial existente sobre ella. El objeto de la Ley impugnada, como ya hemos señalado, es la regulación de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, o VTC, en el ámbito urbano que, hasta esta

modificación, no estaba incluida en la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid. La Ley, según se afirma en su preámbulo, posibilita la realización de servicios urbanos mediante la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Atendiendo a que el objeto de la Ley 20/1998, modificada por la ley recurrida, es la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los transportes interurbanos (art. 1), así como a que el propósito de la Ley 5/2022 se concreta en la regulación de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, como modalidad de transporte discrecional de viajeros, ha de encuadrarse la regulación impugnada en la materia de transporte urbano discrecional de viajeros.

C) El reparto competencial en materia de transportes terrestres.

a) De acuerdo con el artículo 149.1.21 CE corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma. A las comunidades autónomas les corresponde, a su vez, la competencia sobre los transportes que se desarrollen íntegramente en su territorio (art. 148.1.5 CE). Así, la Comunidad de Madrid, conforme al artículo 26.1.6 EAM tiene competencia exclusiva sobre el transporte terrestre que discurra íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma. Asimismo, de acuerdo con el artículo 28.1.13 EAM le corresponde la ejecución de la legislación del Estado sobre transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserva el Estado.

El concepto de transporte, utilizado en los artículos 148.1.5 y 149.1.21 CE, se refiere fundamentalmente a las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro (STC 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 16).

b) Debemos recordar ahora lo afirmado en sentencias anteriores respecto al sistema de distribución de competencias en materia de transportes terrestres (por todas, SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 1, y 245/2012, FJ 16):

(i) En primer lugar, el criterio territorial se configura como elemento esencial en dicho sistema ya que los artículos 149.1.21 y 148.1.5 CE toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de las comunidades autónomas. Así pues, el criterio territorial del radio de acción del transporte resulta decisivo.

Por lo tanto, en caso de que el transporte transcurra sobre el territorio de más de una comunidad autónoma su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE).

A su vez, la competencia exclusiva a la que se refieren el art. 148.1.5 CE y los correspondientes preceptos de los estatutos de autonomía que la han asumido es para los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma. De manera que a las comunidades autónomas les corresponde la competencia sobre transportes intraterritoriales, que comprende la facultad de dictar todas las normas relativas a la materia de su competencia. En el caso de los transportes intracomunitarios, el Estado no puede incidir sobre su ordenación, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte (STC 118/1996, FJ 1), por ejemplo, el previsto en el artículo 149.1.13 CE (entre otras, STC 118/1996, FFJJ 10, 11 y 12).

(ii) En cuanto a los transportes discrecionales, el criterio de distribución de competencias también es territorial pero, en este caso, es el alcance de la red en la que se inserta el transporte el que determina la competencia. En efecto, el hecho de que los transportes discrecionales se hallen integrados en redes nacionales hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una comunidad autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse en base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discrecionales. Por el contrario, las competencias de las comunidades autónomas se refieren a transportes que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la Constitución (SSTC 118/1996, FJ 34, y 245/2012, FJ 16).

(iii) El transporte urbano es, como regla general, transporte intracomunitario razón por la cual la competencia para su regulación corresponde a las comunidades autónomas que han asumido competencia exclusiva en la materia. En consecuencia, no puede el Estado invocar el título competencial del artículo 149.1.21 CE para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes territorios [SSTC 118/1996, FJ 37 y 33/2014, de 27 de febrero, FJ 7 a)].

c) El arrendamiento de vehículos con conductor es una modalidad de transporte discrecional de viajeros.

Debemos diferenciar, en esta modalidad y en lo que aquí interesa, entre el transporte intercomunitario y el intracomunitario, especialmente el urbano, que es lo cuestionado en el presente recurso de inconstitucionalidad.

(i) En la STC 105/2018 nos referimos al arrendamiento de vehículos con conductor cuando sea un transporte que discurra por más de una comunidad autónoma. En este caso, la competencia es exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), si bien las comunidades autónomas pueden ejercer determinadas funciones de titularidad estatal en virtud de una delegación efectuada por el legislador orgánico de conformidad con el artículo 150.2 CE (STC 105/2018, FJ 6).

