

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA

Decreto-ley 2/2025, de 11 de junio, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

El artículo 64.1.3.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía determina que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario discorra íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle.

En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, que fue modificada mediante el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, con la finalidad de establecer un marco común para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en Andalucía, tras las nuevas exigencias introducidas por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, postponiendo a un desarrollo reglamentario posterior la regulación de determinados aspectos y condiciones para la prestación de esta actividad.

El otorgamiento de autorizaciones venía limitado por la proporción 1/30 con las licencias de taxi. Es decir, otorgar una licencia por cada 30 de taxis existentes, fijado en el artículo 48.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio. El mismo criterio adopta la Ley 2/2003, de 12 de mayo, en el artículo 18 bis, apartado cuarto.

No obstante, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), de 8 de junio de 2023, en el Asunto C-50/21, Prestige and Limousine, plantea que la exigencia de una autorización específica adicional y la limitación del número de licencias constituyen, ambas, restricciones al ejercicio de la libertad de establecimiento, y concluye que los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de una conurbación, así como de protección del medio ambiente, pueden constituir razones imperiosas de interés general que justifiquen estas medidas. Por ello, debe adaptarse la regulación vigente.

En coherencia con lo anterior, el régimen jurídico de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se ha visto nuevamente modificado por 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.

Sin embargo, el legislador estatal, mediante la inclusión de un nuevo apartado 5 en el artículo 99 LOTT, establece nuevos requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor únicamente con el objeto de garantizar la protección de la mejora de la calidad del aire y reducción de emisiones de CO₂, habilitando a las comunidades autónomas para el establecimiento de otros requisitos que tengan por objeto hacer frente a la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público en su ámbito territorial.

De esta manera, hasta tanto el legislador autonómico establezca estos requisitos, solo rige el relativo al cumplimiento de criterios medioambientales sobre mejora de la calidad del aire y reducción de emisiones de CO₂, que no se aplica 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 el momento de la aprobación del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, el número de autorizaciones se podía modular exclusivamente con el criterio medioambiental. Sin embargo, un cambio brusco en las dinámicas de mercado, con la proliferación exponencial de vehículos eléctricos, exceptuados del cumplimiento de dicho criterio, convierte en necesario y urgente el establecimiento de otros criterios para la concesión de este tipo de autorizaciones.

Respecto de la situación de las solicitudes de vehículos eléctricos en nuestra comunidad autónoma, desde la entrada en vigor del Real Decreto ley estatal hasta el 31 de diciembre de 2024 se habían presentado 23 en Andalucía. Frente a esto, desde el 1 de enero al 28 de febrero de 2025 se presentaron 257 solicitudes; y desde el 1 de marzo hasta mitad de abril de 2025, el número se ha elevado hasta 1116, frente a las 3713 autorizaciones de VTC vigentes en Andalucía.

En este sentido, la propia exposición de motivos del citado Real Decreto-ley 5/2023 señala que es evidente que un crecimiento exponencial del número de autorizaciones para prestar estos servicios de transporte (y, por tanto, de vehículos) en un determinado ámbito impacta potencialmente en el medio ambiente, la congestión, la seguridad y la gestión del espacio público, por lo que las Administraciones con capacidad para detectar y modular esos impactos deben ostentar las herramientas adecuadas para conseguirlo.

La proliferación de vehículos exceptuados del cumplimiento de criterios medioambientales, tan positiva en otros ámbitos, podría implicar, con el marco legal actual de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, un crecimiento exponencial y, sobre todo, descontrolado, del número de autorizaciones para prestar estos servicios de transporte. Es necesario y urgente establecer, por tanto, otros criterios que permitan regular las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

De conformidad con lo anterior, el presente decreto ley pretende dar respuesta a la habilitación legal referida, incluyendo, junto a los criterios relativos a los niveles de contaminación del aire previstos en la normativa estatal para el otorgamiento de autorizaciones VTC, otros parámetros determinantes para la concesión de este tipo de autorizaciones en la comunidad autónoma de Andalucía, en aras a garantizar la protección del medio ambiente y la buena gestión del transporte, identificando un coeficiente de equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios de transporte en vehículos de turismo que haga viable la sostenibilidad del sistema.

Dichos parámetros serán establecidos en un estudio técnico sobre la gestión de la oferta del transporte en vehículos taxi y VTC en Andalucía para mejorar la planificación y regulación de estos servicios. Este estudio proporcionará criterios objetivos para el otorgamiento de autorizaciones, conforme al régimen jurídico establecido en la legislación estatal y autonómica, así como una visión detallada de la demanda y uso de esta modalidad de transporte.

A estos mismos efectos, se ha incluido una disposición transitoria por la que se suspende el otorgamiento de autorizaciones ordinarias de arrendamiento de vehículos con conductor hasta la elaboración, en el plazo máximo de dos meses, del informe a que se refiere el artículo 18.bis.4 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo. La suspensión afecta a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que se puedan solicitar a partir de la entrada en vigor de este decreto-ley, así como las pendientes de otorgamiento a la entrada en vigor de este decreto-ley que estén en cualquier fase del procedimiento, incluida la de recurso administrativo.

