



**CONSELL CONSULTIU
DE LES ILLES BALEARS**

Dictamen	5/2026
Objeto	Proyecto de decreto por el que se regulan los servicios de taxi y arrendamiento de vehículo con conductor de las Illes Balears
Expediente	120/2025
Consultante	Presidenta de las Illes Balears
Miembros asistentes	Felio José Bauzá Martorell, presidente María Virtudes Marí Ferrer, consejera-secretaria Francisco Ramón Mercadal Alabern, consejero Antònia Maria Perelló Jorquera, consejera Antonio José Diéguez Seguí, consejero María de los Ángeles Berrocal Vela, consejera Lourdes Aguiló Bennàssar, consejera Maria Ballester Cardell, consejera

En la sesión de día 28 de enero de 2026 el Consejo Consultivo, formado por los miembros mencionados y con la asistencia de la letrada jefe, con voz pero sin voto, ha acordado por unanimidad de los presentes, con un voto particular concurrente, emitir el dictamen siguiente:

ANTECEDENTES

1. Consulta pública previa

- 1.1. Consta la realización de la consulta pública previa a instancias del consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad, que ordenó el 21 de enero de 2025 la realización de dicho trámite sobre la elaboración, por separado, de dos decretos: uno tendría que aprobar el Reglamento de los servicios de taxi en las Illes Balears, y el otro, aprobar el Reglamento de actividad de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en las Illes Balears.
- 1.2. Se incorpora al expediente el certificado del Servicio de Participación y Buen Gobierno de la Dirección General de Coordinación y Transparencia de 18 de febrero de 2025 sobre la publicación de las dos consultas previas y el número de visitas a cada una en el portal de participación ciudadana (del 27/1/2025 al 14/2/2025).

2. Procedimiento

2.1. Propuesta

Finalizados los trámites de consulta previa, el 30 de junio de 2025 se elabora la memoria justificativa de la Dirección General de Movilidad en sentido favorable al inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto en el que se incluya en un solo texto la regulación de los dos tipos de transporte público.



2.2. Inicio

El procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto se inicia por resolución del consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad, el 1 de julio de 2025, que designa a la Dirección General de Movilidad como órgano responsable de la tramitación.

2.3. Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)

- Antes de la petición de dictamen al Consejo Consultivo, el procedimiento incluye hasta *cuatro versiones de la memoria* del análisis de impacto normativo como documentos vivos que van recogiendo y analizando cada una de las fases que integran la instrucción, con informes preceptivos y valoración de las alegaciones y aportaciones realizadas.
- En concreto se valoran la oportunidad de la regulación y adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, el marco normativo en el que se inserta la propuesta, la relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, el análisis de cargas administrativas y la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación. Concretamente, se justifica el Proyecto como sigue:

La Llei 1/2024, de 16 de febrer, efectua importants modificacions a la regulació dels serveis de taxi i d'arrendament de vehicles amb conductor per tal d'adaptar-la a les modificacions normatives i als pronunciaments judicials envers aquest tipus de transport, amb la finalitat que es doni el millor servei possible a la ciutadania i a la vegada es respectin les normes mediambientals i de congestió del trànsit, així com la llibertat d'empresa reconeguda en l'article 16 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

Tal com es diu a l'exposició de motius de la Llei 1/2024, la regulació establerta en la Llei estatal bàsica 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres va ser objecte de dues modificacions substancials en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor (VTC).

En primer lloc, el Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, pel qual es modifica la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'Ordenació dels Transports Terrestres, en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor, va modificar l'article 91 de la Llei 16/1987 en els aspectes següents: les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor habilitaran exclusivament per fer transport interurbà i els serveis s'hauran d'iniciar en el territori on estigui domiciliada l'autorització.

La disposició adicional primera de l'esmentat Reial decret llei 13/2018 habilita les comunitats autònomes per modificar les condicions d'explotació dels vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor, en els serveis desenvolupats íntegrament en el seu àmbit territorial, referits a condicions de precontractació, sol·licitud de serveis, captació de clients, recorreguts mínims i màxims, serveis o horaris obligatoris i especificacions tècniques dels vehicles.

Aquestes modificacions, segons s'indica en el preàmbul del Reial decret llei 13/2018, són degudes a la necessitat d'atendre els problemes de mobilitat, congestió de trànsit i mediambientals que l'elevat increment de l'oferta de transport urbà en vehicles de turisme ocasiona en els principals nuclis urbans del nostre país. Igualment, el ràpid creixement d'aquesta modalitat de transport pot donar lloc a un desequilibri entre oferta i demanda de transport en vehicles de turisme que provoqui un deteriorament general dels serveis, en perjudici dels viatgers. Això posa de manifest la necessitat que, progressivament, les regulacions aplicables al taxi i l'arrendament de vehicles amb



conductor s'apropin en la mesura en què això contribueixi a un tractament harmònic de les dues modalitats de transport de viatgers en vehicles de turisme.

En segon lloc, el Reial decret llei 5/2023, de 28 de juny, pel qual s'adopten i prorroguen determinades mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna, de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i altres situacions de vulnerabilitat; de transposició de directives de la Unió Europea en matèria de modificacions estructurals de societats mercantils i conciliació de la vida familiar i la vida professional dels progenitors i els cuidadors, i d'execució i compliment del dret de la Unió Europea, va afegir els apartats 5, 6 i 7 a l'article 99 de la Llei 16/1987, on es diu que l'atorgament de les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor està subjecte a una sèrie de requisits mediambientals, establint uns valors i habilitant les comunitats autònomes per poder-ne establir uns altres per a les autoritzacions que es domiciliiïn en el seu territori, atesa la necessitat de condicionar l'atorgament de les autoritzacions al compliment de criteris mediambientals sobre la millora de la qualitat de l'aire i la reducció d'emissions CO₂, així com de la gestió del transport, del trànsit i de l'espai públic de la comunitat autònoma on es pretengui domiciliar l'autorització.

La justificació d'aquesta modificació, tal com s'indica en el preàmbul del Reial decret llei 5/2023, són les resolucions judicials recaigudes en diferents instàncies, com la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 8 de juny de 2023, en l'assumpte C-50/21, que planteja que la limitació del nombre de llicències constitueix una restricció a l'exercici de la llibertat d'establiment, i conclou que els objectius de bona gestió del transport, del trànsit i de l'espai públic d'una conurbació, així com de protecció del medi ambient, poden constituir raons imperioses d'interès general que justifiquin aquesta mesura.

Atenent a tot l'exposat, projecte de Decret que ens ocupa pretén desenvolupar la regulació dels serveis de taxi i d'arrendament de vehicles amb conductor a les Illes Balears continguda a la Llei 4/2014, de 20 de juny, incloent l'àmbit urbà i interurbà, desenvolupament que no s'ha duit a terme des de l'entrada en vigor de la Llei 4/2014, llevat d'algun aspecte concret i parcial motivat per circumstàncies sobrevingudes.

Es tracta d'una regulació integrada i harmonitzada d'ambdós tipus de transport dins l'àmbit de la nostra Comunitat Autònoma [...].

— Se valoran los siguientes impactos:

- a) Impacto *económico*, sobre los sectores y colectivos afectados. Se analizan y justifican los artículos y disposiciones que tienen impacto sobre los dos sectores afectados.
- b) Impacto sobre la *competencia y la unidad de mercado*. Se recuerda que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023, en el asunto C-50/21, considera que la limitación del número de licencias constituye una restricción al ejercicio de la libertad de establecimiento, y concluye que los objetivos de buena gestión del transporte, del tránsito y del espacio público de una conurbación, así como la protección del medio ambiente, pueden constituir razones imperiosas de interés general que justifiquen la exigencia de autorización. Por ello, se informa que los límites (del número máximo de licencias y de autorizaciones de taxi y VTC) y los requisitos que establece el Proyecto se fundamentan en razones imperiosas de interés general (protección del medio ambiente y mejora de la gestión del transporte), que también se justifican en el preámbulo del Proyecto.



Se indica que el Proyecto tiene impacto en la *unidad de mercado* y esto se analiza en la MAIN (en el apartado económico) conforme al artículo 14 de la Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

- c) Impacto *presupuestario* positivo, en el sentido de que «es produirà en el supòsit que el nombre de llicències i autoritzacions de taxi i d'arrendament de vehicles amb conductor determinat pels ajuntaments de l'illa superi el nombre màxim de llicències i autoritzacions interurbanes establert pel consell insular», lo que puede suponer un esfuerzo adicional para las administraciones insulares y municipales.
- d) Impacto de *género*, según el informe del Instituto Balear de la Mujer el 2 de enero de 2025, con sugerencias en el sentido de que no se utilice el masculino genérico en el Proyecto. El informe se emite de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de hombres y mujeres, y el artículo 59.1.b Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears (LGOIB).
- e) Impacto sobre la *familia* (disposición adicional décima de la Ley estatal 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, incorporada con la Ley 26/2015, de 28 de julio, y artículo 34.1 de la Ley 8/2018, de 31 de julio, de apoyo a las familias). Se concluye que el impacto es nulo.
- f) Impacto sobre la *infancia y la adolescencia* (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, añadido por el apartado 21 del artículo 1 de la Ley 26/2015). Se concluye que el impacto es nulo o inexistente.
- g) Impacto sobre *orientación sexual e identidad de género* (artículo 32 de la Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia). Se informa que no existe ninguna incidencia del Proyecto normativo en esta materia.
- h) Impacto *climático* (artículo 18 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears). Se indica que el Proyecto de decreto tiene un impacto positivo sobre el cambio climático.
- i) Impacto sobre la *igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*. Se cita la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y se concluye que el Proyecto tiene un impacto positivo sobre estos sectores.
- j) Impacto en materia de *protección de datos* (artículo 19 del Decreto 48/2024, de 22 de noviembre, por el que se aprueba la Política de Protección de Datos Personales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears). En la MAIN se pone de manifiesto que el Proyecto obliga a los ayuntamientos a tener un registro de licencias y de autorizaciones de VTC y que el conocimiento de los datos será público, si bien en los términos de la Constitución española; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía



de los derechos digitales. Concluye que el Proyecto no tiene impacto sobre los derechos y libertades fundamentales de las personas.

2.4. Audiencia e información pública. Participación de los entes territoriales

- El consejero ordena la práctica de tales trámites por resolución de fecha 3 de julio de 2025 y, en concreto, concede el trámite de audiencia a la Agrupación Empresarial de Autotaxi y Autoturismo de Baleares; a la Federación Independiente del Taxi de las Illes Balears; a la Federación de Taxis de las Illes Balears, y a la Agrupación Empresarial de Alquiler de Vehículos con Conductor.
- Se incorpora un certificado del Servicio de Participación y Buen Gobierno de 5 de agosto de 2025 sobre la publicación en la web *Participación Ciudadana* del enlace al Proyecto de decreto y sobre el número de visitas (107) y la difusión del trámite a los consejos insulares y ayuntamientos a través de avisos por correo.
- Se incorporan el certificado de la Dirección General de Coordinación y Transparencia sobre la publicación de los trámites de audiencia y de información pública en el sitio web (del 4/7/2025 al 4/8/2025); los oficios de la Dirección General por los que se comunicaba el trámite de audiencia, así como los justificantes.
- Se traslada igualmente el Proyecto a las consejerías de la Administración de las Illes Balears para su consideración y valoración.
- Se concede el trámite de participación a los consejos insulares y a los ayuntamientos a través de la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears (FELIB).
- Las alegaciones y aportaciones presentadas se valoran en el informe de la jefa del Departamento de Transportes y de la Dirección General de Movilidad de 24 de setiembre de 2025.

2.5. Transparencia

- Queda justificado en el expediente el cumplimiento de las exigencias en materia de transparencia (artículo 7, letras *c* y *d* de la Ley 19/2013, citada anteriormente, y artículo 51 de la LGOIB) al incorporarse el certificado de la Dirección General de Movilidad de 27 de noviembre de 2025 sobre cumplimiento de las obligaciones legales y publicación en el Portal de Transparencia.

2.6. Órganos colegiados de participación preceptiva por razón de la materia (artículo 59.1.e de la LGOIB)

- *Consejo Balear de Transportes Terrestres* (por aplicación del Decreto 108/2011, de 11 noviembre). Ha emitido informe el 29 de septiembre de 2025, favorable por mayoría de los asistentes, con observaciones. Se advierte que, como consecuencia de la aceptación de algunas observaciones, se elaboró una segunda versión del Proyecto de decreto.
- *Comité Balear del Transporte por Carretera* (artículo 2.2 del Decreto 107/2011, de 11 noviembre). No consta dicho informe: consta la remisión de la solicitud y el justificante de la recepción, pero no la respuesta.



