



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La regulación de los VTC

Autora

Ester Casas Pina

Directora

Olga Herráiz Serrano

Facultad de Derecho

2019

ÍNDICE

I. Introducción.....	4
1. Cuestión tratada.....	4
2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés.....	5
3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.....	5-6
II. Caracterización de los VTC.....	6-9
III. Derecho europeo comparado: la regulación de los VTC en nuestro entorno próximo.....	9-12
IV. El conflicto en España.....	12-15
1. Contenido del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.....	15-18
2. Justificación del Real-Decreto-ley.....	18-19
3. La Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018.....	20
3.1 La Ley de garantía de la unidad de mercado.....	20-21
3.2 Sobre las restricciones a las autorizaciones de vehículos con conductor.....	21-22
3.3 Sobre las restricciones cuantitativas a las autorizaciones de vehículos con conductor (proporción 1/30 en el número de licencias VTC/ taxis o regla de la proporcionalidad).....	22
3.4 Sobre la restricción territorial 80/20 para los VTC (regla de la habitualidad).....	22-23
3.5 Sobre la exigencia de una flota mínima de vehículos.....	23-24
V. Los VTC en algunas Comunidades Autónomas.....	24
1. La Comunidad Autónoma de Cataluña.....	24-27

2. La Comunidad Autónoma de Madrid.....	27-28
3. Otras Comunidades Autónomas.....	29
3.1 Comunidad Valenciana.....	29-30
3.2 Islas Baleares.....	30-31
3.3 País Vasco.....	31-33
VI. Los VTC en Aragón.....	33-34
1. El Decreto-Ley 7/2019, de 12 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor.....	34-36
2. Informe emitido por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón.....	36-39
VII. Conclusiones.....	39-41
VIII. Bibliografía.....	41-43

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

ACCO: Autoridad Catalana de la Competencia

AMB: Área Metropolitana de Barcelona

Apps: Aplicaciones

AVC: Autoridad Vasca de la Competencia

CDCCV: Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana

CE: Constitución Española

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

LGUM: Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

LOTT: Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres

ROTT: Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el
Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres

TDCA: Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón

VTC: Vehículos de transporte con conductor

I. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objeto plantear el estudio de la regulación de los vehículos de transporte con conductor, más conocidos como VTC, y su situación frente al medio de transporte que hasta ahora tenía el monopolio en el sector del transporte de pasajeros con conductor, como es el taxi.

A raíz del reciente conflicto surgido en España, se ha visibilizado por parte de la ciudadanía la amenaza que ha sentido el sector del taxi por la entrada de empresas en el sector del transporte urbano de pasajeros. Los taxistas se han puesto en situación de alerta por su posible desplazamiento en el sector por otras alternativas más flexibles, baratas y competitivas para los usuarios.

Para analizar la problemática surgida, hemos estructurado el trabajo de la siguiente forma. Antes de introducirnos en el entramado normativo que rodea a los VTC, abordaremos la naturaleza de este tipo de transporte, lo cual nos dará algunas claves de cómo se ha originado el conflicto. En segundo lugar, analizaremos la situación en otros países de nuestro entorno, lo que nos permitirá contrastar realidades distintas, que oscilan desde la absoluta normalidad en la convivencia entre los dos tipos de transportes (VTC y taxis) a situaciones más parecidas a la española.

Tras tener una visión global de la normativa de los VTC fuera de nuestro país, en la tercera parte sustantiva del trabajo nos centraremos en la legislación aprobada por el Estado, con especial atención al Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Precisamente porque esta disposición de urgencia daba un gran margen de disponibilidad a las Comunidades Autónomas, se ha dedicado un apartado específico a la regulación autonómica, con especial atención a las Comunidades Autónomas donde el conflicto entre el taxi y los VTC ha sido mayor en los últimos meses, como son Cataluña y Madrid, pero sin circunscribirnos solo a estas dos. Por último, daremos cuenta de las opciones articuladas por el Gobierno de Aragón, que también acudió a la legislación de urgencia para regular esta cuestión para acabar el trabajo con nuestras conclusiones.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

La razón de la elección de este trabajo radica en el interés por el reciente conflicto surgido en España tras la entrada de empresas en el sector del transporte urbano de pasajeros con conductor, con la consiguiente alerta y reacción por parte de los taxistas.

La poca y deficitaria regulación de este nuevo fenómeno me llevó a preguntarme cuál era la raíz del conflicto, cómo se ha afrontado en otros países y cuál es la naturaleza de los VTC, entre otras muchas cuestiones. Preocupada como usuaria y ciudadana, quería poder analizar la problemática desde una perspectiva estrictamente jurídica para poder entenderla y explicarla.

Por lo demás, la cuestión a tratar me ponía en contacto con la rama del derecho administrativo y, muy en particular, con las técnicas de intervención económica por parte de las Administraciones públicas, a la vez que conectaba con el sector de defensa de la libre competencia en el mercado.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

Metodológicamente, el trabajo se ha construido sobre las tres herramientas principales de cualquier investigación jurídica, a saber: en primer lugar, el manejo de la bibliografía especializada. En segundo término, el análisis de la legislación vigente, con especial atención a los últimos reales decretos-leyes aprobados por el Estado en la materia, a los que ha seguido sin solución de continuidad la legislación, también de urgencia, aprobada por varias Comunidades Autónomas, entre otras la aragonesa. En tercer lugar, se han analizado algunas resoluciones jurisprudenciales que dieron carta de naturaleza a la admisibilidad de los límites impuestos al ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor.

A las tres herramientas anteriores, hemos de añadir el estudio del derecho europeo comparado al que hemos acudido para comprender si el español era el único caso de mala convivencia entre el taxi y las nuevas fórmulas de VTC.

Sin perjuicio de las conclusiones alcanzadas tras el manejo de las distintas herramientas de la investigación jurídica de las que vamos a dar cuenta en las páginas que siguen, dejaremos aquí indicado un problema del sistema de fuentes con el que nos hemos tropezado en la elaboración de este trabajo. Nos referimos al abuso tanto por parte del ejecutivo estatal como por parte de los autonómicos (desde que, gracias a las últimas reformas estatutarias, disponen de esa posibilidad) del recurso a la aprobación de decretos-leyes, incluso cuando es discutible que nos encontremos ante un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

La normalidad con que se acepta este hecho y lo acostumbrado de la situación nos debe impedirnos criticarlo una vez más pues todos los reales decretos-leyes y decretos-leyes que citaremos en el presente trabajo adoptaron esta forma por otras razones y no por las que legítimamente, constitucional o estatutariamente, habilitan para su aprobación.

II. CARACTERIZACIÓN DE LOS VTC

Entrando en materia, comenzaremos, como se ha anticipado, por caracterizar jurídicamente los VTC. Los vehículos de transporte con conductor (en adelante, VTC) tienen la función de trasladar a los usuarios que requieren sus servicios a través de las plataformas que las empresas de este tipo de transporte ponen a disposición de aquellos en sus correspondientes aplicaciones, es decir, tal servicio se califica como una actividad de prestación de servicios de transportes¹. Las novedades respecto al transporte público tradicional equivalente, es el precio y la forma de pago, ya que antes de realizar el trayecto el usuario ya conoce cuál va a ser el coste del mismo y este se transfiere por medio de la aplicación. El precio del VTC se fija en función de la demanda por lo que un mismo trayecto puede tener un coste variable en relación con la hora y el día. Otra novedad es la predeterminación del destino a través de la aplicación, por lo que, una vez que se solicita el vehículo, el conductor ya conoce el destino al que debe dirigirse.