En dicha STC 105/2018 consideramos canon o parámetro de constitucionalidad, además de la Constitución, la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, que es la norma que, en virtud de una expresa previsión constitucional (art. 150.2 CE), se ha dictado para completar la delimitación de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas que deriva de los preceptos constitucionales y estatutarios correspondientes, así como para regular el ejercicio de las funciones delegadas a las comunidades autónomas en materia de transportes por carretera y por cable.

Conforme al artículo 5 de la Ley Orgánica 5/1987, se delegan en las comunidades autónomas que resulten competentes en el sector de los servicios de transporte público discrecional de viajeros prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una comunidad autónoma: a) el otorgamiento de las autorizaciones; b) la convalidación de la transmisión de las autorizaciones; c) su visado periódico; d) el establecimiento, en su caso, de tarifas; e) la revocación o condicionamiento de las autorizaciones; f) el establecimiento de prestación de servicios mínimos; g) cuantas actuaciones gestoras sean necesarias para el funcionamiento de los servicios y no se reserve para sí el Estado. El artículo 6 establece los puntos de conexión para el ejercicio de las funciones anteriores, en razón del territorio en el que esté fijado el lugar de residencia del vehículo o esté situada la sede central de la empresa o la sucursal a la que va referida la autorización.

Entendimos, en ese momento (STC 105/2018, FJ 5), que ninguna de las concretas funciones o facultades enumeradas en el citado artículo 5 de la Ley Orgánica 5/1987 incluía la competencia de la comunidad autónoma para dictar una norma que innovase el régimen jurídico de las autorizaciones de transporte. Indicamos, además, que «el único reconocimiento explícito de competencia normativa en favor de las comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra en el último párrafo del apartado tercero del artículo 181 [del Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres], y allí dicha competencia solo alcanza a modificar la llamada “regla de proporcionalidad” señalada en el párrafo anterior (una autorización VTC por cada treinta de taxi), y siempre que sea para sustituirla por una menos restrictiva».

Ahora bien, en la citada STC 105/2018, FJ 6, también tuvimos en cuenta que el Real Decreto-ley 13/2018 ampliaba las competencias normativas de las comunidades autónomas que por delegación del Estado fueran competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional. En concreto, pusimos de relieve que las comunidades autónomas quedaban habilitadas para modificar exclusivamente las condiciones de explotación de las autorizaciones previstas en el artículo 182.1 del citado Reglamento, que el propio Real Decreto-ley identifica como «condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas», habilitación de las comunidades autónomas que solo tiene eficacia a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley.

(ii) De otra parte, los VTC también pueden prestar servicios urbanos atendiendo a la evolución de esta modalidad de transporte, que ha tenido su reflejo en la evolución legislativa en la materia, de la que hemos dado cuenta en un fundamento jurídico anterior. Por lo tanto, dentro de esta materia, debemos distinguir entre los arrendamientos de vehículos con conductor en cuanto transportes que discurran por más de una comunidad autónoma, en los que la competencia es exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE) conforme acabamos de señalar (STC 105/2018, FJ 5), y esta modalidad de transporte cuando presta servicios urbanos y que, por tanto, es transporte intracomunitario, que se desarrolla íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma. A dicho respecto, resulta relevante tener en cuenta que el artículo 5 *in fine* de la citada Ley Orgánica 5/1987, afirma que «[n]o se entenderán comprendidos en la presente delegación los servicios de transportes discrecionales de viajeros, mercancías o mixtos prestados dentro de una Comunidad Autónoma, al amparo de autorizaciones, de ámbito o radio intracomunitario que la misma haya podido crear mediante disposiciones propias dictadas al amparo de su correspondiente Estatuto».

(iii) En conclusión, en el supuesto de que los arrendamientos de vehículos con conductor presten sus servicios en el ámbito urbano y se desarrollen íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma, la competencia sobre este tipo de transporte le correspondería a la misma (en el sentido ya afirmado en SSTC 118/1996, FJ 37, y 33/2014, FJ 7). Ello, claro está, sin perjuicio de las competencias del Estado, no solo en relación con el arrendamiento de vehículos con conductor que se encuadren en transportes que discurran por más de una comunidad autónoma, sino también en relación a las que ostenta en otras materias y que pueden incidir en la regulación de este tipo de transporte (en este sentido, STC 118/1996, FFJJ 10, 11 y 12).