- *Consejo de Consumo de las Illes Balears* (artículo 38.1 de la Ley 7/2014, de 23 de julio), que emite informe favorable en la sesión de 6 de noviembre de 2025, según el certificado de la secretaria sobre la sesión. No constan observaciones.
- *Consejo Económico y Social de las Illes Balears* (artículo 2.1.a de la Ley 10/2000, de 30 noviembre), que emite su informe 12/2025, de 24 de noviembre, con observaciones de carácter general y otras articulares sobre el contenido del Proyecto.

2.7. Silencio administrativo

No se ha incorporado ningún informe específico sobre la figura del silencio administrativo desestimatorio exigido por el artículo 59.1.c de la LGOIB. El Proyecto no regula ningún supuesto de silencio administrativo desestimatorio.

2.8. Informe jurídico

El 27 de noviembre de 2025 se emite el informe del Servicio Jurídico en respuesta al artículo 59.2.b de la LGOIB, en sentido favorable, una vez valorado el procedimiento seguido y la legalidad del Proyecto de decreto.

3. Escrito dirigido al Consejo Consultivo

El 27 de octubre de 2025, un particular, titular de licencia de autotaxi del municipio de Eivissa y miembro de la Junta Directiva de la Agrupación de Autotaxis de las Illes Balears, presenta un escrito ante el Consejo Consultivo sobre el asunto de referencia, solicitando que se ponga especial atención en el estudio de determinados preceptos del Proyecto (artículos 4, 16 y 41).

4. Petición de dictamen

La presidenta de las Illes Balears solicita formalmente el dictamen, el 1 de diciembre de 2025, a propuesta del consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad, con carácter ordinario (no urgente).

5. Requerimiento para la realización de actuaciones

5.1. El presidente del Consejo Consultivo, previo acuerdo del Pleno de día 17 de diciembre de 2025, requirió la realización de un nuevo trámite de audiencia e información pública, habida cuenta de que consideró esenciales los cambios introducidos en la segunda versión del Proyecto de decreto tras la realización de tales trámites.

5.2. En fecha 21 de enero de 2026, la consejera de Presidencia, Coordinación de la Acción del Gobierno y Cooperación Local registra de entrada la documentación acreditativa de la realización de dichos trámites, a propuesta del consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad, de 16 de enero de 2026. En concreto, constan realizadas las siguientes actuaciones:

- Resolución del consejero de 19 de diciembre de 2025 por la que otorga el trámite de audiencia e información pública y pone a disposición de la ciudadanía el Proyecto a través del Portal de Transparencia. Resuelve igualmente realizar dichos trámites por vía de urgencia, fijando un plazo de siete días hábiles.



- Certificado de participación del jefe del Servicio de Participación y Buen Gobierno de la Dirección General de Comunicación y Gobierno Abierto, de fecha 8 de enero de 2026, en el que se indica que se han registrado 47 visitas.
- Certificado de transparencia, de la directora general de Movilidad, conforme a lo establecido en las letras *c* y *d* del artículo 7 de la Ley 19/2013 y el artículo 51 de la LGIB (firmado en fecha 19 de enero de 2026).
- Informe de valoración de las alegaciones, de fecha 16 de enero de 2026, de la directora general de Movilidad, en el que se analizan las aportaciones y sugerencias de Radio-Taxi Ciutat; un particular; la Federación Independiente del Taxi de las Illes Balears (FITIB); UBER; el Ayuntamiento de Eivissa; la Agrupación Empresarial Autotaxi (FEBT), y UNAUTO. En este informe se incluye también una tabla comparativa entre la primera y la segunda versión del Proyecto de decreto, en la que pueden verse claramente las modificaciones sustanciales que se introdujeron.
- Quinta versión de la memoria del análisis de impacto normativo, en la que se incorporan las actuaciones realizadas y se indica que, como consecuencia del nuevo trámite de audiencia e información pública, se han hecho algunas modificaciones *no sustanciales* en la última versión del Proyecto, redactándose así una nueva versión.
- Última versión del Proyecto de decreto.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Carácter del dictamen

La presidenta de las Illes Balears se halla legitimada para solicitar el presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.a de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears, y corresponde al Consejo Consultivo su emisión con carácter preceptivo, al amparo de lo establecido en el artículo 18.7 de la ley anterior y dado su carácter *ad extra*.

Segunda. Análisis del procedimiento

En primer lugar, se deben cumplir los trámites previstos en la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears (en su redacción actual, según la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears). También deben cumplirse los previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si bien debe tenerse en cuenta, respecto de esta última, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628/2016, de constante referencia en los dictámenes de este órgano de consulta.

Partiendo de lo anterior, podemos señalar que se han cumplido en lo esencial los trámites exigidos por la normativa citada. Particularmente destaca el análisis pormenorizado de las alegaciones y observaciones efectuadas, así como la valoración de los diferentes impactos del Proyecto de decreto, la intervención del Consejo Económico y Social y el informe jurídico



favorable de la consejería competente y tramitadora del Proyecto de decreto. Se ha informado sobre los diferentes impactos del Proyecto normativo en la igualdad entre los hombres y las mujeres; la libertad sexual e identidad de género; las familias, los menores y la infancia, y el cambio climático. También se han emitido los informes de impacto presupuestario y económico, así como el de cargas administrativas.

Igualmente consta en la MAIN el impacto positivo del Proyecto sobre la accesibilidad, aunque, a nuestro juicio, deviene insuficiente ya que se limita a afirmar que es positivo sin explicar los motivos, cuando el artículo 5 del Proyecto de decreto cita la universalidad y accesibilidad del servicio del taxi respecto de los usuarios como uno de los *principios rectores* del sector. Son varios los preceptos en los que se hace especial mención de la accesibilidad, por lo que se hace necesario ampliar dicho informe sobre este aspecto. Lo mismo ocurre con respecto al sector de VTC: en este caso, no se ha recogido como un principio rector, pero sí como un derecho para las personas usuarias (artículo 39). Esta observación es esencial.

Sobre la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), en esta materia que nos ocupa, queremos recordar la STS 332/2020, de 6 de marzo, que resuelve el recurso interpuesto contra el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor:

El Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación», partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras. Pero aunque exista alguno de esos motivos, siempre deberá valorarse que la exigencia de, o bien una declaración responsable o bien una comunicación, no sea suficiente para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en aplicación del principio de necesidad por salud pública, es posible que deban regularse varias actividades que se ofrecen en condiciones de mercado en el marco de la planificación sanitaria. A algunas de estas actividades se les exigirá autorización y a otras una declaración responsable o una comunicación, en función de si es necesaria una verificación previa de los requisitos exigidos.

Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las



concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley.

Es importante subrayar que el artículo 17 debe entenderse sin perjuicio del principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Así una vez que los operadores han obtenido una autorización o presentado una declaración responsable o comunicación para acceder a una actividad o incluso si han accedido a la misma sin necesidad de realizar ningún trámite previo, ésta podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, por ejemplo, la exigencia de una nueva autorización, declaración responsable o comunicación excepto para determinadas actuaciones para las que se limita este principio de eficacia nacional.

Igualmente se determinan las actuaciones que limitan las libertades de establecimiento y de circulación debiendo las autoridades competentes asegurarse de que sus actuaciones no tengan como efecto la creación de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

Por lo que se refiere al impacto en materia de protección de datos (artículo 19 del Decreto 48/2024, de 22 de noviembre, por el que se aprueba la Política de Protección de Datos Personales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears), en la MAIN se informa que el Proyecto obliga a los ayuntamientos a tener un registro de licencias y de autorizaciones de VTC y que el conocimiento de los datos será público si bien en los términos de la Constitución española; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; el Reglamento general de protección de datos, y la Ley Orgánica, 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Finalmente, se han justificado los principios de buena regulación y el cumplimiento de los requisitos en materia de transparencia.

También se han emitido informes por parte del Consejo Balear de Transportes Terrestres (en cumplimiento del Decreto 108/2011, de 11 noviembre) y del Consejo de Consumo (artículo 38.1 de la Ley 7/2014, de 23 de julio). No consta que se haya emitido el informe del Comité Balear del Transporte por Carretera (exigido en el artículo 2.2 del Decreto 107/2011, de 11 noviembre), aunque se han incorporado al expediente la solicitud y el justificante de su recepción.

Constan la audiencia al sector, el trámite de información pública y el de participación ciudadana. Además, dichos trámites se han practicado dos veces, la última de ellas a requerimiento de este Consejo Consultivo, en aplicación de su doctrina y de la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo:

— La STS 519/2025 (FJ 3.º 2) sintetiza esta línea jurisprudencial, que puede sistematizarse del modo siguiente:

1.º) Durante la tramitación de una norma reglamentaria es habitual que el borrador inicial experimente sucesivas modificaciones. Este proceso resulta lógico, en la medida en que permite perfeccionar el texto. Por ello, como principio general, no es necesario repetir de forma reiterada los trámites de audiencia y de información pública.

2.º) No obstante, dicho principio admite una excepción cuando las versiones posteriores del proyecto incorporan alteraciones de carácter sustancial. En estos casos, debe reiterarse el trámite si los cambios introducidos son de tal entidad que afectan de manera significativa al contenido de la norma proyectada.



3.º) Se consideran sustanciales aquellas modificaciones que inciden en los «elementos esenciales de la regulación prevista». Estas pueden tener tal carácter tanto por su importancia intrínseca como por su relevancia en relación con el conjunto de la disposición, atendiendo a si alteran de forma sustancial el esquema regulador inicialmente planteado. Ello sucede cuando la modificación afecta de manera esencial a la concepción, estructura o finalidad de la norma.

Sin embargo, esta síntesis deja fuera un elemento relevante. En numerosas resoluciones, el Tribunal Supremo ha entendido que no resulta obligatorio repetir el trámite, incluso ante modificaciones sustanciales, cuando estas traen causa directa de las alegaciones y observaciones presentadas durante la fase de información pública.

En este sentido se inscriben diversos pronunciamientos jurisprudenciales, entre los que cabe destacar aquellos que afirman que, para que sea exigible la reiteración del trámite, «la modificación del texto finalmente aprobado respecto del sometido a información pública debe ser fundamental y no accesoria, y además no puede considerarse consecuencia de las alegaciones y observaciones formuladas en dicho trámite» (STS de 24 de noviembre de 2009, recurso n.º 189/2007). En términos similares, se señala que «solo en los supuestos de modificaciones esenciales, fundamentales o sustanciales del texto finalmente aprobado respecto del sometido a información pública, que no deriven de las alegaciones presentadas, cabe apreciar la infracción del artículo 24 de la Ley del Gobierno y proceder a un nuevo trámite de información pública» (STS 7023/2012, de 29 de octubre, recurso n.º 393/2010). Asimismo, se ha declarado que las modificaciones introducidas tras los trámites de información pública o de audiencia únicamente exigen su repetición cuando se trate de cambios sustanciales que no tengan su origen en las alegaciones formuladas durante el procedimiento (STS 1581/2018, de 5 de noviembre, recurso n.º 3732/2017, FJ 2.º).

No obstante, en la actualidad el Tribunal Supremo mantiene una posición distinta, al considerar que, cuando la modificación tiene carácter sustancial, resulta irrelevante que haya sido propuesta o sugerida en el curso de la propia tramitación de la disposición.

— Dictámenes del Consejo Consultivo de las Illes Balears 36/2025 y 117/2024.

Por otra parte, la primera vez se concedió un plazo de un mes para la práctica de tales trámites, y la segunda, un plazo de siete días, justificado en la declaración de tramitación urgente del procedimiento, habida cuenta de la cercanía de la fecha en la que se levantaría la suspensión, actualmente vigente, de otorgamiento de licencias y autorizaciones. Esto deriva de la suspensión de autorizaciones y licencias establecida en la disposición transitoria primera de la Ley 1/2024, de 16 de febrero, de mejora de la regulación de los servicios de transporte con vehículos de hasta nueve plazas en las Illes Balears, suspensión que fue prorrogada por el Decreto-ley 2/2025, de 21 de febrero, de suspensión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y de licencias de autotaxi, que prevé en su artículo único lo siguiente:

Article únic

Suspensió d'autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor i de llicències d'autotaxi

1. Continua la suspensió de l'atorgament d'autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor i de llicències d'autotaxi, establerta en la disposició transitòria primera de la



Llei 1/2024, de 16 de febrer, de millora de la regulació dels serveis de transport amb vehicles de fins a nou places a les Illes Balears, fins a l'aprovació, en el termini màxim d'un any, del decret del Govern de les Illes Balears pel qual s'han d'establir, per imperatiu legal de l'article 99.5 de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, els criteris objectius que condicionen l'atorgament de les autoritzacions ordinàries d'arrendament de vehicles amb conductor, basats en criteris medi ambientals sobre la millora de la qualitat de l'aire i la reducció d'emissions de CO₂, així com la gestió del transport, del trànsit i de l'espai públic.

2. La suspensió s'aplica en els mateixos termes que s'estableixen en la disposició transitòria primera de la Llei 1/2024, de 16 de febrer, esmentada.