Asimismo, al finalizar el trayecto la aplicación realiza una breve encuesta para puntuar al conductor, el servicio y todos los aspectos relacionados con la aplicación.

¹ *Vid.* STJUE de 20 de diciembre de 2017, asunto C-434/15.

La realización de este servicio se lleva a cabo mediante la obtención de una licencia VTC que autoriza la actividad del arrendamiento de vehículos con conductor. Es decir, las empresas de alquiler de vehículos con conductor han venido operando a través de licencias.

Por su parte, la forma de actuación de los VTC puede resumirse en dos modalidades, los conductores autónomos que disponen de un vehículo con licencia VTC y las empresas que son propietarias de una flota de vehículos con licencia VTC, que, a su vez, contratan a conductores. Concretamente, la empresa Uber tiene una red de automovilistas que deben darse de alta en su aplicación y a los que exige determinadas condiciones; por ejemplo, no tener antecedentes penales, mantener el coche en perfectas condiciones y tener un seguro de responsabilidad civil².

Los servicios de transporte de viajeros en automóviles de turismo con licencia VTC se encuentran regulados a escala nacional en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (en adelante, LOTT), aunque son las autoridades autonómicas y locales las que aseguran el cumplimiento de la normativa. Aunque a juicio de algunos, la fragmentación legal a la que se está sometiendo este sector de actividad pueda estar frenando su desarrollo como vector de movilidad urbana, sabemos que aquella es fruto del sistema de distribución de competencias propio de nuestro Estado compuesto. Y otra cosa será la opinión que cada uno tenga sobre el contenido de las reformas llevadas a cabo en los últimos años en nuestro país por cada Administración en su respectivo nivel de competencias, como tendremos oportunidad de ver a lo largo del presente trabajo.

A continuación, realizaremos una comparación con el sector del taxi ya que es imposible no relacionar los servicios que prestan los VTC con los prestados por el taxi. Aunque a primera vista puede parecer que ofrecen servicios idénticos, existen, no obstante, diferencias de tipo normativo entre ambos.

La primera diferencia que nos encontramos es la referida a la exigencia de distintos requisitos de acceso y ejercicio de la actividad. Las licencias de VTC vienen siendo menos costosas que las de taxi, y mientras que los taxis no pueden adquirir más de dos licencias por persona, los VTC sí.

² GÓRRIZ LÓPEZ, C., «Uber, Transporte de pasajeros y competencia desleal», en *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, n.º. 16, 2015, p. 86.

En segundo lugar, en relación con el ejercicio de la actividad, los taxis pueden captar clientes en la calle y en las paradas autorizadas o mediante pre-contratación por vía telefónica o aplicaciones, mientras que los VTC no. Tampoco los VTC pueden encadenar varios servicios, sino que tienen que volver al lugar desde el que inicia la actividad y los taxis están constantemente encadenando un servicio con otro porque por definición trabajan continuamente en la calle.

Además, las tarifas de los taxis son fijas y, por tanto, ya que están sujetos a estas no varía el precio de los trayectos más que en la medida prevista en los propios acuerdos municipales de aprobación de las tarifas (la tarifa nocturna, por ejemplo, es más cara que la diurna). Por el contrario, en los VTC los precios se fijan en función de la oferta y la demanda, en otras palabras, son variables.

Cabe destacar también que los taxis, a diferencia de los VTC, tienen espacios delimitados para el ejercicio de su actividad en determinados lugares de especial importancia como, en la puerta de hospitales, estaciones de tren, aeropuertos, etc.

Estas “desventajas” de los VTC con respecto a los taxis se traduce en un menor valor en el coste de adquisición de una licencia VTC a su emisión³. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la licencia de taxi, al igual que la licencia de VTC, en sus orígenes son permisos administrativos que se otorgan bajo el cumplimiento de unas condiciones para el ejercicio de una actividad, lo que conlleva que su coste sea puramente administrativo y no incorpore elementos especulativos. Ahora bien, al dar acceso exclusivo a una actividad contingentada, ante la presunción de rentas extraordinarias del monopolio del taxi, ha podido llegar a transmitirse en el mercado secundario a valores muy superiores al de adquisición primaria.

Por lo que respecta a los nuevos servicios de transporte discrecional de viajeros en el ámbito urbano, su regulación se ha producido subordinada a la del servicio del taxi, lo que ha derivado en una limitación de la emisión de licencias VTC en relación al número de licencias existentes de taxis, equiparando por tanto la naturaleza de ambos servicios, cuando, en sus orígenes, cada tipo de servicio atendía a distintos segmentos del mercado.

³ ESCUELA DE FINANZAS AFI, “Impacto socioeconómico de la modernización de los servicios VTC”, mayo 2017, p.36.

El problema entre estos dos servicios urbanos radica en que las restricciones a la competencia han permanecido inalteradas a pesar del crecimiento económico, la innovación y globalización del equipamiento digital, y los cambios sociales. Si bien los argumentos para la actual regulación del taxi han podido permanecer vigentes y casi intactos durante décadas, lo cierto es que la creciente extensión del uso de Internet y por tanto de nuevas tecnologías ha desvanecido esa justificación para mantener las restricciones, conllevando que a la innovación tecnológica le ha de seguir la innovación jurídica, sin dejarse aferrar a viejos conceptos y regulaciones⁴.

III. DERECHO EUROPEO COMPARADO: LA REGULACIÓN DE LOS VTC EN NUESTRO ENTORNO PRÓXIMO

A la vista de la reciente regulación de los VTC que ha llevado a cabo el Estado Español y que analizaremos en la rúbrica siguiente, es conveniente echar un vistazo a la normativa europea y de examinar cómo regulan otros países de nuestro entorno próximo este fenómeno global.

Partimos de la idea de que, en la actualidad, España cuenta con una de las regulaciones más restrictivas del ámbito europeo, y a este respecto la Comisión Europea criticó de manera abierta este tipo de limitaciones en un reciente estudio sobre el sector del transporte⁵. Particularmente, señaló que determinados países, como es el caso de España, conservan una regulación “obsoleta”, añadiendo que: «En varios Estados miembros no existe una revisión periódica del marco regulador que, a la luz, de la llegada de nuevos e innovadores proveedores de servicios, parece estar obsoletos».

De igual modo, se incide en que «establecer un límite absoluto en el número de taxis que pueden operar en un área es el enfoque más restrictivo que han adoptado los reguladores, con el consiguiente impacto negativo en la competencia y sus beneficios».

El problema de las restricciones que se establecen es que «tienen un impacto negativo en el precio y la calidad de los servicios». Por ello, la Comisión concluye que estas normas deberían ser objeto de un «examen por las autoridades de competencia y

⁴ BARNES, J. «Un falso dilema: Taxis vs. Uber», en *Diario La Ley*, nº. 8942, 2017.

⁵ COMISIÓN EUROPEA, 2016 “*Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*” (Estudio sobre el transporte de pasajeros en taxi, alquiler de vehículos con conductor y viajes compartidos en la Unión Europea).

de transporte para garantizar que el interés público de la movilidad urbana se fomente de la mejor manera posible»⁶.

Como nota diferenciadora, España es, junto a Bélgica, Chipre, Grecia e Italia, el único país que permite transferir las licencias de taxi, con el consiguiente lucrativo beneficio.