D) Desestimación de la tachada competencial.

La única queja en que se sustenta la vulneración de las competencias del Estado es la pretendida falta de competencia de la comunidad autónoma para establecer la posibilidad de servicios urbanos de la modalidad de

transporte de arrendamiento de vehículos con conductor. Los recurrentes sustentan dicha vulneración, principalmente, en la interpretación que realizan del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, cuyo análisis, alegan, determina la extralimitación competencial en la delegación de competencias de la regulación impugnada, al extender al ámbito urbano sin justificación y por mayor plazo que el determinado en la norma estatal habilitante, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Pues bien, de una parte, dicha queja, como ya se ha expuesto, se imputaría a los apartados cuarto y quinto del artículo único de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, en tanto en cuanto añaden los artículos 14 *ter* y 14 *quater* a la Ley 20/1998, que prevén y regulan la realización de servicios urbanos por la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. También al apartado séptimo de la citada Ley 5/2022, que añade una disposición adicional cuarta a la Ley 20/1998 que determina que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en la Comunidad de Madrid existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley seguirán habilitando para la prestación de servicios de carácter urbano en el ámbito de esta comunidad autónoma tras la finalización de los periodos temporales a los que se refiere la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Atendiendo al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que acabamos de exponer, no podemos sino concluir que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular los servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículo con conductor.

De una parte, esta modalidad de transporte puede exigir una autorización nacional en los supuestos previstos en el artículo 91 LOTT correspondiéndole, en ese caso, a la comunidad autónoma las funciones a las que se refieren los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica 5/1987. A dicho respecto y dado que la queja competencial se vincula a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2018, debemos recordar que la razón de que el artículo 91 LOTT determine que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional habilite, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano, se halla, conforme al preámbulo de la norma, en que son las administraciones competentes las que deben abordar el transporte urbano realizado en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor, así como las condiciones de prestación de este tipo de servicios en el ámbito estrictamente autonómico, por lo que se permite que sean los órganos que ostenten competencias en materia de transporte urbano los que, en el ejercicio de estas, determinen las condiciones en las que podrán ser autorizados y prestados los servicios de transporte de viajeros íntegramente desarrollados en su ámbito territorial, incluidos los que se realizan en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor. Además, el Real Decreto-ley, en su disposición adicional primera, habilita, como se recuerda en su preámbulo, a las comunidades autónomas para establecer regímenes de prestación de este tipo de servicios distintos a la autorización de ámbito nacional. De acuerdo con ello, la regulación de la prestación de servicios urbanos por esta modalidad de transporte es competencia de la comunidad autónoma. Y la regulación impugnada, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, se limita a prever que pueden prestar servicios urbanos.

De otra parte, además de los supuestos que exigen autorización nacional, el arrendamiento de vehículos con conductor puede serlo para prestar servicios urbanos de transporte de viajeros que se desarrollen íntegramente dentro del territorio de la comunidad autónoma por lo que la competencia para su regulación, conforme al artículo 26.1.6 EAM corresponde a la Comunidad de Madrid, sin perjuicio, claro está, de otras competencias del Estado que puedan incidir en esta modalidad de transporte.

En conclusión, como hemos señalado, en la medida en que la Ley impugnada se refiere, en el ejercicio de las competencias que le corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de transportes, a la prestación de servicios urbanos de la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor, en nada se ven afectadas las competencias estatales en la materia.

Consecuentemente, debemos desestimar la vulneración del artículo 149.1.21 CE por los motivos alegados en la demanda.