3. Excepcionalment, aquells ajuntaments en els quals almenys un 5 % o fracció de les llicències de taxi no correspongui a vehicles adaptats per a persones amb mobilitat reduïda podran concedir autoritzacions d'autotaxi adaptats conforme a l'annex VII del Reial decret 1544/2007, de 23 de novembre, pel qual es regulen les condicions bàsiques d'accessibilitat i no-discriminació per a l'accés i utilització dels modes de transport per a persones amb discapacitat, fins arribar a la proporció del 5 % o fracció.

Este decreto ley entraba en vigor el mismo día de su publicación, el 22 de febrero de 2025, por lo que el plazo de un año previsto para la suspensión de autorizaciones se levantaría el 23 de febrero de 2026, motivo por el cual, si llegada dicha fecha no se hubiera aprobado el decreto en ciernes, se levantaría la suspensión de otorgamiento de licencias. Esta razón justifica la reducción del plazo del segundo trámite de audiencia e información pública.

Tercera. Sobre la competencia

Antes de analizar la competencia, debemos reconocer que, en esta materia que nos ocupa, las fronteras competenciales pueden ser difusas en la comunidad autónoma de las Illes Balears, por la existencia de diferentes administraciones públicas (municipal, insular, autonómica y estatal) con competencia sobre la misma materia, por lo que deberá estar presidida por el principio de lealtad institucional; sin embargo, el Proyecto de decreto desarrolla la ley autonómica regulando los aspectos esenciales, sin menoscabar las competencias de otras administraciones públicas, por lo que, desde este punto de vista, no encontramos ningún obstáculo jurídico para su aprobación por el Consejo de Gobierno, por decreto.

La competencia del Gobierno para aprobar el Proyecto de decreto se fundamenta en el artículo 30.5 del Estatuto de Autonomía, que otorga a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la competencia exclusiva en materia de *transportes terrestres*, así como en el artículo 30.3, que le otorga la competencia exclusiva en materia de *ordenación del territorio*. La exposición de motivos de la Ley 4/2014 añade que la «suma de ambas competencias otorga la capacidad de regular la movilidad de la población, entendida como el análisis de las necesidades de desplazamiento y la planificación de las ofertas que pueden ponerse al alcance de los ciudadanos, haciendo incidencia en fomentar el uso racional del transporte público minimizando los costes sociales y medioambientales, pero adecuando el servicio a la demanda real». Y en la MAIN se indica:

Pel que fa a la regulació continguda en el projecte, aquesta respecta el règim competencial dels ajuntaments, dels consells insulars i del Govern de les Illes Balears d'acord amb l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, la Llei 4/2014, de 20 de juny, de transports terrestres i mobilitat sostenible de les Illes Balears i la restant normativa d'aplicació.



El tema de la competencia en esta materia ha sido ampliamente abordado por este Consejo Consultivo en varias ocasiones, por lo que nos remitimos a nuestros dictámenes para evitar innecesarias reiteraciones. Algunos de ellos son los siguientes:

a) En relación con el alquiler de vehículos con conductor:

- Dictamen 117/2024, sobre el Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 46/2019, de 7 de junio, por el que se establecen las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y carácter temporal en la isla de Mallorca.
- Dictamen 63/2019, relativo al Proyecto de decreto por el que se establecen autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular y de carácter temporal en la isla de Mallorca, en el que se citan dictámenes sobre esta materia como el 83/2014, el 26/2016 y el 114/2016.
- Dictamen 60/2018, relativo a la consulta facultativa del presidente del Consejo Insular de Ibiza en relación con el ámbito territorial a considerar respecto de las autorizaciones de VTC. En definitiva, el Consejo Consultivo estima que —en el ámbito que ahora nos movemos, VTC— la ordenación de la limitación de prestación de servicios por ámbito territorial y la determinación de que este ámbito sea insular —lo que permitiría el control que demanda el Consejo Insular de Ibiza— requiere de una norma con rango de ley, al suponer restricciones mayores a la libre circulación y al ejercicio de la actividad de transporte.
- Dictamen 114/2016, sobre el Proyecto de decreto por el que se regula el distintivo de identificación de los vehículos dedicados a la actividad de alquiler con conductor en la comunidad autónoma de las Illes Balears.

Nuestra doctrina encuentra su fundamento también en la habilitación que hace el artículo 99.6 y 7 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) a las comunidades autónomas, cuando prevé lo siguiente:

6. Con objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores en su ámbito territorial, las comunidades autónomas competentes para el otorgamiento de la autorización podrán, previa motivación y, de forma proporcionada y justificada, limitar cada solicitud a un número máximo de autorizaciones de arrendamiento con conductor.

7. Reglamentariamente podrán establecerse otros criterios objetivos, amparados en razones imperiosas de interés general, determinantes del otorgamiento de la autorización.

A lo anterior queremos añadir que el artículo 99.5 de la Ley condiciona el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor al cumplimiento de criterios medioambientales sobre mejora de la calidad del aire y reducción de emisiones de CO₂, así como de gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de la comunidad autónoma en que pretenda domiciliarse la autorización, de conformidad con las especificaciones que se detallan en la misma ley (y a las que más adelante nos referiremos cuando estudiemos el artículo 4 del Proyecto de decreto).



b) En relación con el taxi:

- Dictamen 36/2025, relativo al Proyecto de decreto por el que se regulan las tarifas del servicio de autotaxi y de transporte público de viajeros con vehículos de turismo de las Illes Balears.
- Dictamen 15/2022, relativo a la consulta facultativa sobre competencia para aprobar la modificación del régimen de carga y descarga de taxi en la isla de Ibiza, y la actualización de la tarifa única.
- Dictamen 19/2017, relativo al Proyecto de orden del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la que se determinan los requisitos para la expedición de licencias de autotaxi para vehículos de hasta siete plazas, contando la persona que conduce, en la isla de Mallorca.
- Dictamen 26/2016, relativo a la potestad reglamentaria de los consejos insulares en materia de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo (autotaxi).

Por otra parte, no está de más recordar el Dictamen del Consejo de Estado 1177/2024, relativo al Proyecto de decreto por el que se regulan los servicios de autotaxi en Cantabria, en el que se considera:

La asunción de competencias en la materia por parte de las comunidades autónomas no menoscaba la competencia municipal para ordenar y gestionar el servicio de autotaxis reconocida en su favor por la Ley 7/1985, de 5 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 25.2 y 86.2), como recuerda reiteradamente el Tribunal Supremo (sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1986, 26 de abril de 1989, 8 de julio de 1991, 9 de julio de 1996 y 26 de enero de 1996), de tal suerte que los ayuntamientos pueden gestionar el servicio previamente configurado por las comunidades autónomas.

Por su parte, el artículo 48 de la LOTT regula el carácter reglado de las autorizaciones y habilita a las comunidades autónomas a establecer limitaciones reglamentarias:

Artículo 48.

1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.
2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.
3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con



conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa.

Sobre este precepto, la STS 921/2018, de 4 de junio de 2018 (recurso 438/2017), recordaba:

Por lo pronto debe destacarse que el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, según redacción dada por Ley 9/2013, de 4 de julio, no autoriza cualquier clase de limitaciones o restricciones que se establezcan por vía reglamentaria, pues la remisión que hace el precepto legal contiene determinadas reservas y cautelas: de un lado, el establecimiento de limitaciones por vía reglamentaria habrá de hacerse «(...) de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación»; de otra parte, el posible establecimiento reglamentario de limitaciones no se contempla de forma amplia sino acotada, esto es, «(...) cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local».

Por otra parte, el artículo 99.4 de la LOTT establece:

El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 [...] y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte.

Y, según la STS 921/2018, ello significa que la posibilidad de establecimiento de limitaciones por vía reglamentaria queda acotada en los preceptos de la propia LOTT redactados por la Ley 9/2013. Pero, además, y en estrecha relación con lo anterior, procede también destacar la incidencia en este ámbito de la LGUM.

Partiendo de lo anterior, no cabe duda de la competencia de las comunidades autónomas de acuerdo con la normativa estatal que constituye la base y fundamento de la normativa autonómica. Y, por lo que se refiere a esta última, debemos añadir la habilitación al Consejo de Gobierno de las Illes Balears para aprobar mediante norma reglamentaria la materia que nos ocupa dada por la Ley 4/2014 de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears. En concreto, por los apartados *a* y *d* del artículo 5, que establece que corresponde al Gobierno de las Illes Balears *planificar y ordenar* los transportes terrestres, las actividades auxiliares y complementarias del transporte y las infraestructuras de transporte que sean de interés autonómico (letra *a*), así como *elaborar la normativa de ejecución y desarrollo de las normas estatales* de acuerdo con la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en materia de transportes por carretera y por cable (letra *d*). Todo ello, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6, letra *c*, de la Ley 4/2014, que prevé que corresponde a los consejos insulares, en su condición de instituciones de gobierno de cada isla y de acuerdo con el artículo 70 del Estatuto de Autonomía, ejercer la potestad reglamentaria sobre las materias de los apartados *a* y *b* anteriores, así como sobre aquellas otras cuya competencia les atribuya esta ley. La letra *a* ya la hemos descrito anteriormente, y la letra *b* se refiere a política de movilidad.

Cuarta. Sobre las dos modalidades de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo

En la STC 112/2024, de 10 de septiembre de 2024, por la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 3263-2023, se explica la existencia de las dos modalidades como sigue:



En el ordenamiento jurídico español coexisten dos modalidades de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo: los taxis y los vehículos de turismo con conductor (en adelante, VTC). Aunque ambas modalidades realizan el mismo servicio, el transporte personalizado de pasajeros en el momento y con el origen y destino decididos por estos, cada una de ellas está sometida a un régimen jurídico diferenciado. En ambos casos los aspectos esenciales de su regulación están contenidos en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres.

Así lo ha señalado la STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 7, al resaltar 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 estas diferencias se encuentra la consideración del transporte de viajeros 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, “el 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».

Esa naturaleza de «servicio público de interés general» que se predica del taxi exige su prestación en determinadas condiciones de calidad y universalidad, sin posibilidad de elegir por criterios comerciales la prestación de unos servicios y rechazar otros, con garantía de un determinado precio que se refleja en la fijación de sus tarifas. También se manifiesta en la contingentación de licencias de modo que hay un *numerus clausus* de ellas, en la determinación del equipamiento y la homologación de sus vehículos y en la exigencia de una particular capacitación profesional de sus conductores, entre otros aspectos. El carácter de servicio público de interés general, propio del taxi, no concurre en la modalidad de VTC, cuya regulación es diferente, al estar esencialmente sometida a libre iniciativa privada, previa la correspondiente autorización administrativa (art. 91 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres: LOTT). Además, los VTC tienen libertad para establecer los precios y no están sometidos a la obligación de prestar el servicio, si bien el servicio de transporte que ofrecen debe precontratarse por el cliente antes de su prestación.

La conclusión de lo anterior es que en nuestro país coexisten dos regulaciones diferentes para sendas actividades empresariales que prestan el servicio de transporte mediante vehículos de turismo, lo que, a su vez, comporta la posibilidad de establecer diferentes condiciones de ejercicio de la actividad. Así, a los efectos que aquí interesa, taxis y VTC son dos modalidades de transporte que interactúan en un mismo segmento del mercado y, en cuanto tales, están sujetos a regulación, si bien hay algunas diferencias significativas, como, por ejemplo: (i) solo los taxis pueden tomar pasajeros directamente en la calle o en paradas, por lo que los VTC únicamente pueden operar en el segmento de la precontratación, prohibiendo además que puedan circular por las vías públicas en busca de clientes o la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente (art. 182.1 del Reglamento de la LOTT y; en el mismo sentido, art. 74 ter.2 de la Ley balear 4/2014) y (ii) las tarifas de los VTC no están reguladas, ni tampoco sus condiciones de servicio,



tales como los horarios o los calendarios durante los cuales pueden desarrollar su actividad.

Así, resumiendo, podemos decir que las diferencias más notables entre ambas modalidades son:

— *La consideración de servicio de interés general del taxi.*

En la STS 921/2018, de 4 de junio de 2018 (recurso 438/2017), se recordaba que la «evolución del sector ha conducido a que ambas actividades (VTC y taxis) han aproximado sus rasgos (tipo de vehículo, demanda a la que responden) hasta competir en la actualidad en un mismo mercado de transporte urbano. El sector del taxi, responsabilidad de las administraciones autonómicas y locales, *si bien no es en sentido técnico jurídico un servicio público, siempre ha sido considerado un servicio de interés general*, sometido a una intensa reglamentación (que incluye la regulación tarifaria y una contingentación del número de licencias) al objeto de garantizar su calidad y seguridad [...]».