Esta situación de congelación de la oferta al impedir la entrada de nuevos competidores y la posibilidad de reventa de licencias, hace que España cuente con uno de los precios de licencia de taxi más caros de la UE, en torno a los 140.000 euros de media, frente a los 160.000 de Italia o los 40.000 de Bélgica, según los datos de la Comisión Europea⁷.

Seguidamente vamos a analizar la convivencia entre la normativa de los dos principales servicios de transporte urbano de viajeros, los taxis y los VTC, en algunos países del resto de Europa:

Comenzado por Alemania, podemos resaltar que, tras una sentencia de la Audiencia Territorial de Fráncfort de 2016, ámbito de los VTC está regulado de forma equiparable a los taxis. Dentro de los estados federados, los conductores de VTC necesitan obtener una licencia de transporte de pasajeros, lo que certifica su capacitación, y sus empresas requieren una concesión de taxi. El país alemán cuenta con unos 56.000 taxis, concretamente en su capital, Berlín, operan más de 8.000 taxis y al menos 1.000 UberTaxi, que es una de las tres modalidades del servicio que ofrece la empresa americana.

Pasando a la regulación en Francia, el país galo no establece un número limitado de VTC, en comparación con el sector del taxi, que sí depende del número establecido por los ayuntamientos. Los conductores de VTC necesitan aprobar un examen y una serie de controles para recibir un permiso de trabajo, y sus tasas administrativas ascienden a 200 euros, mientras que en el mercado de licencias de taxi se llegan a pagar hasta 100.000 euros.

⁶ LLAMAS, M. “España es uno de los países más restrictivos de la UE en materia de taxis y VTCs” 2018, accesible en: <https://www.libremercado.com/2017-11-30/espana-es-uno-de-los-paises-mas-restrictivos-de-la-ue-en-materia-de-taxis-y-vtcs-1276609926/>

⁷ LM/AGENCIAS, “¿Cómo conviven taxis y VTC en el resto de Europa?” 2019, accesible en: <https://www.libremercado.com/2019-01-23/como-conviven-taxis-y-vtc-en-el-resto-de-europa-1276631813/>

La situación en Italia es más similar a la situación en España. En Italia, los ayuntamientos otorgan las licencias a los taxistas y VTC sobre la base de las regulaciones establecidas a nivel regional. Las licencias de los taxistas suelen ser caras y en grandes ciudades como Roma o Milán muchos propietarios las han revendido, con frecuencia a precios muy altos. En cambio, los conductores de VTC están sujetos a menos reglas y controles, y las licencias que se les piden son más baratas, llegando en algunos casos a costar la mitad. A lo largo de los últimos años, los taxistas han protestado para pedir al Gobierno que regule la situación de los VTC y una de sus reivindicaciones es que sea obligatorio por ley que los VTC tengan que regresar a cocheras antes de realizar una nueva carrera, una medida muy restrictiva teniendo en cuenta las distancias que se tienen que recorrer en grandes ciudades. Sea como fuere, estas demandas son reveladoras de que tampoco en Italia está siendo pacífica la convivencia entre los sectores del taxi y de los VTC al competir, en el fondo, por el mismo mercado, pero con reglas distintas.

En el Reino Unido, los taxis convencionales conviven con los conocidos como "minicabs" ("minitaxis"), que pueden contratarse por teléfono, y también, con los vehículos de empresas como Uber que se contratan a través de las aplicaciones móviles. Los VTC en Reino Unido se denominan "Vehículos de Alquiler Privado, PHV en inglés" y no pueden ser detenidos en la calle sin contratación previa, como sí tienen permitido los taxis, y están obligados a informar sobre la tarifa aproximada que costará cada viaje. En 2018, a fecha de 18 de marzo, en Inglaterra había 73.100 licencias de taxi y 212.300 de Vehículo de Alquiler Privado lo que conlleva una considerable diferencia.

Pasamos así a la consideración de la regulación belga. Bélgica limita el número de licencias en función del potencial de conductores necesarios. Bruselas está desarrollando una nueva normativa para eliminar progresivamente la venta ilegal de licencias, de modo que los permisos se otorgarán gratuitamente a todos los conductores registrados, aunque su número seguirá siendo limitado. A la entrada en vigor de la nueva reglamentación, los conductores de VTC estarán obligados a pasar un examen de taxista, tener mínimo 21 años de edad y 3 años de experiencia al volante, así como presentar un certificado de buena conducta.

Uber coopera en Viena con numerosas empresas de VTC y tiene en total unos 2.000 conductores. En un momento determinado, la empresa local de taxis presentó una

demanda y Uber se vio obligada en septiembre del año pasado a cambiar su procedimiento interno en Viena. Dicho procedimiento establece que son las empresas de VTC subcontratadas las que dan la orden a sus conductores de Uber para recoger y llevar a un cliente. Al mismo tiempo, como forma de acercar el taxi a la modalidad VTC, Uber aumentó sus tarifas un 25%. En Viena, otra diferencia entre los VTC y los taxis, es que estos últimos necesitan una habilitación o formación para poder trabajar, a diferencia de los conductores de VTC que no la requieren.

Por último, en Portugal, encontramos que, desde noviembre de 2018, la normativa obliga a los conductores de VTC a realizar un curso de formación, limita a un máximo de diez horas diarias su jornada laboral y exige que tengan un contrato de trabajo con el operador. La ley portuguesa no impone ninguna limitación en cuanto al número de VTC, al contrario de lo que sucede con los taxis.

Como podemos observar, no existe una regulación armonizada en relación con los VTC en el ámbito de la Unión Europea, no existe una legislación específica aplicable a los pasajeros de transporte de automóviles. No obstante, el ejecutivo comunitario apoya a los nuevos modelos empresariales de economía colaborativa⁸ y establece que siempre deben respetarse los principios de proporcionalidad, no discriminación y libertad de establecimiento.

De igual modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha indicado que «Las restricciones sobre la entrada al sector del taxi constituyen una restricción injustificada sobre la competencia. La captura regulatoria frecuentemente significa que esta clase de restricciones llevan a grandes transferencias de bienestar de los consumidores a los operadores, a distorsiones económicas y pérdidas de bienestar»⁹.

IV. EL CONFLICTO EN ESPAÑA

⁸ DÓMENECH PASCUAL, G., «La regulación de la economía colaborativa (El caso «Uber contra el taxi»)\», en CEFLegal, n.º. 175-176, 2015, p. 65.

A tenor del cual: *“alude a los nuevos sistemas de producción y consumo de bienes y servicios que surgen a principios del siglo XXI y que aprovechan las posibilidades abiertas por los recientes avances de las tecnologías informáticas para intercambiar y compartir dichos bienes y servicios.”*

⁹ OCDE “*Taxi Services: Competition and Regulation*” 2001, p. 7.

En los últimos años han intervenido, principalmente, dos factores que han alterado el “ecosistema” del sector del transporte de viajeros instaurado en nuestro país y que, en los últimos meses, han derivado incluso en cierta conflictividad social y huelgas prolongadas. El primero de ellos es, como decíamos en el apartado II, la aparición de mecanismos de intermediación digital y los avances tecnológicos, es decir, las distintas plataformas, como Uber y Cabify, que usan *apps* para facilitar y ofrecer servicios de modo ágil y eficiente.