## 6. Análisis de la alegada vulneración de la autonomía local.

a) La demanda, tal y como se ha recogido pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, reconoce la competencia de la comunidad autónoma para la regulación sectorial en materia de transportes urbanos, pero aduce que la ley impugnada vulnera la autonomía local. Las razones que alega para sustentar dicha vulneración, muy resumidamente expuestas, se concretan en que la competencia para otorgar licencias y autorizaciones para el transporte urbano de viajeros es municipal, que la Ley desregulariza la actividad estableciendo dos regímenes jurídicos, que varía el número de licencias sin intervención de los municipios y sin atender a su restricción y que afecta a las competencias de gestión de movilidad de cada ayuntamiento. La demanda no especifica los preceptos contra los que dirige dichos reproches, pero hemos de entender, atendiendo a su contenido, que se trata de los artículos 14 *ter* y 14 *quater* y de la disposición adicional cuarta de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

El letrado de la Comunidad de Madrid, por su parte, aduce que la Ley 5/2022 ha sido dictada de acuerdo con las competencias autonómicas en materia de transporte urbano de viajeros y que la misma se remite a un

ulterior desarrollo reglamentario sin detallar ni el órgano competente para otorgar la autorización ni sus requisitos.

En cuanto al coeficiente entre licencias responde a lo determinado por la Ley de ordenación de los transportes terrestres. Los letrados de la Asamblea de Madrid niegan, asimismo, dicha vulneración. A su entender, la comunidad autónoma tiene competencia tanto para establecer un régimen diferenciado del transporte de viajeros en automóviles de turismo y del arrendamiento de vehículos con conductor, porque se trata de supuestos de naturaleza diferente, como para otorgar las autorizaciones para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor, que se encuentran limitadas por el artículo 48.3 LOTT.

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

c) Del análisis de la ley impugnada se deriva que la misma no vulnera la autonomía local por las razones esgrimidas en el presente recurso de inconstitucionalidad.

La demanda aduce, en primer lugar, que dicha vulneración se produce porque la competencia para otorgar licencias y autorizaciones para el transporte urbano de viajeros es municipal conforme al artículo 9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid, y el artículo 6 de la Ordenanza reguladora del taxi del Ayuntamiento de Madrid, y porque se desregulariza la materia. La premisa de la que parte la demanda no se puede aceptar, ya que las normas citadas no constituyen parámetro alguno de constitucionalidad.

En todo caso procede advertir que tanto el artículo 14 *ter*, en su primer apartado, como el artículo 14 *quater* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022, establecen la exigencia de autorización para la realización de servicios urbanos mediante el arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, pero no determinan el órgano al que corresponde dicha autorización y remiten su regulación a un ulterior desarrollo reglamentario, por lo que no se puede achacar la vulneración de la autonomía local a dichos preceptos por el motivo que se está analizando. Tampoco la disposición adicional cuarta determina el órgano al que corresponde la autorización para prestar servicios urbanos, ya que se refiere a las autorizaciones ya existentes y remite, asimismo, a un ulterior desarrollo reglamentario las exigencias para la prestación de servicios urbanos.

El segundo apartado del artículo 14 *ter* sí se refiere a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor otorgadas por la Comunidad de Madrid, así como a las estatales. De dicho precepto se puede inferir que determinadas autorizaciones para la prestación de servicios de transporte urbano en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor corresponden a la comunidad autónoma. Sin embargo, dicha previsión no vulnera *per se* la autonomía local.

Como hemos afirmado en el fundamento jurídico anterior, y no niega la demanda, la comunidad autónoma tiene competencia para regular dicha modalidad de transporte cuando preste servicios urbanos que se desarrollen íntegramente dentro del territorio de la comunidad autónoma, conforme al art. 26.1.6 EAM, sin perjuicio de las competencias del Estado que puedan incidir en esta modalidad de transporte.

En el ejercicio de dicha competencia la comunidad autónoma debe graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. No se puede negar que la regulación del transporte urbano de viajeros tiene incidencia en los intereses locales. Conforme al artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, el municipio ejerce competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las materias de urbanismo [artículo 25.2 a)], medio ambiente urbano [artículo 25.2 b)], infraestructura viaria [artículo 25.2 d)] y tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad y transporte colectivo urbano [artículo 25.2 g)]. Y de acuerdo con el artículo 86.2 de dicha Ley, se declara la reserva en favor de las entidades locales del servicio de transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable.