En el preámbulo del Proyecto de decreto sometido a dictamen se indica que, para distribuir el número global máximo de licencias y autorizaciones entre taxis y VTC, los órganos competentes deberán tener en cuenta que el servicio de taxi *es de interés general* y, por tanto, se debe garantizar la continuidad en su prestación y que el servicio cubra todas las zonas y las franjas horarias, regulando las condiciones de estacionamiento, los turnos de los paros y la normativa de explotación de las licencias de autotaxi en relación con los días de descanso, las vacaciones, turnos de guardia, etc. Así lo ratifica el artículo 5.2 del Proyecto, en relación con el artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

A lo anterior debemos añadir que el artículo 47.3 de la Ley 4/2014 establece que la prestación del servicio del taxi se somete a una serie de principios, entre el que está el de suficiencia del servicio (esto es así precisamente por tratarse de un servicio de interés público, como garantía de continuidad y regularidad en la prestación del servicio).

— *La regulación de la modalidad VTC, que está esencialmente sometida a libre iniciativa privada* (a estas características nos referiremos posteriormente con mayor detalle).

— *El precio del servicio.*

El taxi está sometido a tarifa regulada con taxímetro, aunque, el artículo 50.2 de la Ley 4/2014 ha previsto la posibilidad de que se regule por decreto que los servicios de taxi se realicen a precio cerrado. En cambio, el artículo 74 ter, apartado 3, establece que, en la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, los precios no están sujetos a tarifas administrativas (aunque luego añade que mediante un decreto del Gobierno de las Illes Balears se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga necesario evitar situaciones desmesuradas para los usuarios, el incremento máximo para aplicar sobre el precio habitual de los servicios).

Los VTC tienen precios variables que se acuerdan de antemano con el cliente en función del recorrido, el tipo de vehículo y la duración del servicio y, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 74 ter de la Ley 4/2014, los precios no están sujetos a tarifas, pero el preámbulo del Proyecto explica que, para que no se produzcan abusos en circunstancias especiales de alta demanda de servicios, se dispone que el precio no pueda superar el 75 % sobre su precio habitual. Para poder efectuar de forma adecuada el control de este incremento, se dispone que las empresas o las personas intermediarias tendrán que tener a disposición del público



la información de los precios que aplican a las personas usuarias mediante la publicación en su página web.

— *Intervención administrativa previa.*

El taxi está sometido a licencia municipal otorgada previa convocatoria pública (al menos en las vías interurbanas), y los VTC, a la correspondiente autorización administrativa previa —artículo 91 de la LOTT—. En este último caso, el artículo 99.4 de la LOTT establece que el «arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, 43.1, en este artículo y en lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte».

Por su parte, el artículo 74 ter.4 de la Ley 4/2014 añade que los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor tendrán que realizar la totalidad de sus servicios de transporte en el territorio de la *isla* donde se encuentre domiciliada la pertinente autorización.

— *Las condiciones de ejercicio de la actividad.*

a) La precontratación

La fijación de un plazo de precontratación de 30 minutos antes de la prestación del servicio se estimó contraria a derecho. En efecto, la STC 112/2024 declaró inconstitucional la previsión de un tiempo de espera de 30 minutos entre la contratación y la prestación del servicio en la modalidad VTC, así como la habilitación a los consejos insulares y a los ayuntamientos con competencia en materia de transporte a modificar el tiempo de precontratación hasta un mínimo de quince minutos entre la contratación y la prestación efectiva.

En el preámbulo del Proyecto de decreto sometido a consulta se indica: «Com no pot ser d'altra manera, i a diferència dels taxis, la contractació dels serveis de VTC ha de ser prèvia a la prestació del servei». Y en la STC 112/2024 el Alto Tribunal considera:

De ello resulta que la actividad de los VTC se restringe a uno solo de los tres segmentos en los que se puede subdividir el mercado del transporte urbano mediante vehículos con conductor como es de la previa contratación, *excluyendo la parada en la vía pública y la contratación del vehículo en circulación*. A tales efectos, el art. 140.39.5 LOTT define la «precontratación» en este ámbito de la realización de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, con el fin de tipificar como infracción muy grave que se inicie el servicio sin haber respetado la misma, como «el establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación o la designación del vehículo y la prestación del servicio».

En suma, la precontratación significa que el cliente debe acordar el servicio con carácter previo a su recepción efectiva, de manera que una vez se inicia el transporte, el usuario ya ha concretado el contrato de servicio y tiene conocimiento de las condiciones básicas de ejecución, en particular, el precio, el tipo de vehículo y el conductor. A juicio del Tribunal Supremo, el requisito de la «precontratación», entendido como ese establecimiento de un intervalo de tiempo mínimo entre la contratación del vehículo y la prestación del servicio, no merece ser tildado de contrario a la libertad de empresa; sin embargo, sí lo sería la duración mínima de treinta minutos que fija el decreto-ley cuestionado para esa precontratación, extremo al que hemos de ceñir nuestro enjuiciamiento para determinar si es conforme o no con el art. 38 CE.



Por tanto, el taxi puede tomar pasajeros en la calle o en paradas habilitadas al efecto, mientras que los VTC requieren de precontratación, quedando excluida «la parada en vía pública y la contratación del vehículo en circulación». El alquiler de vehículos con conductor consiste en solicitar un viaje personalizado en línea, generalmente a través de una aplicación para dispositivos telemáticos que permite un inicio inmediato del servicio.

b) La prohibición de circular según el artículo 74 ter.2 de la Ley balear 4/2014

Esta forma de contratación, mediante un dispositivo que de forma inmediata permite llevar a cabo la contratación de un servicio, es lo que difumina la diferencia entre la precontratación y la contratación directa; y, más todavía, en determinadas circunstancias agiliza el acceso al servicio de los VTC, pues el usuario no tiene que estar en la vía pública esperando que circule un vehículo ni acudir a una parada. Por vía telemática y de modo inmediato contrata el servicio. De esta forma se produce la paradoja de que la «precontratación» puede llegar a reducir el tiempo de acceso al servicio frente a la contratación del mismo a través de la espera en parada o en la vía pública. Abunda en ello que los vehículos VTC están circulando a la espera de la «precontratación» con la finalidad de situarse lo más cerca posible del usuario, tal y como se reconoce en la STS de 13 febrero 2023:

[...] el usuario que quiera utilizar este servicio no puede contratarlo directamente con el conductor del vehículo, sino que ha de hacerlo telemáticamente con la empresa titular de la licencia a través de la aplicación digital y mediante un mecanismo de prepago en el que el precio se calcula antes de contratarse.

Es obvio que el vehículo VTC está en circulación a la espera de que, por medio de la aplicación telemática, su servicio sea contratado a su empresa. Ciertamente es que el usuario no se dirige directamente al citado vehículo reclamando su servicio, sino que utiliza una herramienta telemática que, de una u otra forma, por medio de la empresa le sirve para arrendar el vehículo de esa empresa que está circulando y, concretamente, el que suele ser el más cercano a su posición. Y ello propicia la captación de personas viajeras, ya que, al acercarse a su posición, el usuario contrata sus servicios con preferencia a otros que se encuentren más lejanos.

Al efecto debemos recordar que el artículo 74 ter de la Ley balear 4/2014, en concordancia con lo expresado en el artículo 182.1, tercer párrafo, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), establece que los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor no pueden, en ningún caso, circular por las vías públicas para buscar clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hayan contratado previamente el servicio, ni permanecer estacionados a tal efecto. Queda prohibido el estacionamiento en lugares de concentración y generación de demanda de servicios de transporte de personas viajeras como puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y de autobuses, centros comerciales y de ocio, instalaciones deportivas, hoteles, hospitales o cualquier otro establecimiento similar, que pueda propiciar la captación de clientela. Este estacionamiento se podrá realizar cuando haya una contratación previa y se esté a la espera de las personas viajeras o se esté realizando un servicio. En las paradas de taxi en ningún caso se podrá recoger, dejar o esperar clientes.

Como bien nos recuerda la STC 112/2024, de 10 de septiembre de 2024, antes citada:



La conclusión de lo anterior es que en nuestro país coexisten dos regulaciones diferentes para sendas actividades empresariales que prestan el servicio de transporte mediante vehículos de turismo, lo que, a su vez, *comporta la posibilidad de establecer diferentes condiciones de ejercicio de la actividad*. Así, a los efectos que aquí interesa, taxis y VTC son dos modalidades de transporte que interactúan en un mismo segmento del mercado y, en cuanto tales, están sujetos a regulación, si bien hay algunas diferencias significativas, como, por ejemplo: (i) solo los taxis pueden tomar pasajeros directamente en la calle o en paradas, por lo que los VTC únicamente pueden operar en el segmento de la precontratación, *prohibiendo además que puedan circular por las vías públicas en busca de clientes o la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente* (art. 182.1 del Reglamento de la LOTT y; en el mismo sentido, art. 74 ter.2 de la Ley balear 4/2014) y (ii) las tarifas de los VTC no están reguladas, ni tampoco sus condiciones de servicio, tales como los horarios o los calendarios durante los cuales pueden desarrollar su actividad.

Considera este Consejo Consultivo, y así dejaremos constancia al establecer una observación esencial al artículo 60 del Proyecto de decreto, que debería haberse aprovechado el Proyecto para establecer lo que dicha sentencia denomina las diferentes condiciones de ejercicio de actividad, para determinar las prevenciones necesarias con la finalidad de evitar que los VTC circulen por las vías públicas en busca de clientes o para facilitar la captación de pasajeros. Y ello no solo vulnerando el artículo 74 ter.2 de la Ley balear 4/2014 y el artículo 182.1 del ROTT, sino afectando a la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, pues multiplica la cantidad de vehículos en circulación pese a la prohibición legal *ex* artículo 74 ter de la Ley balear 4/2014 y artículo 182 del ROTT.

Por tal motivo, estaría justificado que el Proyecto de decreto, concretando las diferentes condiciones de ejercicio de la actividad y por lo que respecta a la prohibición legal de circulación por las vías públicas en busca de clientes o facilitando su captación, interpretara dicha prohibición con el fin de mejorar la seguridad jurídica y especificara las situaciones en las que un vehículo VTC puede circular sin ser sancionado, por ejemplo, como enumeración declarativa y no exhaustiva, cuando el vehículo se estuviera dirigiendo a su centro de trabajo, o volviendo de prestar un servicio.

— *La forma de identificación de los vehículos.*

Precisamente por tratarse de sectores diferentes la Ley 4/2014 también prevé diferencias en los elementos destinados a la identificación de los vehículos. Así, el artículo 74 *quater* establece: «Los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor estarán permanentemente identificados, tal como se establece en el Decreto 58/2016, de 16 de septiembre, por el que se regula el distintivo de identificación de los vehículos dedicados a la actividad de alquiler con conductor en la comunidad autónoma de las Illes Balears. Este es el *único distintivo de su actividad que podrán ostentar* los vehículos adscritos a las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor».

Quinta. Sobre la regulación en un solo texto de las dos modalidades de transporte

El Proyecto de decreto tiene por objeto el desarrollo reglamentario en un único texto de la regulación de los servicios de taxi (urbano e interurbano) y de arrendamiento de vehículos con conductor en las Illes Balears prevista en la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears (en la redacción actual otorgada por el Decreto-ley 2/2023 y por la Ley 1/2024). Se justifica en la MAIN que se trata de una regulación integrada y armonizada de ambos tipos de transporte dentro del ámbito de



nuestra comunidad autónoma atendiendo a las especificidades de ambos tipos de servicios y considerando al taxi como un servicio de interés público, de acuerdo con el artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023 citado. Así, el artículo 1 del Proyecto establece que su objeto es la regulación de los servicios de taxi y de arrendamiento de vehículos con conductor que transcurren íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Durante la tramitación del Proyecto se ha alegado que la regulación del taxi y los VTC tiene que ir en dos reglamentos por separado, ya que en el ordenamiento jurídico español son modalidades diferentes, por lo que la regulación conjunta podría afectar negativamente al conjunto si alguno de los sectores implicados impugnase el decreto una vez aprobado.

La Ley 4/2014 regula el servicio de transporte público de viajeros con vehículos de hasta nueve plazas. En concreto, regula las dos modalidades en el mismo título I, si bien en secciones diferentes: el transporte público *urbano* de viajeros en vehículos de turismo (autotaxis) se regula en el capítulo IV; el transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, en la sección 3.ª del capítulo V, y la actividad de alquiler de vehículos con conductor, en la sección 4.ª del mismo capítulo V (se trata esta última de una sección añadida por el Decreto-ley 2/2017, de 26 de mayo, de medidas urgentes en materia de transportes terrestres).

Dichas normas se han modificado por el Decreto-ley 2/2023, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia del servicio público discrecional del transporte de personas viajeras y en otras materias vinculadas a sectores económicos, y la Ley 1/2024, de 16 de febrero, de mejora de la regulación de los servicios de transporte con vehículos de hasta nueve plazas. Así, se explica en la MAIN que la Ley 1/2024 modifica la regulación de los servicios de taxi y de arrendamiento de vehículos con conductor con el fin de adaptarla a las modificaciones normativas y a los pronunciamientos judiciales hacia este tipo de transporte. Esto explica la necesidad de establecer una regulación más clara y unificada de ambos sectores y se ha decidido abordarlo en el mismo decreto.