El segundo factor han sido los desajustes normativos que se produjeron en España como consecuencia de la adaptación de la norma básica y de su reglamento en materia de transportes a las reglas europeas derivadas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios de 2006). Esta directiva se concebía como “liberalizadora” lo que en un primer momento amparaba la prestación de servicios económicos sin autorización administrativa previa.

En la regulación inicial contenida en la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres, y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, ROTT), se permitía la prestación del servicio VTC cumpliendo una serie de requisitos para la obtención de una autorización administrativa, y con ciertas limitaciones para la prestación de dicho servicio. Una posterior fase regulatoria (Orden FOM/36/2008, de 9 de enero) que acentuó estas limitaciones se produjo con el establecimiento de la ratio una licencia de VTC por cada treinta de taxis, con base en el texto original del artículo 49 LOTT.

Por otro lado, en 2009, se elaboró una ley que eliminaba por completo la originaria restricción cuantitativa de un VTC por cada treinta taxis, esta era la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dejando sin cobertura legal algunos preceptos del ROTT que quedaron declarados ilegales por sentencia¹⁰. Así su artículo 21 modificaba el artículo 91 de la LOTT que enunciaba: *“Las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar*

¹⁰ Vid. STS 1076/2012, de 14 de febrero de 2012.

servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio”.

Durante el periodo de esta brecha normativa, fueron muchas empresas y particulares que solicitaron esta autorización, y a pesar de que muchas de ellas fueran denegadas por las Administraciones públicas implicadas, fueron reconocidas finalmente por los tribunales de justicia¹¹. A causa de ello la proporción entre taxis y VTC quedó descompensada teniendo de referencia, la inicial proporción de un VTC por cada treinta taxis. El aumento de las autorizaciones VTC en los últimos años ha crecido de forma exponencial a nivel nacional, situando las 65.973 licencias de taxi frente a las 13.125 licencias de VTC atendiendo a los números proporcionados por el Ministerio de Fomento en enero de 2019¹².

Posteriormente, esa restricción de 1 VTC por cada 30 taxis, volvió a restablecerse mediante el Real Decreto 1057/2015 , de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, por el que se entendía que al producirse una situación de desequilibrio procedería a denegarse el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la relación de números 1/30 fuera superada y habilitaba a introducir de nuevo las limitaciones previamente derogadas por la nueva redacción del artículo 48 LOTT¹³.

Para reforzar esa limitación a la actividad de los VTC, en abril de 2018 se dictó el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modificaba la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor dando rango legal a la restricción cuantitativa establecida anteriormente en 2015 para otorgar nuevas licencias VTC.

Con la finalidad de blindar todas las trabas impuestas a los VTC, en septiembre del mismo año se dictó el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, que tiene el mismo título que el anterior. Este último Real Decreto-ley fue convalidado por el

¹¹ Vid. STS 3891/2017, de 13 de noviembre de 2017.

¹² Datos obtenidos de www.eleconomista.es, fuente: Ministerio de Fomento www.epdata.es

¹³ Vid. STS 120/2014, de 27 de enero de 2014.

congreso de los Diputados el 25 de octubre de 2018 y estaba en tramitación como Proyecto de Ley cuando se disolvieron las Cámaras por la convocatoria de las elecciones generales que se celebraron en abril de 2019.

Cabe apuntar que nos encontramos ante un problema legislativo y social que ya se venía observando desde años atrás en algunas Comunidades Autónomas como es la de Cataluña, donde la Autoridad Catalana de la Competencia en el año 2012 elaboró un documento, recomendando que se estudiaran los distintos modelos regulatorios con el fin de evaluar la convivencia del servicio del taxi con la actividad VTC y orientarla hacia el establecimiento de un modelo que se denominaba procompetitivo¹⁴.

De esta manera se ha iniciado el conflicto y así ha respondido el legislador. Todo el entramado normativo nos ha conducido a la situación actual en la que nos encontramos, donde los taxistas se creyeron obligados a manifestarse para que se aplique la proporción legal existente, y por otro lado los conductores de VTC defienden su posición tras haber adquirido legalmente autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

1. CONTENIDO DEL REAL DECRETO-LEY 13/2018, DE 28 DE SEPTIEMBRE

En relación con el origen del conflicto, cabe destacar que, dentro de un mercado monopolizado como era el del taxi, la entrada de nuevos y fuertes competidores ha provocado una importante reacción en los taxistas al ver que su mercado de actuación está siendo amenazado. Esta situación de descontento generalizada por parte de los taxistas, ha generado presión sobre las autoridades locales, autonómicas y centrales, que no han tardado en urgir una rápida e insatisfactoria solución a través de la aprobación del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, y de otras normas autonómicas.

La anterior redacción del artículo 91.1 LOTT permitía la prestación de servicios urbanos e interurbanos de licencias de VTC en todo el territorio nacional, con la única

¹⁴ AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA: «Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor», 2012, p.58.

limitación de que los vehículos que desarrollasen esa actividad debían ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma donde se encontrara domiciliada la autorización, entendiéndose que el vehículo no ha sido utilizado de la forma habitual indicada cuando el veinte por ciento o más de los servicios realizados con él dentro de un periodo de tres meses no hubiera discurrido por dicho territorio, ni de forma parcial. Tras la redacción dada por el Real decreto-ley que analizamos el artículo 91.1 LOTT establece que las licencias VTC «habilitarán exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros»¹⁵.

Esta regulación deja en un lugar de inutilidad a los VTC puesto que no podrán prestar servicios urbanos donde actualmente realizan la gran mayoría de sus trayectos, por un único término municipal o zona de prestación conjunta de servicios de transporte público urbano¹⁶.

Otra limitación que establece este Real Decreto-ley es la restricción de la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, ya que éstos deberán iniciarse en el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la correspondiente autorización, con dos únicas excepciones, las referidas a los servicios de recogida de viajeros en puertos y aeropuertos que hayan sido previa y expresamente contratados y los casos en los que en una comunidad autónoma no basten para atender un aumento coyuntural de la demanda de esta clase de servicios en su territorio. Esta limitación se contempla como una restricción aún más inflexible que la que contemplaba la anterior regulación.

Hay que tener en cuenta que no todo el ámbito del VTC queda regulado por esta norma porque en su disposición adicional primera, se afirma que se habilita a las Comunidades Autónomas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del ROTT y por tanto deja al criterio de cada una de ellas aspectos como la solicitud de servicios, la captación de clientes o las condiciones de pre-contratación.

¹⁵ *Vid.* artículo 91.1 LOTT «A estos efectos, se considerará que un transporte es interurbano cuando su recorrido rebasa el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta de servicios de transporte público urbano así definida por el órgano competente para ello».

¹⁶ DOMÉNECH, G., “*Eliminad los VTC pero que parezca un accidente*”, 3 Octubre 2018, accesible en: <https://almacendederecho.org/eliminad-los-vtc-pero-que-parezca-un-accidente/>

La disposición transitoria única del anteriormente mencionado Real Decreto-ley, añade que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor ya existentes a la entrada en vigor del real decreto-ley o las solicitudes que estuvieran pendientes de resolver deben sujetarse al régimen que se le impone en su contenido durante los cuatro años siguientes al treinta de septiembre de 2018.