De otra parte, existe un claro interés supralocal en la coordinación de este tipo de transporte consistente en el arrendamiento de vehículos con conductor cuando presta servicios tanto urbanos como interurbanos que por su propia naturaleza exceden de los intereses locales. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de que se articulen los cauces necesarios para preservar los intereses locales en presencia, especialmente, pero no solo, en cuanto a la movilidad urbana.

En todo caso, la ley impugnada, en lo que ahora interesa, o bien establece la exigencia de autorización remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario, o bien hace referencia a autorizaciones autonómicas sin precisar cuándo se requieren estas (con remisión, asimismo, al desarrollo reglamentario). Por lo tanto, la ley impugnada no regula esta materia en los términos que aduce la demanda, sino que se limita a prever la existencia de autorizaciones que, en algunos supuestos, serán autonómicas, y a remitir a un desarrollo reglamentario posterior para completar

dicha regulación. Desarrollo este que, por otra parte, ya se ha llevado a cabo conforme al Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 5/2024, de 10 de enero. En consecuencia, las tachas de inconstitucionalidad que alega la demanda, de existir, no se pueden atribuir directamente a la regulación contenida en la ley impugnada, sino, en su caso, a normas de rango infralegal de la Comunidad de Madrid. A este respecto hemos de recordar que la sede ordinaria del necesario control de los excesos a que la aplicación del texto legal impugnado pudiera dar lugar, en su caso, es la jurisdicción contencioso-administrativa (en este mismo sentido, STC 25/2024, FJ 6).

Además, la existencia de dos regímenes diferentes a los que hace referencia la demanda, el de transporte de viajeros en automóviles de turismo y el de transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor, no es consecuencia de la Ley impugnada sino, como señalan tanto el letrado de la Comunidad de Madrid como los letrados de la Asamblea de Madrid, de la Ley de ordenación de los transportes terrestres y, en todo caso, dicha diferencia no afecta, en sí misma, a la autonomía local sino, en su caso, al principio de igualdad, cuestión que se abordará en un fundamento jurídico posterior. Por tanto, no concurriendo las razones que alega la demanda se debe descartar también en este punto la vulneración de la autonomía local.

Finalmente, se alega la vulneración de la autonomía local por la proporción establecida en el segundo apartado del artículo 14 *ter* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022, entre las autorizaciones de vehículos con conductor y las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio. Esta norma, como también pone de relieve el letrado de la Comunidad de Madrid, no es sino trasunto del artículo 48.3 LOTT que, en todo caso, habilita a las comunidades autónomas para modificar dicha regla de proporcionalidad siempre que sea menos restrictiva. La Comunidad de Madrid se ha limitado a fijar en el ámbito de la comunidad autónoma el mismo coeficiente o intervalo entre licencias de ambas modalidades de transporte que el establecido en la LOTT. Siendo esa la finalidad de la norma controvertida no puede entenderse contraria a la autonomía local, sin que, por lo demás, los recurrentes hayan llegado a argumentar en qué términos se produciría dicha vulneración.

Consecuentemente, debemos desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

## 7. Examen de la alegada vulneración del principio de igualdad.

a) La demanda sustenta la vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), como se ha expuesto en los antecedentes de esta sentencia, en la desigualdad de trato injustificada en el transporte urbano de viajeros entre el taxi y las VTC. Se alega, además, que la Comunidad de Madrid, sin competencias para ello, introduce operadores económicos sin someterlos a regulación y sin adscribirlos a la administración local donde deben realizar la prestación, poniendo en riesgo la rentabilidad del servicio. Se añade que todas las VTC pueden actuar en todos los municipios de la comunidad autónoma prestando transporte urbano de viajeros mientras que los taxis solo lo pueden realizar en el municipio para el que tienen la licencia. Entiende la demanda que dicha diferencia de trato es arbitraria y persigue favorecer a las grandes plataformas de VTC en perjuicio de los pequeños operadores económicos y autónomos del taxi, que tienen un gran tejido social.