El Consejo Consultivo no ve obstáculo jurídico alguno para que la regulación de ambos sectores se lleve a cabo de forma conjunta en la misma norma, especialmente cuando el Proyecto de decreto regula cada modalidad en títulos diferentes, dejando el título II para el servicio de taxi y el título III para los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor.

Sexta. Estructura

El Proyecto contiene un preámbulo (que cumple su finalidad al explicar los motivos de la regulación, incluir los títulos competenciales habilitantes para su aprobación y justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación). Por lo demás, el Proyecto cuenta con 63 artículos, cinco disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y una final única.

Las disposiciones adicionales se refieren a la regulación en la isla de Mallorca: a la aplicación de tecnología de posicionamiento por satélite en la isla de Mallorca; a la modificación del punto 1.1, régimen tarifario de las isla de Mallorca, del anexo 3 del Decreto 20/2025, de 23 de mayo, por el que se regulan las tarifas de servicio de autotaxi y de transporte público de viajeros con vehículos de turismo de las Illes Balears; a la modificación de los artículos 2, 8 y 9 de la Orden del consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 19 de enero de



2012 sobre el régimen de tarifas máximas obligatorias de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo (VT) que se desarrollan íntegramente en el territorio de la isla de Mallorca, y a la modificación del Decreto 58/2016, de 16 de septiembre, por el que se regula el distintivo de identificación de los vehículos dedicados a la actividad de alquiler con conductor en la comunidad autónoma de las Illes Balears.

Cuenta el Proyecto además con seis disposiciones transitorias: sobre la validez de las licencias y autorizaciones vigentes a la entrada en vigor del Proyecto cuando se apruebe; la primera determinación del número de licencias y autorizaciones interurbanas realizada de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 4 del Proyecto de decreto; los cambios de domicilio de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor; la tramitación de nuevas licencias y autorizaciones; el plazo para adaptarse a las exigencias de pintura y distintivos de los vehículos establecidas en el artículo 20 del Proyecto de decreto, y la vigencia de las ordenanzas municipales y la obligación de que se adapten a las previsiones del decreto.

Por último, el Proyecto cuenta con una disposición derogatoria única y una disposición final única relativa a la entrada en vigor de decreto.

Procederemos al análisis y estudio del contenido del Proyecto de decreto.

Séptima. Sobre la libertad de empresa de los VTC versus la protección del sector del taxi como servicio de interés general

En la STS 921/2018, aludida anteriormente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo acepta que el taxi sea considerado por la Administración como un servicio al público de interés general al considerar que, en efecto, el «servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. En consecuencia, está sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características [...] estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado».

Sentado este criterio, la STS afirma que lo anterior constituye un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, pero recuerda que estas medidas solo son posibles si son «necesarias y proporcionadas» y que tales premisas deben fundamentarse en razones imperiosas de interés general para que no resulten contrarias a la LGUM ni al ordenamiento europeo en



materia de transporte. Así, el artículo 5 de la LGUM (que regula el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes) dispone:

Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Por ello recuerda que, de acuerdo con el artículo 16 de la LGUM, el «acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y solo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales». En este contexto, el artículo 18 de la LGUM regula las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación:

1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º Que el operador haya tenido que estar inscrito en un registro de dicho territorio durante un determinado periodo de tiempo.

4.º Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.



b) Requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea.

c) Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

d) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

e) Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

Por otra parte, como hemos visto anteriormente, la modalidad de VTC se halla esencialmente sometida a libre iniciativa privada, previa la correspondiente autorización administrativa (según el artículo 91 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres), y tienen libertad para establecer los precios sin estar sometidos a la obligación de prestar el servicio, si bien el servicio de transporte que ofrecen debe precontratarse por el cliente antes de su prestación.

Sobre la libertad de empresa y cómo debe respetarse esta por el ordenamiento jurídico, nuevamente queremos traer a colación la STC 112/2024, que nos da las pautas para ello: en primer lugar, debe comprobarse si el fin perseguido por la norma presuntamente limitativa es constitucionalmente legítimo; y, en segundo lugar, si la medida es adecuada para la consecución de ese objetivo, correspondiendo al legislador, en todo caso, exponer los datos y argumentos suficientes para explicar por qué motivos las restricciones son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos, debiendo proteger y favorecer el interés general de los ciudadanos como potenciales usuarios de un servicio. En ningún caso debe suponer un sacrificio o restricción al ejercicio de una actividad protegida por el artículo 38 de la Constitución española de forma que suponga un impedimento práctico:

4. Doctrina constitucional sobre la libertad de empresa garantizada por el art. 38 CE.

La doctrina constitucional sobre el art. 38 CE ha sido compendiada en la STC 7/2023, de 21 de febrero, FJ 6, al que ahora procede remitirse.

A los efectos que aquí interesan basta con señalar que el derecho a la libertad de empresa que reconoce el art. 38 CE incluye como una de sus vertientes fundamentales no solo la libertad para crear una empresa y actuar en el mercado, sino también, la libertad para fijar los objetivos y planificar la actividad de esa empresa en atención a los recursos y a las condiciones del mercado (STC 35/2016, de 3 de marzo, FJ 3); en suma, ampara «el iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3, reiterada entre otras en SSTC 135/2012, de 19 de junio, FJ 5; 35/2016, de 3 de marzo, FJ 3, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

Igualmente la doctrina constitucional ha señalado que la libertad de empresa, como los restantes derechos, no es absoluta y puede someterse a medidas restrictivas o



limitativas, por lo tanto «su vigencia no resulta comprometida por el hecho de que existan limitaciones a su ejercicio derivadas de las ‘reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado’ [...] [p]orque del art. 38 CE no puede derivarse sin más ‘el derecho a acometer cualquier empresa’ o a ejercerla sin traba ni limitación de ningún tipo, ‘sino solo el derecho de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden’ [...] o lo que es lo mismo, a ejercer esa actividad ‘con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general’» (STC 35/2016, FJ 3).

El derecho a la libertad de empresa se ejerce, por tanto, dentro de un marco general configurado por las reglas establecidas por el legislador, pero ha de distinguirse entre aquellas reglas o restricciones que limitan el acceso a la actividad y aquellas que limitan su desarrollo o ejercicio.

Cuando se trate de regulaciones que pueden afectar al acceso al mercado, al comienzo en el ejercicio de la actividad, es preciso efectuar «un juicio de proporcionalidad, en el que, además del objetivo que al establecerla se persigue y comprobando la legitimidad constitucional del mismo, se verifique también la relación de causalidad y necesidad que con él debe guardar la prohibición en cuanto medio ordenado para hacerlo posible.» (STC 66/1991, de 22 de marzo, FJ 2, por todas).

Sin embargo, en el caso de regulaciones que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma, como ocurre en este caso, el canon de constitucionalidad empleado por la doctrina de este tribunal es en parte diferente, en cuanto a que las condiciones que se establezcan deben ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica. Así, el derecho a la libertad de empresa reconocido en el art. 38 CE «supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho» (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 14). En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer el Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no comporta una limitación del derecho a la libertad de empresa que pueda determinar o tener como consecuencia un impedimento práctico de su ejercicio.

Son estos extremos los que corresponde examinar al Tribunal cuando tiene que analizar si la limitación que impone el legislador al derecho a la libertad de empresa es acorde con su contenido esencial. Como decimos el Tribunal no puede trasvasar los parámetros de control señalados, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política (STC 103/2018, de 4 de octubre, FJ 8, y las que cita).

5. Proyección de la doctrina constitucional al caso. Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así pues, de acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, la norma aquí cuestionada, que no afecta al acceso a la actividad sino a su ejercicio, debe someterse a un doble escrutinio: en primer lugar, debe comprobarse si el fin perseguido por ella es constitucionalmente legítimo; y, en segundo lugar, si la medida es adecuada para la consecución de ese objetivo, correspondiendo al legislador, en todo caso, exponer los datos y argumentos suficientes para explicar por qué motivos las restricciones son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos



Las dos características que han venido resultando más conflictivas en la regulación del servicio de VTC han sido el establecimiento del tiempo de precontratación y la necesidad de autorización previa:

a) La precontratación. Nuevamente queremos traer a colación la declaración de inconstitucionalidad que hizo la STC 112/2024 sobre el tiempo de espera entre la contratación y la prestación del servicio en la modalidad de VTC.

b) La autorización previa. Como ya señalara el Dictamen del Consejo de Estado número 1272/2005, de 21 de julio, que analizó el Proyecto del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid, «el carácter privado de la actividad implica que la Administración solo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones si está específicamente habilitada para ello en una norma de rango legal, de conformidad con los criterios sentados reiteradamente por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo».

En el caso de las Illes Balears, la limitación de la libertad de empresa que puede constituir la exigencia de autorización previa tiene rango legal, ya que el artículo 74 bis de la Ley 4/2014 establece:

1. Las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor domiciliadas en la comunidad autónoma de las Illes Balears a la entrada en vigor del Decreto Ley 2/2023, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de servicio público discrecional de personas viajeras y en otras materias vinculadas a sectores económicos, habilitan para realizar transportes urbanos de viajeros en los municipios de las Illes Balears.
2. Las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor que se puedan otorgar a partir de la entrada en vigor del mencionado decreto ley requieren la autorización del ayuntamiento donde esté domiciliado el vehículo para hacer servicios de carácter urbano. La autorización urbana tiene que ser previa a la interurbana. El Gobierno de las Illes Balears, mediante un decreto, establecerá el procedimiento y los requisitos para otorgar autorizaciones de ámbito urbano.
3. Mediante un decreto del Gobierno de las Illes Balears se establecerán criterios objetivos para otorgar nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, para la mejora de la calidad del aire, la gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, sin perjuicio de aquellos criterios que puedan establecer los ayuntamientos para otorgar autorizaciones de ámbito urbano.

Debemos, pues, analizar el Proyecto de decreto sobre la base de los artículos de las normas que hemos citado y la jurisprudencia, nacional y europea, que hemos citado recordando que la opción de considerar el taxi como un servicio de interés general no ha de ir en detrimento de la libertad de empresa; es decir, que deben respetarse los principios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio de las medidas regulatorias impuestas.

Octava. Análisis del Proyecto de decreto

a) Observaciones no esenciales

— Como primera observación no esencial y a modo de reflexión, queremos hacer una consideración sobre la reproducción de normas legales que se produce a lo largo del texto del Proyecto de decreto.



En este sentido queremos traer a colación el Dictamen del Consejo de Estado recaído en el expediente 1177/2024, sobre el Proyecto de decreto por el que se regulan los servicios de autotaxi en Cantabria. En el Proyecto se reproducían literalmente —o con variaciones menores— algunos preceptos de la Ley de Cantabria 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera, resultando dichos preceptos, a juicio del Consejo de Estado, redundantes e innecesarios:

Si bien es cierto que esta estructura permite articular en una sola disposición reglamentaria autonómica la práctica totalidad de los aspectos normativos que resultan de aplicación al sector del autotaxi en Cantabria, también lo es que la mera reproducción de preceptos legales no es la función propia de los reglamentos ejecutivos. Tales normas están dirigidas al desarrollo, aplicación y ejecución de una ley o, como ha venido afirmando en su doctrina el Consejo de Estado, a “desenvolver una Ley preexistente” pues completan o pormenorizan su contenido, por lo que la simple copia o transcripción de mandatos legales contribuye a la aparición de posibles contradicciones entre la ley y el reglamento.

En definitiva, sobre la conveniencia de reproducir o no los preceptos legales en el texto reglamentario, la postura del Consejo de Estado podría resumirse así: aunque el otro sistema (la reproducción de preceptos) tiene la ventaja de que se halle incluida en una sola norma toda la regulación de la materia, tropieza en la práctica con muchas dificultades de adaptación al rango (ya desde los dictámenes números 47.764, de 24 de julio de 1985; 47.684, de 27 de junio de 1985; y 2.303/99, de 29 de julio).

Por este motivo, no es correcta la mera reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma (en consonancia con la Directriz n.º 4 de técnica normativa).

En consecuencia, el Consejo de Estado sugiere que todos los artículos del proyecto de Decreto que reproducen preceptos de la Ley de Cantabria 1/2014, de 17 de noviembre, en su lugar, se remitan de manera específica a lo dispuesto en el articulado de dicha ley.

En relación con el Proyecto de decreto examinado, algunas muestras de *lex repetita* son las siguientes:

<i>Artículos del Proyecto de decreto</i>	<i>Artículos de la Ley 4/2014</i>
9.4	52.3
10	53 i 52.4
10.3	53.3
10.4	52.4
12.1	54.1
27.2	56.3
40	73.3
43.4	74 bis 1 y 2
51.1.b	97.4
60.2 y 3	74 ter.2, párrafo segundo
...	...

— El artículo 2 regula los tipos de servicios y régimen jurídico, diferenciando los servicios urbanos de los interurbanos. Los apartados 3 y 4 son superfluos e innecesarios porque no aportan nada, por lo que debe valorarse su supresión o su inclusión en el preámbulo.