Siendo consciente del perjuicio causado tanto a los usuarios de los VTC como a los conductores, el legislador ha establecido dentro del Real Decreto-ley el carácter indemnizatorio de los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en el mismo, es decir, por las habilitaciones temporales establecidas y por la nueva delimitación del ámbito territorial de las autorizaciones contenidas en el artículo 91 de la LOTT. La indemnización supone que durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigor del Real Decreto-ley los titulares de las autorizaciones podrán continuar prestando servicios en el ámbito urbano.

También contempla la posibilidad de solicitar una indemnización complementaria en el caso de que el titular de una autorización estime que dichas habilitaciones no compensan el valor de aquélla. Esta indemnización complementaria atiende a la ampliación del plazo anteriormente mencionado en dos años más, por lo que, salvo modificación legal, es seguro que estas disposiciones indemnizatorias darán lugar a más de un conflicto y, con ello, a más de una resolución judicial al respecto.

Asimismo, la disposición adicional primera del Real Decreto-ley habilita a las comunidades autónomas para que, por delegación del Estado, otorguen las autorizaciones VTC de ámbito nacional, sin perjuicio de que, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, puedan corresponder a las entidades locales, para establecer o modificar las condiciones estipuladas en relación con los servicios que se desarrollen íntegramente dentro de su ámbito territorial.

Respecto a este último contenido, cabe destacar la opinión de algunos autores como RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. acerca de la legislación autonómica sobre transportes terrestres, al entender que la STC 118/1996, de 27 de junio, insiste en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación de los transportes

intraautonómicos, respetando la legislación básica estatal sobre aquellos aspectos en los que confluyen otros títulos competenciales del Estado distintos del de transportes¹⁷.

Como respuesta al Real Decreto-ley, la CNMC elaboró un informe para analizar la reciente reforma de la normativa aplicable a los VTC a la luz de los principios de buena regulación, así como para ofrecer orientación a las Comunidades Autónomas y entidades locales sobre las potenciales normas que regulen las actuaciones de los operadores con autorizaciones VTC estatal y/o autonómica¹⁸. Al final de su informe, la CNMC concluye que las nuevas restricciones incidirán negativamente sobre el servicio prestado a los usuarios finales, elevando los precios del transporte urbano e interurbano, reduciendo su disponibilidad y aumentando los tiempos de espera, y, por consiguiente, reduciendo la calidad del servicio prestado y desincentivando la innovación de taxis y VTC.

Asimismo, la CNMC, entiende que las restricciones no han sido justificadas de forma adecuada, teniendo en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad, y recomienda que se replantee el contenido del Real Decreto-ley, y que las normativas se realicen con la máxima coordinación entre Administraciones¹⁹.

El Gobierno de la Nación, a través de este Real Decreto-ley, ha puesto una fecha límite a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor ya existentes o aquellas solicitudes que estuvieran pendientes de resolver, lo que supone una paulatina desaparición de las concedidas conforme a la regulación anterior.

2. JUSTIFICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY

Para contextualizar convenientemente la nueva regulación que acabamos de describir, se hace necesario reparar en la justificación que se plasma en la exposición de motivos del Real Decreto-ley para considerar que concurría un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

¹⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., «La delimitación competencial en materia de transportes terrestres (STC 118/1996, de 27 de junio)», en *Revista Jurídica de Navarra*, nº. 22, 1996, p.23.

¹⁸ PRO/CNMC/003/18 Sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, 2019.

¹⁹ PRO/CNMC/003/18...*cit.* p. 34 y 35.

El texto pone de manifiesto que las medidas que contemplaba el anterior Real Decreto-ley de abril no eran suficientes para atender los problemas existentes de movilidad, congestión del tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo estaba ocasionando en los principales núcleos urbanos del país. También indica que el veloz crecimiento de los VTC podía dar lugar a un desequilibrio entre la oferta y la demanda de transporte en vehículos de turismo que provocase un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros, y como colofón, se aduce la patente conflictividad social registrada en los últimos meses como consecuencia de los desajustes entre la oferta y la demanda de vehículos de turismo.

Personalmente, este último motivo, el desequilibrio entre la oferta y la demanda, parece bastante impertinente ya que es inverosímil que haya ocasionado el descontento social. La afirmación de que los desequilibrios referidos se deben a una variación del precio de los servicios prestados no demuestra de forma taxativa que constituyan un problema para los usuarios. Asimismo, resulta incomprensible que, dada la urgente necesidad que justifica la creación del Real Decreto-Ley, la aplicación del mismo vaya a prolongarse por un período de cuatro años.

Conforme a la verdadera esencia de este tipo de legislación de urgencia, lo que debe canalizarse a través de reales decretos-leyes son medidas coyunturales, encaminadas a solucionar supuestos excepcionales, siendo radicalmente contrapuesto a la naturaleza de aquellas disposiciones las regulaciones estructurales o llamadas a prolongarse en el tiempo.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional, resultan inaceptables como Decretos-leyes «especialmente aquellas disposiciones que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (SSTC 39/2013 y 26/2016)²⁰.

Puede entenderse que con esta solución que ofrece el legislador pretende reducir las huelgas y los enfrentamientos entre los ciudadanos, pero está lejos de resolver la conflictividad social que pronuncia como motivo y que justifica su urgente y extraordinaria necesidad.

²⁰ DOMÉNECH, G., “Eliminad los VTC pero que parezca un accidente”, 3 Octubre 2018, Accesible en: <https://almacendederecho.org/eliminad-los-vtc-pero-que-parezca-un-accidente/>

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO 921/2018

La sentencia 921/2018, de 4 de junio de 2018, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo avaló y consideró ajustado a derecho el límite de una licencia de arrendamiento de vehículos con conductor por cada treinta taxis y la exigencia a las empresas de VTC de que desarrollen el 80 por ciento de sus servicios en el ámbito de la comunidad autónoma donde esté domiciliada la autorización.

La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y las empresas Uber, Unauto y Cabify (Maxi Mobility Spain) interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, anteriormente mencionado.

Las partes demandadas fueron la Administración General del Estado, numerosas federaciones y asociaciones del taxi, la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid.

Dada la gran extensión de la sentencia, es necesario centrarse en los aspectos que afectan directamente a la revisión de la legalidad del Real Decreto recurrido.

No obstante, antes de comenzar, cabe señalar la argumentación exacta que esgrimió el Tribunal Supremo en correlación con esa razón de interés general que se encuentra presente en toda la sentencia: “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, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas”.

3.1 La Ley de garantía de la unidad de mercado

Se desprende de la redacción de los recursos que estos se dirigen a confrontar los preceptos impugnados con las disposiciones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante LGUM), entendiendo que se ha vulnerado dicha ley.

Esta norma se invoca en el asunto como parámetro de legalidad al tener carácter transversal e incidir en la interpretación y aplicación de las normas sectoriales sobre las que se proyecta. La exposición de motivos de la LGUM es determinante al referirse a la aplicación de la ley al sector del transporte e incluso el preámbulo contiene una referencia expresa al sector del transporte urbano, en particular a los taxis y al arrendamiento de los vehículos con conductor. El legislador menciona en la ley los instrumentos posibles para el ejercicio de actividades económicas: la comunicación, la declaración responsable y la autorización, dándole especial utilidad a la autorización como «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».