La regulación del decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que establece

que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

En las medidas que se adoptan en el presente decreto ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad previstas en el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, considerando, además, que los objetivos que con su aprobación se pretende alcanzar no pueden conseguirse a través de la tramitación de una ley u otra disposición normativa por el procedimiento de urgencia, y sin que este decreto ley constituya un supuesto de uso abusivo o arbitrario.

Por «extraordinaria» han de entenderse todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas, STC de 28 de marzo de 2007, recurso núm. 4781/2002). La situación es extraordinaria, por cuanto el número de solicitudes ha pasado de las 23 presentadas en el año 2024, a las 1373 presentadas hasta mediados de abril de 2025, para un total de autorizaciones actuales de 3713. Con esta progresión, las autorizaciones se duplicarían en un plazo de seis meses.

De los datos anteriores se desprende que esta situación de hecho no podía preverse en el momento de aprobación del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, ni tampoco más adelante, cuando se acordó el inicio de la tramitación del Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

A estos efectos, la STC de 13 de enero de 2012, recurso núm. 71/2001, señala lo siguiente:

«Igualmente, este Tribunal ha señalado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues "lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren" (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).»

Respecto al concepto de lo «urgente», equivale a que no puede demorarse con una tramitación legislativa parlamentaria, sino que la respuesta ha de ser inmediata, en consonancia con los perniciosos efectos que se han producido o que pueden llegar a producirse. Ello incide en el hecho de que la efectividad de las medidas previstas en un decreto-ley no puede posponerse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, pues la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria debe circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, concurriendo las notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia (SSTC de 28 de marzo de 2007, recurso núm. 4781/2002, y de 14 de septiembre de 2011, recurso núm. 5023/2000).

En el presente caso, atendiendo a los datos anteriores, nos encontramos ante una situación urgente, que no puede esperar a una tramitación legislativa o reglamentaria, ni ordinaria ni urgente, y que exige una respuesta inmediata, en consonancia con los perniciosos efectos que se han producido o que pueden llegar a producirse.

En términos similares a los expuestos en el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, se trata de abordar, mediante este decreto-ley, el carácter reglado de la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor sujeta a autorización domiciliada en Andalucía, de conformidad con la habilitación contenida en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de

junio, dado el vacío normativo existente en estos momentos en nuestra comunidad respecto de los vehículos eléctricos cero emisiones de batería (BEV), de célula de combustible (FCEV) o de combustión de hidrógeno (HICEV).

A estos efectos, y respecto del anterior decreto-ley andaluz, el Tribunal Constitucional, en su reciente sentencia de 10 de septiembre de 2024, señala que «En suma, el tribunal aprecia que las circunstancias reflejadas en la exposición de motivos del decreto ley impugnado y puestas de manifiesto durante la fase de convalidación reflejan, más allá de una mera conveniencia política, una situación de hecho que permite concluir, en el ámbito del control externo que compete realizar a este tribunal, que existen razones suficientes para apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad».

En este sentido, estas medidas que se adoptan no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta las materias a las que afectan. La inmediatez de la entrada en vigor de este decreto-ley resulta también oportuna, puesto que otra alternativa requeriría de un plazo muy superior en el tiempo.

Por último, este decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial.

En su virtud, y en uso de la facultad concedida por los artículos 110 y 64.1.3.^a del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y conforme a lo previsto en el precepto 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta de la titular de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio, y Vivienda, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 11 de junio de 2025,

DISPONGO

Artículo único. Modificación de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

La Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, queda modificada como sigue:

Único. Se modifica el apartado 4 del artículo 18.bis, que queda redactado en los siguientes términos:

«4. De conformidad con el artículo 99.5 b) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estará condicionado al cumplimiento de criterios de gestión del transporte, de conformidad con las siguientes especificaciones:

a) Por parte de la Consejería con competencias en materia de movilidad se elaborará un estudio que establezca criterios objetivos que permitan alcanzar la finalidad de una buena gestión del transporte.

b) Dicho estudio deberá partir de un análisis de la movilidad de Andalucía, proporcionando información sobre la demanda total de la movilidad en la región.

c) A partir de estos parámetros se realizará un análisis de la situación actual sobre los niveles de cobertura de las necesidades de movilidad en el sector de los VT (autotaxi) y las VTC (alquiler de vehículo con conductor) en Andalucía, con el fin de poder determinar la dimensión actual del servicio público, la calidad del servicio prestado y la dimensión adecuada de la flota, para identificar un coeficiente de equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios de transporte en vehículos de turismo que haga viable la sostenibilidad del sistema.»

Disposición transitoria única. Suspensión de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

1. Se suspende el otorgamiento de autorizaciones ordinarias de arrendamiento de vehículos con conductor hasta la elaboración, en el plazo máximo de dos meses, del informe a que se refiere el artículo 18 bis 4 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

2. La suspensión afecta a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que se puedan solicitar a partir de la entrada en vigor de este decreto-ley, así como las pendientes de otorgamiento a la entrada en vigor de este decreto-ley que estén en cualquier fase del procedimiento, incluida la fase de recurso administrativo.

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

Sevilla, 11 de junio de 2025

JUAN MANUEL MORENO BONILLA

Presidente de la Junta de Andalucía

ROCÍO DÍAZ JIMÉNEZ

Consejera de Fomento, Articulación del Territorio
y Vivienda