— Sobre el artículo 4.4, se indica en el expediente que el Proyecto establece un sistema objetivo, con parámetros y criterios bien determinados para establecer el número de licencias y autorizaciones necesarias en cada isla y en cada municipio, respetando las competencias y la autonomía municipal.

En el artículo 4.4, donde dice «en cas de no respondre establert», debería decir «en cas de no respondre en el termini establert».

— Debe revisarse la redacción del artículo 12.4.c del Proyecto de decreto. Por otra parte, cuando dice que «aquests terminis es computaran des que [...]», debe indicarse a qué concretos plazos se refiere, si a los de la letra c exclusivamente o a todos los supuestos del 12.4.

En el artículo 12.4.c se establece un plazo para la transmisión de la licencia de tres meses desde la disolución o liquidación, equiparando dos conceptos mercantiles distintos que pueden coincidir o no temporalmente. Si bien la disolución es el acto jurídico que marca el inicio del fin de la persona jurídica, manteniéndose la personalidad jurídica de la empresa, aunque restringida, la liquidación es un proceso posterior dirigido a realizar los activos para atender los pasivos, proceso que finaliza con la extinción definitiva de la empresa, de modo que tras la liquidación para nada sirve el plazo de tres meses, ya que la sociedad se ha extinguido. Por ello, es observación también no esencial que esta norma aclare que el plazo de tres meses se debe computar desde el acuerdo de disolución, pues es este acuerdo el que da inicio al periodo de liquidación, y antes de que finalice dicho periodo, en el plazo máximo de tres meses referido en el artículo 12.4, debe haberse producido la transmisión.

— Artículo 19.3. Se debería añadir «el recibo de talonarios» a que se refiere el artículo 38.1.h, que así lo prevé en caso de avería de la impresora.

— Respecto al artículo 24, sobre sustitución de vehículos, podría añadirse que el vehículo sustituto debe reunir los mismos requisitos que se exigen para el sustituido y ello para evitar disfunciones o consecuencias indeseadas de reformas parciales. Esta observación, que no tiene carácter esencial, tiene especial relevancia respecto al artículo 24.4, por lo que mejoraría su técnica legislativa. Hay que pensar que el artículo 58 de la Ley autonómica 4/2014, cuando regula la sustitución del vehículo, establece precisamente que, cuando, por avería o accidente, sea necesario substituir temporalmente el vehículo con el que se presta el servicio del taxi, se deberán cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente. Es el reglamento, en efecto, el lugar idóneo para regular tales circunstancias.

— El artículo 39.1 recoge los derechos de los usuarios del taxi, y el artículo 63, los derechos de los usuarios del VTC. Queremos traer a colación la Ley autonómica 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears, así como el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (norma esta última que sí se cita en el marco normativo). Debe tenerse en cuenta que, evidentemente, aunque no se diga expresamente en el Proyecto de decreto, esta norma resulta de aplicación. Por ello consideramos que sería oportuno citar en el preámbulo del Proyecto tanto la ley autonómica como la normativa básica estatal.



Hay artículos clave que pueden ser de interés, como el derecho a solicitar la traducción al catalán de los documentos relativos a la precontratación, cuestión esta que no se ha regulado ni desarrollado en el Proyecto. Debemos advertir, no obstante, que algunos de los preceptos de la norma autonómica han sido objeto de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 87, de 11 de junio de 2015).

— Artículo 45. Analizado el contenido del artículo 45, consideramos que su aplicación práctica podrá resultar complicada, como así se ha alegado durante la tramitación del Proyecto, por lo que debería redactarse de forma que se comprendiera mejor su alcance y sobre todo cómo se llevará a efecto.

b) Observaciones esenciales

— *Preámbulo*. Debería citarse en el mismo la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, norma que acaba de aprobarse y que ya está en vigor conforme a la disposición final vigesimosegunda. Esta norma es de carácter básico para las comunidades autónomas (disposición final octava).

— *Artículo 4.1. Sobre la limitación de las licencias y autorizaciones y la periodicidad de cinco años*

Sobre las limitaciones del número de autorizaciones, queremos citar la STS 230/2024, de 12 de febrero de 2024 (recurso de casación núm. 3388/2021), así como la Sentencia de 8 de junio de 2023 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el citado asunto C-50/21. En el asunto C-50/21, *Prestige and Limousine*, se declaraba contraria al derecho de la Unión la conocida como *proporción 1/30* vigente en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) por la que debía respetarse la ratio de una autorización de VTC por cada 30 licencias de taxi.

Esta última, que se cita en la primera, considera lo siguiente:

«1) El artículo 107 TFUE, apartado 1, no se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de tales servicios se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, siempre que estas medidas no impliquen comprometer fondos estatales en el sentido de la citada disposición.

[...]

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

El peso de estas declaraciones en los preceptos que regulan la materia y que la Sala debe aplicar en el presente procedimiento resulta corroborado por el legislador español, que mediante el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, consideró que la sentencia del TJUE



obligaba de forma urgente a modificar la norma nacional -la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)- para «reforzar en la regulación vigente las razones imperiosas de interés general que justifican el establecer limitación en la concesión de estas autorizaciones» de VTC.

Por ello, el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio (por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del derecho de la Unión Europea), modificó el artículo 99 de la LOTT, referido a los VTC, quedando su redacción como sigue:

El otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estará condicionado al cumplimiento de criterios medioambientales sobre mejora de la calidad del aire y reducción de emisiones de CO₂, así como de gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de la comunidad autónoma en que pretenda domiciliarse la autorización, de conformidad con las siguientes especificaciones:

a) La autorización será denegada si, en el momento del otorgamiento, se supera el valor límite anual de NO₂ o PM_{2,5} o el valor objetivo o valor objetivo a largo plazo del O₃, regulados en la normativa de mejora de la calidad del aire, en alguna zona o aglomeración incluida en la comunidad autónoma en la que pretenda domiciliarse la autorización, de conformidad con el último informe publicado por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

No obstante, las comunidades autónomas podrán establecer, para las autorizaciones que se domicilien en su territorio, otros criterios de mejora de la calidad del aire en el marco de lo previsto en el Derecho comunitario o en las directrices de la Organización Mundial de la Salud.

Estos requisitos no se aplicarán en los supuestos en los que el vehículo sea eléctrico cero emisiones de batería (BEV), de célula de combustible (FCEV) o de combustión de hidrógeno (HICEV), en cuyo caso la autorización únicamente habilitará a efectuar servicios de arrendamiento con conductor si el vehículo adscrito a la misma está incluido en alguna de estas categorías.

b) Asimismo, la autorización podrá ser denegada por aplicación de criterios objetivos relativos a la reducción de emisiones CO₂, gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, establecidos para su ámbito territorial por las comunidades autónomas en que pretenda domiciliarse la autorización.

En relación con la gestión del tráfico, deberá utilizarse un criterio objetivo de congestión viaria que podrá estar basado en un indicador que refleje la diferencia entre la velocidad media en condiciones de flujo libre y la velocidad registrada en distintos momentos del día u otros criterios que se puedan establecer por la comunidad autónoma.

6. Con objeto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores en su ámbito territorial, las comunidades autónomas competentes para el otorgamiento de la autorización podrán, previa motivación y, de forma proporcionada y justificada, limitar cada solicitud a un número máximo de autorizaciones de arrendamiento con conductor.

7. Reglamentariamente podrán establecerse otros criterios objetivos, amparados en razones imperiosas de interés general, determinantes del otorgamiento de la autorización.

En la STJUE se concluyó:



— la limitación *genérica* de autorizaciones VTC/Taxis en la proporción de 1/30 no vulnera el artículo 107 del TFUE porque no supone una ayuda implícita del Estado al sector del taxi;

— la limitación de autorizaciones en la mencionada proporción VTC/Taxis es contraria a la libertad de establecimiento del artículo 49 del TFUE *salvo que se haya acreditado, por un lado, que la medida limitativa es apropiada o idónea para conseguir los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico, del espacio público y de protección del medio ambiente, y, por otro, que es proporcionada para alcanzar estos objetivos* (apartados 94 a 100 de la sentencia).

En conclusión, esta restricción del número de licencias de VTC solo es ajustada al derecho europeo en el caso de que concurran *imperiosas razones de interés general* que la justifiquen, como las que se describen en la Sentencia, y siempre que sea proporcionado para alcanzar tales objetivos. Y en las Illes Balears, como hemos avanzado anteriormente, ahora mismo nos encontramos en un momento en el que se ha acordado la suspensión del otorgamiento de *nuevas* licencias y autorizaciones ordinarias de taxi y de VTC, y ello hasta la aprobación del decreto del Gobierno de las Illes Balears por el que deben establecerse *los criterios objetivos* que condicionan su otorgamiento (y, en todo caso, una vez transcurrido un año).

En esta comunidad autónoma, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJIB n.º 358/2024, de 19 de julio de 2024, y al respecto de la más reciente doctrina jurisprudencial sobre la cuestión, tiene declarado:

2. Conviene hacer, a nuestro juicio, dos importantes precisiones respecto a la doctrina jurisprudencial expuesta.

— La primera tiene que ver con identificación de las razones imperiosas de interés general que pueden servir para la justificación de la medida limitativa. El Tribunal Supremo cita particularmente las relativas a la buena gestión del transporte, del tráfico, del espacio público o de protección del medio ambiente, pero no porque sean las únicas que se pueden invocar, sino porque coinciden con las que alegaba la norma examinada por el Tribunal de Luxemburgo en el caso enjuiciado por la sentencia de 8 de junio de 2023. Como ha destacado el propio Tribunal, la noción de «razones imperiosas de interés general» no es un concepto cerrado, sino que ha sido progresivamente desarrollando por la jurisprudencia comunitaria y sigue evolucionando. O sea, que la relación de razones imperiosas de interés general no tiene carácter de *numerus clausus*, y cualquiera que haya sido reconocida como tal por el Tribunal de Luxemburgo podrá servir perfectamente para fundamentar la medida limitativa de las autorizaciones VTC.

— Y la segunda está relacionada con el momento en el que se ha de justificar la medida, o lugar donde se ha de contener. Entendemos que nada impediría la validez de un acto que no hiciera otra cosa que acogerse a la disposición normativa limitadora si se comprobara que en la norma se explica adecuadamente la concurrencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen la medida limitativa impuesta.

[...]

Son tres ideas las que contiene la sentencia comunitaria que ahora queremos destacar:

— En primer lugar, el Tribunal dice que mantener el modelo de transporte urbano, mediante la medida que establece un equilibrio entre las modalidades de VT y VTC, no puede considerarse una razón imperiosa de interés general. Por más que internamente el servicio de taxi se pueda configurar como un servicio de interés público, no constituye un servicio de interés económico general en los términos del artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y aunque así fuera, ello no determina por sí solo que el servicio quede excluido de las normas de la competencia, de modo que cualquier



medida restrictiva sobre la activitat de VTC solo serà admissible en tanto en cuanto se justifique que la intervenció de esta activitat priva al servei VT de complir la «missió específica» que té encomendada.

— En segon lloc, el Tribunal pone de manifest que la regulació del servei VT pot contribuir, en efecte, a garantir la qualitat, la seguretat i la accessibilitat al servei, y, con ello, a aconseguir els fines de bona gestió del transport, del tràfic, de l'espai públic o de la protecció del medi ambient, que en sí mateixos són raons imperioses d'interés general. No obstant, el Tribunal de Luxemburg avisa que la concurrència de aquestes raons no se ha de justificar des de el punt de vista de la activitat de VT, sino des de la perspectiva de la mesura limitativa de que se tracte. O sea, que lo que se ha de justificar es de què manera la mesura consistente en establir una regla de proporció VT/VTC serve a la realització de aquelles raons imperioses d'interés general.

— Y en tercer lloc, per últim, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea destaca —dicho particularment del cas enjuiciat— que la limitació del nombre de llicències VTC no constitueix una mesura idònea per aconseguir els objectius associats a les raons imperioses d'interés general citades, ni tampoc una mesura que no vagi més allá de lo necessari per aconseguir aquests objectius (idoneïtat y proporcionalitat). Significa esto, en fin, que la mesura limitativa de les autoritzacions VTC haurà de fundar-se en dades objectives que acrediten la idoneïtat de la mateixa y, asimismo, que pongan de manifest que els objectius perseguits no poden aconseguir-se amb mecanismes menys restrictius.

En este context, el artículo 4 del Proyecto regula la determinación del número máximo de licencias y autorizaciones que pueden otorgar los consejos insulares y los ayuntamientos. Inicialmente se había previsto que la determinación del número máximo de licencias y autorizaciones se efectuaría con una periodicidad de tres años, pero tras el informe del Consejo Balear de Transportes Terrestres se ha establecido que la periodicidad es de cinco años, es decir, que cada cinco años se deberá concretar el número de licencias y autorizaciones interurbanas y urbanas que pueden otorgar los consejos insulares y los ayuntamientos. Para ello, el Proyecto de decreto establece los requisitos que deben darse, que deberán quedar justificados en un informe elaborado al efecto.