Expresa en su artículo 18 las posibles actuaciones que limitan el establecimiento y la libertad de circulación, teniendo en cuenta la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

Hay que apuntar la importancia que tiene este procedimiento perteneciente a la Jurisdicción Contencioso-administrativa y que se regula en los artículos 127 bis a 127 quáter de la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en relación directa con el artículo 28 de la LGUM. Se trata de un procedimiento especial que puede iniciar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cuando considere, en este caso, que la disposición es contraria a la libertad de establecimiento o de circulación.

A continuación, examinaremos los parámetros de revisión de la legalidad del Real Decreto mencionado.

3.2 Sobre las restricciones a las autorizaciones de vehículos con conductor

Sobre las restricciones a las autorizaciones de vehículos con conductor la Sala precisó:

«El mantenimiento de un servicio de transporte urbano regulado con el sentido y la finalidad que persigue el legislador, es un objetivo de política de transporte urbano de los poderes públicos con competencias en la materia que trata de garantizar de una manera más eficaz y efectiva la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano» y por tanto rechaza «la concepción expresada por la CNMC de que el interés público en la materia está indefectiblemente ligado a la plena desregulación de ambas modalidades del servicio de transporte urbano para que compitan entre sí y que excluye cualquier tipo de control regulatorio destinado a asegurar el equilibrio entre ambos o el mantenimiento de un servicio de transporte urbano con vehículos de turismo sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad, como lo es hoy día la opción de los poderes públicos sobre el servicio de taxis».

La posición de la Sala respecto a esta cuestión es la calificación de la existencia de una razón imperiosa de interés general para regular tales restricciones. La propia LGUM, en su artículo 5, requiere a los poderes públicos que justifiquen los límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio o la exigencia de requisitos para su desarrollo, en que sean necesarios para la salvaguarda de alguna razón de interés general. Además, las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse han de ser proporcionados y los menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica.

3.3 Sobre las restricciones cuantitativas a las autorizaciones de vehículos con conductor (proporción 1/30 en el número de licencias VTC/taxis o regla de la proporcionalidad)

Acerca de la restricción cuantitativa 1/30, ninguna de las partes demandadas aporta criterios útiles para poder determinar una proporción ideal entre ambos tipos de transporte urbano, y tampoco los recurrentes desvirtúan que dicha proporción pueda servir para mantener el objetivo de una relación equilibrada entre ambas modalidades de transporte. Este límite, es un máximo que las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden adaptar a las concretas circunstancias municipales, siempre que no sea más estricto del ya indicado.

3.4 Sobre la restricción territorial 80/20 para los VTC (regla de habitualidad)

Los artículos 91, 99 LOTT y 182 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, establecen esta regla de territorialidad en garantía de la razón imperiosa de interés general consistente en asegurar un determinado servicio de VTC

ajustado a ciertas características, debiendo aceptarse también como una justificación válida para las medidas concretas adoptadas en relación con los VTC.

En este apartado, la Sala sí que da la razón a la CNMC respecto de la falta de justificación exacta de la proporción 80/20, aunque tampoco ofrece razones por las cuales dicha proporción deba considerarse inadecuada, no obstante, el argumento ofrecido por la CNMC no tiene suficiente fuerza como para poder estimarlo.

Para la Sala, esta regla de habitualidad tiene como finalidad evitar la utilización de autorizaciones de VTC en localidades de otras comunidades autónomas como una forma fraudulenta de incumplir la regla de la proporcionalidad.

3.5 Sobre la exigencia de una flota mínima de vehículos

Esta exigencia que se establece en el Real Decreto-ley se apoya en la habilitación legal de los preceptos 43 LOTT y 181 ROTT, justificándose en que se asegura una mayor solvencia de la empresa, lo que garantizaría una mejor protección de los derechos de los usuarios de esta modalidad de transporte público, y en que además evita que constantemente aparezcan y desaparezcan microempresas, oscureciendo la seguridad jurídica y económica en las relaciones comerciales.

No resulta convincente para la Sala que el requisito de la flota mínima de vehículos tenga relación con el mantenimiento del equilibrio en los servicios de transporte urbano, ni que ello favorezca o perjudique a los sectores del taxi y los VTCs. Tampoco resulta convincente que esta exigencia suponga una mejor protección de los derechos de los usuarios o incremente la seguridad de las transacciones financieras, ni por qué iba a provocar necesariamente una constante aparición y desaparición de microempresas.

La exigencia de una flota mínima de siete vehículos constituye una limitación a la actividad de VTC que excluye a pequeños empresarios del ejercicio de la misma y que carece, sin embargo, de una razón de interés general o de necesidad que la justifique. La Sala, por tanto, entiende que el requisito de una flota mínima de vehículos resulta contrario a derecho.

El Tribunal, estimó, en parte, los recursos contencioso-administrativos interpuestos respecto a dos pretensiones: la impugnación de la nueva redacción de los dos primeros párrafos del artículo 181.2 ROTT y la impugnación de la disposición transitoria única del Real Decreto 1057/2015 relativa a la exigibilidad de una flota mínima de vehículos, con la correspondiente anulación de los dos primeros párrafos del artículo 181.2 ROTT y la disposición transitoria única del Real Decreto 1057/2015.

Por otra parte, el Tribunal desestimó los recursos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de Unauto VTC y de Uber en cuanto a las restantes pretensiones, y desestimó en su totalidad el recurso interpuesto por Cabify.

V. LOS VTC EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Después de haber analizado la situación jurídica respecto a los VTC desde la perspectiva nacional, es importante destacar la regulación que se ha llevado a cabo en algunas Comunidades Autónomas de España y donde en dos de ellas, el conflicto ha tenido una mayor repercusión.

1. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

La Generalitat de Cataluña fue pionera en la regulación de los VTC al elaborar el Decreto-ley 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, en el que se establecen medidas específicamente orientadas a la modalidad de autorizaciones VTC, que tienen como finalidad común aportar seguridad jurídica al correcto desarrollo de esta actividad.

No obstante, cabe apuntar que este Decreto-ley no regula aspectos de la contratación del servicio, sino referidos a las autorizaciones habilitantes y los deberes de los operadores, como la transmisibilidad de las mismas, el registro electrónico de comunicaciones de los servicios VTC y la identificación de los vehículos que prestan servicio de transporte de viajeros al amparo de autorizaciones VTC, así como el régimen sancionador de estas disposiciones.

Posteriormente, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó el Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros

mediante el alquiler de vehículos con conductor y, en cuyo análisis entraremos a continuación.

Debemos resaltar que, tras la aprobación y entrada en vigor de esta norma, las empresas Uber y Cabify dejaron de prestar servicios en la ciudad, concretamente desde el pasado 1 de febrero de 2019, el mismo día que entró en vigor el Decreto-ley.

El decreto-ley catalán, remitiéndose directamente al Real Decreto-ley que hemos estudiado más arriba, obliga a pre-contratar el servicio de los VTC con una antelación mínima de quince minutos, habilitando, no obstante, al Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, AMB) y a los gobiernos locales a ampliar ese tiempo de pre-contratación de un VTC. El incumplimiento de esta limitación puede comportar sanciones de hasta 1.400 euros²¹.

De hecho, el AMB ha aprobado de forma inicial un reglamento para regular la actividad de los VTC por el que se ampliará en 1 hora la antelación mínima para pre-contratar el servicio, lo que supone una medida tan restrictiva que, a juicio de muchos, resulta disparatada. Además, dicho reglamento incluye más restricciones como la creación de un sistema de doble licencia, cuya concesión no responde a criterios objetivos, sino que da pie a grandes dosis de discrecionalidad, favoreciendo a los operadores ya instalados.