El letrado de la Comunidad de Madrid descarta la vulneración del artículo 14 CE por las diferencias entre ambos sectores y con apoyo en jurisprudencia del Tribunal Supremo. En el mismo sentido, los letrados de la Asamblea de Madrid sostienen que no se vulnera el principio de igualdad porque son servicios que concurren en el mismo espectro del mercado, siendo dos servicios distintos a los que, en consecuencia, se da un tratamiento jurídico diferenciado.

b) Con carácter previo al análisis de este motivo de inconstitucionalidad, debemos recordar que el arrendamiento de vehículos con conductor y el taxi son dos medios de transporte que coinciden en el mismo segmento de transporte urbano discrecional de viajeros pero que en el ordenamiento jurídico español son modalidades diferentes. El diferente régimen jurídico entre ambas modalidades de transporte se establece en la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que diferencia entre el transporte de viajeros en vehículos de turismo y el arrendamiento de vehículos con conductor (artículos 91 y 99). Entre las diferencias que establece se encuentra la consideración del transporte de viajeros en taxi como servicio de interés público. Conforme a lo dispuesto en el artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, anteriormente citado, «[e]l transporte de viajeros en taxi, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas para establecer otra regulación, tiene la consideración de servicio de interés público», lo que comporta, como establece el citado precepto, que «los instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que se lleven a cabo por las administraciones competentes deberán garantizar la prestación de un servicio de calidad para todos los usuarios, no discriminatorio y con una cobertura de prestación suficiente en todo el territorio, mediante la adopción de las medidas que determinen y delimiten la naturaleza, duración y alcance de las obligaciones correspondientes». Dicho carácter de servicio de interés público, propio del taxi, no concurre en la modalidad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor.

c) Conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, el principio de igualdad en la ley es vulnerado cuando se produce un trato desigual carente de justificación objetiva y razonable por parte del poder público, pero «[l]a sola enunciación del contenido de este principio pone de manifiesto la necesidad de que, quien alegue la infracción del

artículo 14 CE, en cuanto consagra el derecho a la igualdad, aporte para fundar su alegación un término de comparación válido, del que se desprenda con claridad la desigualdad denunciada, porque la infracción del derecho a la igualdad no puede valorarse aisladamente. Como derecho relacional, su infracción requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad. Y esta diferencia de trato es, por lo tanto, un extremo que debe ser adecuadamente puesto de manifiesto por el interesado» (STC 106/1994, de 11 de abril, FJ 2).

d) Asimismo, debemos recordar que, en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, al delimitar el objeto del presente proceso constitucional, hemos entendido que la vulneración del artículo 14 CE debe quedar limitada, como consecuencia de la modificación de los artículos 14 *ter* y 14 *quater* de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998 por la Ley 11/2023, de 12 de abril, a la disposición adicional cuarta de la citada Ley 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022, que es objeto de impugnación por los recurrentes.

La disposición adicional cuarta se refiere a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid, que existiesen en el momento de entrada en vigor de la ley impugnada. En concreto, la norma establece que tales autorizaciones seguirán habilitando para prestar servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid tras la finalización de los periodos temporales establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, si bien deberán cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente.

La disposición impugnada responde, pues, a una situación excepcional que afectaba únicamente al servicio de transporte mediante VTC, pero no al servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo, a saber: la inminente pérdida de vigencia de las autorizaciones de VTC existentes a la entrada en vigor de la Ley impugnada y la consiguiente imposibilidad de que este servicio se prestase en los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid en tanto no comenzasen a ser expedidas las correspondientes autorizaciones. De modo que tampoco encontramos un término de comparación válido que permita sustentar el juicio de igualdad sobre la concreta disposición impugnada.

En consecuencia, debemos desestimar la invocada vulneración del principio de igualdad.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, al Grupo Parlamentario Republicano, al Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, al Grupo Parlamentario Plural y al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid y, subsidiariamente, contra la incorporación de una nueva sección segunda al capítulo III, que incluirá los artículos 14 *ter*, números 1 y 2, y 14 *quater*, con la siguiente rúbrica y contenido «Sección segunda. Transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor», y de la disposición adicional cuarta «Autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid», a la citada Ley.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cinco de junio de dos mil veinticuatro. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso. Firmado y rubricado.