En la MAIN se explica:

L'establiment d'aquests criteris i la determinació del nombre màxim de llicències i autoritzacions en aplicació d'aquests són especialment necessaris a les nostres illes, atesa la fragilitat i limitació del territori insular i l'afluència cada vegada major de persones visitants en la temporada turística, amb la consegüent problemàtica mediambiental i de congestió del trànsit i de l'espai públic.

Les Illes Balears, amb l'escassa superfície que tenen, compten amb tretze espais naturals protegits i amb la declaració de Menorca com a reserva de biosfera. Així mateix, a les nostres illes existeix una problemàtica cada vegada més acusada de congestió del trànsit i de saturació de vehicles en les vies públiques, especialment durant la temporada turística, la qual cosa afecta directament a la seguretat viària, al medi ambient i a la qualitat de vida de les persones residents i també de les persones que ens visiten.

Amb la finalitat de pal·liar aquesta problemàtica, s'han establert limitacions d'entrada de vehicles a les illes d'Eivissa i Formentera mitjançant la Llei 7/2019, de 8 de febrer, per a la sostenibilitat mediambiental i econòmica de l'illa de Formentera, i la Llei 5/2024, d'11 de novembre, de control de l'afluència de vehicles a l'illa d'Eivissa per a la sostenibilitat turística. En el cas de Menorca es preveuen limitacions a l'entrada de vehicles en la Llei 3/2023, de 17 de febrer, de Menorca reserva de biosfera, i a Mallorca s'està tramitant la proposició de llei de regulació de l'afluència de vehicles, una vegada efectuada la consulta pública.



L'atorgament de llicències i autoritzacions de taxi i de VTC, si bé és necessària per atendre la mobilitat de la població resident i visitant, afecta igualment a la qualitat de l'aire, a la congestió viària i a l'espai públic. Durant l'any 2023, davant la possibilitat de modificacions legislatives derivades de pronunciaments judicials, es varen presentar a les Illes Balears més de 10.000 sol·licituds d'autoritzacions VTC, front a les 2.529 autoritzacions de taxi i 739 de VTC existents, la qual cosa resulta totalment desproporcionada i mediambientalment insostenible.

A la vista d'aquesta situació i d'acord amb el mandat del legislador efectuat en la disposició transitòria primera de la Llei 1/2024, de 16 de febrer, en el present decret s'estableix que els consells insulars i els ajuntaments hauran de determinar cada cinc anys el nombre global màxim de llicències i autoritzacions de taxi i de VTC dins els seus àmbits territorials respectius, atenent als criteris que s'hi estableixen i distingint les temporades alta i baixa.

Per a la determinació d'aquest nombre màxim s'hauran d'analitzar en primer lloc les necessitats de servei i aplicar els ràtios determinats en referència a l'Índex de Pressió Humana publicat anualment per l'IBESTAT.

Per altra banda, tot i que es puguin atorgar noves llicències i autoritzacions de conformitat amb els criteris establerts i el seu atorgament està supeditat a criteris de qualitat de l'aire i de congestió viària.

Així, de forma anàloga a l'establert en l'apartat 5 de l'article 99 de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'Ordenació dels Transports Terrestres, es disposa que no es podran atorgar noves llicències ni autoritzacions quan se superi el valor límit anual de NO₂ o PM_{2,5} o el valor objectiu o valor objectiu a llarg termini de l'O₃ regulats en la normativa de millora de la qualitat de l'aire, en alguna zona de l'àmbit territorial respectiu, de conformitat amb l'últim informe publicat per la conselleria competent en matèria de qualitat de l'aire, si bé aquest criteri no s'aplicarà quan el vehicle sigui elèctric zero emissions de bateria (BEV), de cèl·lula de combustible (FCEV) o de combustió d'hidrogen (HICEV), i en aquest cas l'autorització únicament habilitarà a efectuar serveis de taxi i d'arrendament amb conductor si el vehicle adscrit a la mateixa està inclòs en alguna d'aquestes categories.

Per altra banda, de conformitat amb l'apartat a) de l'article 99.5 de la LOTT, l'article 4.3.a) del projecte disposa que no es podran atorgar noves llicències ni autoritzacions quan se superi el valor límit anual de NO₂ o PM_{2,5} o el valor objectiu o valor objectiu a llarg termini de l'O₃ regulats en la normativa de la qualitat de l'aire, en alguna zona de l'àmbit territorial respectiu, de conformitat amb l'últim informe publicat per la conselleria competent en matèria de qualitat de l'aire; si bé aquest criteri no s'aplicarà quan el vehicle sigui elèctric zero emissions de bateria (BEV), de cèl·lula de combustible (FCEV) o de combustió d'hidrogen (HICEV), i en aquest cas l'autorització únicament habilitarà a efectuar serveis de taxi i d'arrendament amb conductor si el vehicle adscrit a la mateixa està inclòs en alguna d'aquestes categories.

El mateix precepte del projecte també estableix, de conformitat amb l'apartat b) de l'article 99.5 de la LOTT, que no es podran atorgar noves llicències ni autoritzacions quan se superi el nivell de congestió viària, si bé excepcionalment, tot i que se superi el nivell de congestió viària, es podran atorgar noves autoritzacions temporals quan així ho aconsellin les necessitats de les persones usuàries potencials aplicant els criteris dels apartats 1 i 2 d'aquest article, previ informe justificatiu de l'òrgan competent.

[...]

Per últim, per tal que no se superi el nombre màxim d'autoritzacions interurbanes que els consells insulars determinin a cada illa, l'apartat 6 disposa que en el supòsit que el nombre de llicències i autoritzacions de taxi i de VTC urbanes determinats pels ajuntaments superin el nombre màxim d'autoritzacions interurbanes establert pels consells, aquests determinaran, de forma de forma motivada i per cada municipi, el nombre de llicències i autoritzacions urbanes que podran disposar d'autoritzacions



interurbanes i els ho comunicarà, per tal que els ajuntaments efectuïn les corresponents convocatòries de forma separada.

Sin embargo, el Consejo Consultivo considera que la redacción del artículo 4, en lo que se refiere al establecimiento de cupos o ratios, contradice la jurisprudencia y la normativa que hemos citado anteriormente. El contenido de este artículo 4 no encaja en la finalidad descrita en ellas, ya que implica graves dificultades a la hora de aplicarla. Una cosa es la exigencia de la licencia o de la autorización basada en razones imperiosas de interés general y otra cosa es el establecimiento de los límites y ratios basados fundamentalmente en criterios económicos.

Además de cuanto se ha dicho, vamos a referirnos a las siguientes cuestiones puntuales relacionadas en este precepto:

— La referencia a «personas turistas» en el artículo 4.1.a, segundo párrafo, al tratarse de un concepto de difícil determinación, conviene eliminarla, bastando la referencia al nivel medio de ocupación de las plazas hoteleras y extrahoteleras. Respecto a las «persones visitants de les dotacions i infraestructures administratives», puede que sea mejor referirse a personas usuarias no residentes.

— Artículo 4.3. Los criterios de contaminación de aire no pueden significar una restricción a vehículos con emisiones cero.

— Debe revisarse el uso de los términos *licencia* y *autorizaciones* en los apartados 2 y 3 del artículo 4. En concreto, el apartado 2 solo se refiere a *licencias*, cuando de su contenido parece que también deben incluirse las *autorizaciones*. Y el apartado 3 debería adaptarse a lo dispuesto en el artículo 99.5.a de la LOTT, tal y como se explica en la MAIN, artículo que se refiere solo a las autorizaciones y no a las licencias.

— Artículo 4.5. El carácter del taxi como servicio de interés general como criterio de distribución de licencias no está recogido en la jurisprudencia ni en la ley como criterio limitativo indirecto de los VTC.

Se ha alegado que la *preferencia* del taxi sobre el VTC es discriminatoria y lo mismo en relación con el artículo 5.2. La respuesta es que la consideración del taxi como servicio de interés público viene reconocida en el artículo 151 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, y que ello está fundamentado en razones objetivas, como la garantía del acceso universal a la movilidad, el precio regulado, etc. Ahora bien, la ya citada STSJIB 358/24, de 19 de julio, considera que «mantener el modelo de transporte urbano, mediante la medida que establece un equilibrio entre las modalidades de VT y VTC, no puede considerarse una razón imperiosa de interés general. Por más que internamente el servicio de taxi se pueda configurar como un servicio de interés público, no constituye un servicio de interés económico general en los términos del artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y aunque así fuera, ello no determina por sí solo que el servicio quede excluido de las normas de la competencia, de modo que cualquier medida restrictiva sobre la actividad de VTC solo será admisible en tanto en cuanto se justifique que la intervención de esta actividad priva al servicio VT de cumplir la “misión específica” que tiene encomendada». Por tanto, la propuesta del artículo 4.5 es discriminatoria.

— El artículo 11 regula los requisitos para el otorgamiento de las licencias y ello en relación con los artículos 53.1 y 57.2 de la Ley autonómica 4/2014. Pero hay que tener en cuenta



también lo dispuesto en la LOTT; en consecuencia, el decreto debe limitarse a establecer cómo se deben acreditar los requisitos que fija la ley, de modo que sobra la determinación de los requisitos:

Artículo 43.

1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Tener nacionalidad española o la de algún otro Estado miembro de la Unión Europea o, en caso contrario, contar con las autorizaciones exigidas por la legislación reguladora del régimen general de extranjería para la realización de la actividad profesional de transportista en nombre propio.

b) Cuando no se trate de una persona física, tener personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren.

En ningún supuesto podrán otorgarse autorizaciones de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes. Tampoco se otorgarán autorizaciones a personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Tratándose de personas jurídicas, la realización de transporte público debe formar parte de su objeto social de forma expresa.

c) Contar con un domicilio situado en España en el que se conserven, a disposición de los Servicios de Inspección del Transporte Terrestre, los documentos relativos a su gestión y funcionamiento que reglamentariamente se determinen.

d) Disponer de uno o más vehículos matriculados en España o en otro Estado miembro conforme a lo que en cada caso resulte exigible de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, atendiendo a razones de interés general, los cuales deberán cumplir las condiciones que, en su caso, se establezcan, teniendo en cuenta principios de proporcionalidad y no discriminación.

e) Disponer de dirección y firma electrónica, así como del equipo informático necesario para documentar a distancia el contrato y otras formalidades mercantiles con sus clientes.

f) Cumplir las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social exigidas por la legislación vigente.

g) Cumplir, en su caso, aquellas otras 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.

— El artículo 12.8 no establece de forma expresa qué ocurre cuando el ayuntamiento no resuelva en el plazo establecido. Debe entenderse que el silencio es *positivo* en este caso aplicando el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que la ley no establece lo contrario. Aunque se llega a esta interpretación aplicando la ley, no estaría de más que quedase fijado en el decreto. Dotaría de seguridad jurídica y se evitarían posibles interpretaciones.

— El artículo 27 establece los requisitos que se deben cumplir para obtener el permiso municipal de taxista.

La Ley 4/2014 ha recogido unos requisitos para el sector del taxi que no coinciden específicamente con los exigidos para el sector de los VTC; a pesar de ello, y fruto de las



alegaciones, el Proyecto de decreto ha establecido prácticamente los mismos requisitos para unos y para otros. Por ello, en algunos casos, ha ido añadiendo algunos requisitos que simplemente no están en la ley, o, en otros casos, se ha añadido alguna circunstancia extra a los que sí están regulados por la ley.

Procederemos ahora, en este momento, a analizar los requisitos de las personas conductoras de los taxis (artículo 27 del Proyecto):

- *Letra a.* El Proyecto añade la exigencia de contar con *dos años* de antigüedad en el permiso de circulación. Sin embargo, no vemos inconveniente en la introducción de este plazo por cuanto el decreto lo que hace es matizar y desarrollar los aspectos legales, y la Consejería ha justificado la introducción de este plazo de dos años en la necesidad de contar con conductores que no sean noveles y que tengan experiencia suficiente.
- *Letra b.* Se debería regular en el Proyecto cómo se acredita este requisito, en especial la *habitualidad* en el consumo de estupefacientes y alcohol. Es precisamente el decreto que desarrolla la ley el que debe concretar estas cuestiones.
- *Letra c.* Se exige no haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de delitos contra la libertad sexual, menores o la seguridad viaria. Ni las leyes autonómicas 4/2014 y 1/2024 ni la LOTT regulan este aspecto, y debemos analizar si la exigencia de estos requisitos, tanto para los taxistas como para los conductores de VTC, en un decreto es legal o es excesiva. En España, la contratación de condenados por delitos sexuales contra menores tiene límites muy estrictos, prohibiendo su trabajo en empleos que impliquen contacto habitual con ellos (enseñanza, cuidado, ocio infantil, etc.). Debemos preguntarnos si esta normativa resulta de aplicación al transporte terrestre en la modalidad del taxi (así como también en la de VTC, como luego analizaremos). Estas limitaciones se aplican a través de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. La exposición de motivos de esta ley, que tiene rango de orgánica precisamente por afectar a derechos fundamentales, explica esta medida como sigue:

El capítulo II, por su parte, introduce una regulación específica en relación a la certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales, que pasa a denominarse Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos, desarrollando y ampliando la protección de las personas menores de edad a través del perfeccionamiento del sistema de exigencia del requisito de no haber cometido delitos contra la libertad o indemnidad sexuales o de trata de seres humanos para desarrollar actividades que supongan contacto habitual con personas menores de edad.