Tales son las restricciones que contempla el proyecto de Reglamento del AMB, que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) ha elaborado un informe específico²², donde analiza dichas restricciones y las repercusiones que podría llegar a tener la aplicación del Reglamento. La CNMC considera que, para lograr los fines de protección ambiental y de reducción de la congestión, se pueden arbitrar medidas menos distorsionantes ya que las considera de dudosa necesidad y claramente discriminatorias y desproporcionadas.

Para otorgar a los ayuntamientos la ampliación de su papel en esta materia, el Gobierno catalán ha alegado que estos tienen competencias sobre utilización del

²¹ AGENCIA EFE, “La nueva norma de los VTC de Barcelona prevé multas de hasta 6.000 euros” 2019, accesible en: <https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-nueva-norma-sobre-los-rtc-de-barcelona-preve-multas-hasta-6-000-euros/10003-3907987>

²² COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA “Informe económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del área metropolitana de Barcelona” 2018, p. 1 y 2.

dominio público viario, la gestión del tráfico urbano, la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación atmosférica. Además, asegura que no está regulando de forma arbitraria a favor de un colectivo, sino que el decreto contiene una propuesta proporcional y responsable para aclarar la convivencia entre taxistas y VTC.

A parte de la reserva de quince minutos para la contratación de un VTC, otra medida que se ha añadido en el Decreto-ley es que, a la hora del desplazamiento en un VTC, la geolocalización de la aplicación no podrá estar activa hasta que se haya contratado el servicio. Para adoptar esta medida las empresas de VTC cuentan con un mes para de margen para adaptar sus sistemas tecnológicos. También, establece que los VTC, no pueden, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes, ni propiciar la captación de clientes permaneciendo estacionados.

Como novedad respecto al resto de regulaciones que veremos, el Decreto-ley catalán contiene una serie de determinaciones relativas al control y al régimen sancionador para hacer efectivas las prescripciones establecidas, dando facultad a las entidades locales para crear un registro de vehículos.

En relación con el control y las posibles sanciones que se pueden imponer a aquellos VTC que incumplan algunas de las restricciones articuladas, el Decreto-ley mencionado habilita a los Mossos d'Esquadra y a las policías locales, como la Guardia Urbana de Barcelona, para imponer las sanciones previstas. Asimismo, el legislador catalán ha tenido que modificar la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor y la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, para definir los ámbitos competenciales de la Generalidad y las administraciones locales.

Como respuesta y como ha sucedido en Aragón, la Autoridad Catalana de la Competencia (en adelante, ACCO) ha elaborado un IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor.

A grandes rasgos, la ACCO valora muy negativamente tanto el establecimiento de un plazo mínimo de pre-contratación, como la prohibición de geolocalización y de estacionamiento en la vía pública ya que, opina, causarán un grave perjuicio en los

consumidores y usuarios de los servicios al verse privados de un servicio que ha sido libremente escogido por ellos y que se ha demostrado altamente eficiente.

La ACCO estima que la actuación de los poderes públicos tendrá que propiciar un entorno de mercado que posibilitara el desarrollo de la actividad en distintas modalidades, respetando siempre en sus justificaciones los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y de mínima distorsión. Además, considera que las medidas que se contienen en el Decreto-ley no se encuentran amparadas en ninguna razón de interés general u objetivo legítimo, sino que, más bien, perjudican a los usuarios, impidiéndoles beneficiarse de las diferentes innovaciones tecnológicas y limitan la competencia²³.

2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

La actual normativa vigente en Madrid es la Ordenanza de Movilidad Sostenible (ANM 2018/45, de 5 de octubre de 2018). Esta norma ya establece que los VTC no pueden estacionar en el carril-bus, impidiendo que la pre-contratación de inicio o fin del trayecto se fije en esos puntos e imponiendo multas de 200 euros a aquellos conductores que no lo cumplan.

No obstante, en el Ayuntamiento de Madrid se está preparando una nueva ordenanza para regular los VTC, donde se estipulará la prohibición de estacionar a menos de cien metros del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, de las estaciones de trenes, como por ejemplo Atocha, o de intercambiadores de autobuses como puede ser el de Avenida América.

El borrador de la ordenanza aprecia dos excepciones: permitirá estacionar para recoger y dejar a los clientes en la puerta de los intercambiadores de transporte que carezcan de un aparcamiento público de rotación, y dejará a los VTC hasta las inmediaciones de estos puntos, siempre que dichos vehículos estén adaptados para transportar a personas que necesiten silla de ruedas para desplazarse²⁴.

²³ AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA “Informe 39/2019, de 6 de febrero de 2019 de la Autoridad Catalana de la Competencia”. 2019 p. 12 y 15.

²⁴ NAVARRO, G “Las claves de la futura regulación de las VTC de Carmena: horarios de taxi y sin paradas en Barajas” 2019, accesible en: https://www.abc.es/espana/madrid/abci-claves-futura-regulacion-carmena-horarios-taxi-y-sin-paradas-barajas-201902130034_noticia.html

Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid pretende plantear una serie de medidas para acercar la regulación de los VTC a la del taxi: crear un registro municipal de autorizaciones similar al ya establecido para los taxistas, obligar a los VTC a llevar hojas de reclamaciones, establecer una jornada máxima de dieciséis horas, excepto para los vehículos acondicionados para personas con movilidad reducida, y establecer dos días de libranza semanal. Todo ello remitiendo puntuales contenidos de la Ordenanza a la Ordenanza Municipal del Taxi.

La futura regulación además quiere limitar la circulación de los vehículos que viajen vacíos en función de su impacto sobre la calidad del aire, según la etiqueta ambiental de la Dirección General de Tráfico que les corresponda²⁵. Los vehículos que carezcan de distintivo sólo podrán moverse sin pasajeros un 25 por ciento del kilometraje total diario; los que tengan distintivo B podrán hacerlo solo un 35 por ciento del total de la jornada; los que tengan distintivo C, un 50 por ciento del kilometraje por jornada; y los ECO, un 65 por ciento.

El borrador de la Ordenanza contiene varias novedades de la Comunidad de Madrid, como es la entrega al usuario de VTC por parte del conductor de una factura en formato papel, cuestión que se aleja de la naturaleza telemática del servicio que ofrecen los VTC.

Como podemos observar, la regulación madrileña no resulta tan restrictiva ya que no establece el tiempo mínimo de pre-contratación de quince minutos, al igual que tampoco establece que los VTC no puedan estacionarse en las vías públicas en el transcurso de su jornada. Parece que la intención del legislador madrileño es combinar la normativa del taxi y la nueva normativa del VTC, de manera que no desincentiva totalmente al sector para que los VTC puedan seguir desarrollando su actividad.

3. OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Continuando con el análisis de afección del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, nos encontramos otros escenarios autonómicos distintos a los de Madrid y Cataluña, que han protagonizado las mayores polémicas, en los que también se han elaborado diferentes Decretos-leyes para abordar la cuestión de los VTC.

²⁵ “Son cuatro los distintivos ambientales creados en función del impacto medioambiental de los vehículos y los mismos, clasificarán y graduarán el 50% del parque más eficiente”, accesible en: <http://www.dgt.es/es/seguridad-vial/distintivo-ambiental/>

3.1. Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana aprobó el Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor para adaptar su normativa a las nuevas disposiciones emanadas del Estado.