Se introduce una definición acerca de qué ha de entenderse, a los efectos de la ley, por profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, limitándolo a aquellas que por su propia esencia conllevan un trato repetido, directo y regular, y no meramente ocasional, con niños, niñas y adolescentes, quedando en todo caso incluidas aquellas actividades o servicios que se dirijan específicamente a ellos.

En base a ello, el artículo 57 de la citada ley orgánica regula el requisito para el acceso a profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad con el siguiente tenor:

1. Será requisito para el acceso y ejercicio de cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, el no haber sido condenado por sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales tipificados en el título VIII de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del



Código Penal, así como por cualquier delito de trata de seres humanos tipificado en el título VII bis del Código Penal. A tal efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales

2. A los efectos de esta ley, son profesiones, oficios y actividades que implican contacto habitual con personas menores de edad, todas aquellas, retribuidas o no, que por su propia naturaleza y esencia conllevan el trato repetido, directo y regular y no meramente ocasional con niños, niñas o adolescentes, así como, en todo caso, todas aquellas que tengan como destinatarios principales a personas menores de edad.

3. Queda prohibido que las empresas y entidades den ocupación en cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad a quienes tengan antecedentes en el Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos.

Este Consejo Consultivo considera que un decreto no puede exigir este requisito que, además, no encaja en los criterios que el legislador ha establecido para la exigencia del certificado, como es el trato repetido, directo y regular y no meramente ocasional.

Además, la LOTT exige el requisito de honorabilidad al transportista en su artículo 45:

Artículo 45.

De conformidad con lo dispuesto en la reglamentación de la Unión Europea por la que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera, a fin de cumplir el requisito de honorabilidad, ni la empresa ni su gestor de transporte podrán haber sido condenados por la comisión de delitos o faltas penales ni sancionados por la comisión de infracciones relacionadas con los ámbitos mercantil, social o laboral, de seguridad vial o de ordenación de los transportes terrestres que den lugar a la pérdida de este requisito, de conformidad con lo que se dispone en esta ley y en la reglamentación de la Unión Europea.

En la STSJM 564/2017, de 17 de julio, se anuló el artículo de la ordenanza municipal que exigía el certificado de antecedentes penales, recordando que la exigencia de dicho requisito también afecta al derecho a la libre elección de profesión u oficio establecido en el artículo 35 de la Constitución y que el artículo 53 de la Constitución establece que solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, puede regularse dicha materia. Se añadía que, conforme al artículo 14 de la carta magna, la exigencia del certificado introduce una discriminación por circunstancias personales o sociales cuando el artículo 73, apartado 2, de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (que sigue vigente), establece que los antecedentes no podrán ser en ningún caso motivo de discriminación social o jurídica. Finalmente, realizaba la siguiente consideración:

Resulta paradójico que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, no imponga para el acceso a la función pública la carencia de antecedentes penales sino exclusivamente la condena a la pena de inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, y se exija dicho requisito a aquellos que ni siquiera tienen la condición de empleados públicos.

En conclusión procede la anulación del citado precepto de la ordenanza impugnada [...].

Dada la naturaleza del requisito exigido y a la vista de la normativa citada, la exigencia de un certificado de antecedentes penales vulneraría el derecho a la intimidad de aquel a quien se refieran.



— Artículo 45. Debe determinarse en el decreto cómo se va a llevar a efecto por la dificultad que conllevará su aplicación. Reiteramos que es en la norma que desarrolla la ley donde deben regularse y detallarse tales aspectos.

— Artículo 57. En el artículo 57.1 se regulan los requisitos de las personas conductoras de VTC y el artículo 57.2 prevé que tanto los ayuntamientos como los consejos insulares *pueden* exigir una formación específica a los conductores mediante el correspondiente acto administrativo. Procede el análisis por separado de dichos apartados.

Antes, sin embargo, queremos considerar la redacción del artículo 74 *quinquies* de la Ley 4/2014, «Requisitos de las personas conductoras»:

1. Las personas conductoras de vehículos adscritos a autorizaciones VTC tienen que reunir, para la prestación del servicio, los siguientes requisitos:

a) Disponer de un *permiso de conducción suficiente* expedido por el órgano competente en materia de tráfico y seguridad viaria.

b) Figurar dada de alta y al corriente de pago en el régimen correspondiente de la *Seguridad Social*.

c) No ejercer simultáneamente otros trabajos que afecten a su *capacidad física* para la conducción o que repercutan negativamente sobre la *seguridad viaria*.

2. *Los ayuntamientos*, para el otorgamiento de las autorizaciones de *ámbito urbano*, pueden exigir una formación específica a los conductores de vehículos adscritos a autorizaciones VTC.

Nos remitimos a nuestras consideraciones sobre el artículo 27 realizadas anteriormente para evitar innecesarias reiteraciones.

Por lo que se refiere a la libertad sexual, debemos añadir la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, cuyo artículo 12 regula el deber de las empresas de promover las condiciones de trabajo que eviten la comisión de estos delitos o conductas contra la libertad sexual o la integridad moral, y lo hace como sigue:

Artículo 12. Prevención y sensibilización en el ámbito laboral.

1. Las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten la comisión de delitos y otras conductas contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo, incidiendo especialmente en el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, en los términos previstos en el artículo 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, incluidos los cometidos en el ámbito digital.

Asimismo, deberán arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido víctimas de estas conductas, incluyendo específicamente las sufridas en el ámbito digital.

2. Las empresas podrán establecer medidas que deberán negociarse con los representantes de las personas trabajadoras, tales como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas, protocolos de actuación o acciones de formación.

De las medidas adoptadas, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá beneficiarse la plantilla total de la empresa cualquiera que sea la forma de contratación laboral, incluidas las personas con contratos fijos discontinuos, con contratos de duración determinada y con contratos en prácticas. También podrán beneficiarse las becarias y el voluntariado. Asimismo, podrán beneficiarse de las anteriores medidas aquellas personas que presten sus servicios a través de contratos de puesta a disposición.



Las empresas promoverán la sensibilización y ofrecerán formación para la protección integral contra las violencias sexuales a todo el personal a su servicio.

Las empresas deberán incluir en la valoración de riesgos de los diferentes puestos de trabajo ocupados por trabajadoras, la violencia sexual entre los riesgos laborales concurrentes, debiendo formar e informar de ello a sus trabajadoras.

3. Las empresas que adecúen su estructura y normas de funcionamiento a lo establecido en esta ley orgánica serán reconocidas con el distintivo de «Empresas por una sociedad libre de violencia de género». Cabe valoración de la retirada de este distintivo cuando se den circunstancias que así lo justifiquen.

4. Por real decreto se determinará el procedimiento y las condiciones para la concesión, revisión periódica y retirada del distintivo al que se refiere el apartado anterior, las facultades derivadas de su obtención y las condiciones de difusión institucional de las empresas que lo obtengan.

Por ello, a juicio de este Consejo Consultivo, resulta excesivo e ilegal exigir el requisito de no haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de un delito contra menores o contra la libertad sexual, especialmente cuando tales exigencias vienen establecidas por decreto, norma de rango insuficiente.

En el Dictamen 692/2023 de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid, previo al decreto que regula los VTC, se analiza la exigencia del certificado de antecedentes penales y lo justifica por el hecho de existir en Madrid una orden en materia de educación (Orden de 5 de junio de 2001, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes) por la que se permite que los vehículos adscritos a autorización de arrendamiento con conductor puedan prestar transporte escolar, y se indica que se trata de un supuesto más frecuente en zonas de la Comunidad de Madrid afectadas por la despoblación. Sin embargo, este no es el caso de las Illes Balears, por lo que una norma reglamentaria no tiene rango suficiente para exigir tal requisito.

— Artículo 58, párrafo segundo. Es un apartado añadido como consecuencia de las alegaciones de la Agrupación Empresarial de Alquiler de Vehículos con Conductor en Baleares. Dotaría de seguridad jurídica añadir al apartado que esta situación excepcional tendrá un límite temporal, condicionado a la finalización del evento en todo caso, o, cuando menos, que la autorización tendrá efectos hasta la finalización del evento o actividad.

— Artículo 60. Dicho artículo regula las condiciones para la prestación del servicio de los vehículos con autorización VTC.

Se debería haber aprovechado dicha fijación de condiciones para completarlas al tenor de lo expuesto en la consideración jurídica cuarta al tratar sobre las condiciones de ejercicio de la actividad respecto de la prohibición de circular a la espera de precontratación; de esa manera el Proyecto de decreto se adelantaría a cualquier duda interpretativa al respecto y clarificará el contenido y alcance de la prohibición de circular por las vías públicas para buscar clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hayan contratado previamente el servicio, ni permanecer estacionados a tal efecto.

— El artículo 60.4 dispone: «Els serveis hauran d'haver estat comunicats amb caràcter previ al seu inici al Registre al qual, de conformitat amb la normativa en vigor, existeixi l'obligació de comunicar i amb el contingut que es determini en l'esmentada normativa».



Este artículo crea inseguridad jurídica por cuanto no llega a decir nada: primero exige que se comunique al registro sin decir a qué concreto registro se refiere ni cómo se hará esta comunicación (que debería ser telemática); luego añade que se exige esta comunicación de conformidad con la normativa en vigor, que tampoco se dice cuál es, y lo mismo en relación con el contenido, dejándolo en blanco. El registro al que se refiere este apartado cuarto no es el mismo que el registro regulado en el Proyecto de decreto, que se refiere solo a las autorizaciones concedidas (artículos 7.5 y 45.5 del Proyecto de decreto).

Seguramente se refiere al Registro de Comunicaciones de los Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor del Ministerio de Transportes i Movilidad Sostenible, que se halla regulado por el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que establece las medidas de control de la prestación de los servicios indicando los datos que deben ser comunicados electrónicamente a la Administración. A este registro se refiere la disposición transitoria tercera, apartado 1, segundo párrafo, del Proyecto de decreto.

Debe aclararse en el Proyecto de decreto a qué concreto registro se refiere y dónde está regulado.

En la STS 330/2020, de 6 de marzo, el Alto Tribunal partía de la procedencia de establecer una limitación territorial a la prestación del servicio por los vehículos que ejerzan la actividad de transporte de pasajeros bajo una de estas licencias, el establecimiento por la autoridad administrativa de mecanismos que permitan ejercer un control efectivo sobre la correcta utilización de las licencias concedidas, en particular, el respeto de los límites territoriales en que se desarrolla la prestación del servicio por cada uno de los vehículos autorizados, aparece como necesaria. La comunicación por vía telemática de los datos de cada servicio, incluyendo el punto de origen y de destino, permitirá ejercer un control sobre los desplazamientos y el radio de acción de los vehículos y, desde esa perspectiva, la comunicación impuesta sirve al fin que se persigue.

Debe aclararse el alcance del artículo 60.4 y concretar los aspectos que no están determinados. Si lo que se pretende es regular este registro con posterioridad debería recogerse que se hará mediante norma reglamentaria, sin dejar de mencionar la inseguridad jurídica que también conllevaría la entrada en vigor del Proyecto de decreto ahora analizado sin la existencia de este registro que ha de permitir a las autoridades competentes comprobar el cumplimiento del criterio territorial de las autorizaciones sin socavar la protección de datos personales de las personas usuarias.

– Disposición derogatoria

La disposición derogatoria es insuficiente al contener una cláusula genérica muy amplia de que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en el decreto.

Debe realizarse un esfuerzo por parte de la consejería tramitadora y, por seguridad jurídica, especialmente en una materia como la presente, debe identificarse claramente qué preceptos y qué normas reglamentarias son los que quedan expresamente derogados por la nueva disposición general.



CONCLUSIONES

Primera. La presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen con carácter preceptivo, y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo.

Segunda. El Gobierno de las Illes Balears es competente para aprobar el decreto propuesto.

Tercera. En líneas generales, se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, si bien deberán tenerse en cuenta las observaciones esenciales de la consideración jurídica segunda.

Cuarta. Para el uso de la fórmula ritual «de acuerdo con el Consejo Consultivo» se deberán tener en cuenta las observaciones calificadas de esenciales a lo largo del presente dictamen, especialmente en la última consideración jurídica.

Palma, 28 de enero de 2026

El presidente

Felio José Bauzá Martorell

La consejera-secretaria

María Virtudes Marí Ferrer