El preámbulo del Decreto-ley valenciano implanta, como justificación, el previsible aumento de autorizaciones para el arrendamiento de vehículos con conductor en un futuro inmediato, teniendo en cuenta que está generando una distorsión en el mercado del transporte discrecional de personas viajeras, al concurrir en un mismo espacio los taxis y los VTC. Asimismo, alega que, la presencia de un número mayor de vehículos circulando por la ciudad conlleva problemas de movilidad y de contaminación del medio ambiente, además de hacer suyos también los motivos expresados por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

En referencia al contenido del mismo, el texto normativo prevé la mínima antelación para la contratación del servicio, quince minutos. Además, introduce similares restricciones a las que hemos contemplado en ciudades como Madrid y Barcelona: la prohibición de la geolocalización, la imposibilidad de circular por las vías públicas en busca de clientela ni propiciar la captación de personas viajeras, la prohibición de estacionamiento en vías públicas y en lugares de concentración y generación de demanda de servicios de transporte de personas viajeras.

Como consecuencia de este Decreto-ley, se ha tenido que modificar la Ley 6/2011, de movilidad de la Comunidad Valenciana, acerca de la provisión de los servicios de transporte público dentro de los núcleos urbanos prestados mediante el arrendamiento de vehículos con conductor u otras modalidades similares.

Previo a la publicación del Decreto-ley valenciano, también la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana (en adelante, CDCCV) elaboró un informe sobre el Proyecto de Decreto-ley del Consell. Las conclusiones globales a las que llegó la Comisión, es que se hace necesaria la adopción de un enfoque global de la regularización del conjunto de servicios de transporte urbano discrecional de personas, es decir, de los VTC y de los taxis. Asimismo, entendía que el contenido del Proyecto no era la opción regulatoria más favorecedora ya que posicionaba al servicio

de VTC subordinado al del taxi, a través de las distintas restricciones que se contemplan.

La CDCCV recomendó que la regulación en esta materia se realizara mediante una norma global que eliminase la dualidad regulatoria que afecta a operadores que prestan servicios análogos en el mercado, señalando que las justificaciones que enunciaba el entonces Proyecto de Decreto-ley en relación con los problemas de movilidad, gestión de tráfico, protección del medio ambiente y el desequilibrio entre la oferta y la demanda que provoca un deterioro general de los servicios no eran suficientemente sólidas para sostener la adopción de la regulación propuesta²⁶.

3.2 Islas Baleares

En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se aprobó el pasado 22 de febrero el Decreto-ley 1/2019, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres para adaptar la normativa a los Reales Decretos-leyes publicados por el Gobierno a los que hemos hecho alusión anteriormente y en relación con el Decreto-ley 2/2017, de 26 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Transportes Terrestres.

Como consecuencia de este Decreto-ley, la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Islas Baleares ha sufrido modificaciones para adecuarla a los cambios legislativos impulsados por el Estado.

El ejecutivo balear ha entendido que las medidas contenidas en su Decreto-ley eran totalmente necesarias para establecer de forma inmediata el marco normativo en que se puedan prestar los servicios de VTC en la Comunidad Autónoma debido a que las denominadas actividades colaborativas prestadas por determinadas plataformas habían causado un conflicto, que se califica como grave, entre los sectores del taxi y del VTC, siempre en perjuicio de las personas usuarias del servicio de transporte en vehículos de turismo, aunque se reconocía que todavía ese conflicto no había llegado a las Islas Baleares.

²⁶ COMISIÓN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, “Informe sobre el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor” Marzo, 2019 p. 26.

Respecto al contenido del Decreto-ley balear, cabe destacar, únicamente, la modificación que realizan sobre el tiempo de pre-contratación, aumentándolo en treinta minutos de antelación a la prestación del servicio.

Puede considerarse absurdo aumentar el tiempo de pre-contratación del servicio prestado en una Comunidad Autónoma donde se reconoce que no ha aflorado el conflicto, contraponiendo lo dicho por el legislador balear al concluir en el Decreto-ley que “En la redacción de esta norma se ha tenido en cuenta [...] los principios de buena regulación”²⁷.

3.3 País Vasco

Por su parte, la Comunidad Autónoma de País Vasco no ha aprobado ningún decreto-ley. Sin embargo, en diciembre de 2018 la Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, AVC) realizó un informe sobre la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad Autónoma de Euskadi, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2018, lógicamente desde una óptica de competencia.

El Gobierno del País Vasco trabaja en articular una regulación del sector de vehículos de alquiler con conductor (VTC) con el fin de que este transporte y el del taxi "convivan de forma armonizada", según ha informado el Ejecutivo autonómico²⁸.

El contenido del informe relaciona el contenido del Real Decreto-ley con las normas existentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi y cómo podría afectar a su normativa propia reguladora de la actividad: la Ley de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros de Automóviles de Turismo y su Reglamento de desarrollo. La AVC reconoce que se trata de una normativa muy restrictiva, que no ha sufrido modificaciones desde su aprobación y mantiene cargas suprimidas por la normativa estatal que no encuentran una justificación económica distinta de la mera protección de los operadores ya instalados, limitando la apertura a los nuevos.

En la Comunidad Autónoma de País Vasco los servicios de VTC ya se encuentran sometidos a una intensa regulación que exige disponer de una licencia

²⁷ Vid. Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero, de medidas urgentes sobre la explotación y el control de la actividad de alquiler de vehículos con conductor y otras medidas en materia de transportes terrestres. Motivo IV.

²⁸ RUBIO, R. "El País Vasco regulará el sector de las VTC" 2018, accesible en: <https://www.europapress.es/economia/noticia-pais-vasco-regulara-sector-vtc-20181217172447.html>

administrativa e impone límites cuantitativos para concederlas. En la reforma del ROTT se eliminó uno de los requisitos que se exigía para la adquisición de la licencia VTC, que era la necesidad de obtener un informe favorable del ayuntamiento. Por ello resulta contraproducente la persistencia en imponer más exigencias y restricciones en normas posteriores que imponen exigencias diferentes.

La Comunidad Autónoma del País Vasco examina el panorama legislativo desde la perspectiva económica y desde la perspectiva de pérdida de bienestar para los consumidores. Centrándonos en ésta última, se ha comprobado en el marco de dicha Comunidad que, “el análisis cuantitativo indica que las restricciones a la competencia impuestas por la regulación en el mercado del taxi han supuesto una reducción del número de licencias, un sobreprecio por carrera y una pérdida de bienestar de los consumidores de alrededor. Además, un mercado más competitivo implicaría otras ventajas, como la reducción de costes para los operadores, del tiempo de espera de los consumidores, con el consiguiente aumento de bienestar para los mismos”²⁹.

Como se puede observar, el legislador estatal al “pasar la pelota” a las Comunidades Autónomas y a su vez delegando en las entidades locales, ha abierto un abanico de posibilidades de regulación de los VTC. Las distintas normas que se han desarrollado en cada Comunidad Autónoma están lejos de conseguir una regularización global de los VTC y los taxis. Antes, al contrario, construye más barreras entre los dos operadores del sector de transporte de viajeros.

VI. LOS VTC EN ARAGÓN

Es importante apuntar, antes de adentrarnos en el análisis de la situación de los VTC en la Comunidad Autónoma aragonesa, que el sector del taxi no se ha visto amenazado por la incursión de los VTC en las vías urbanas e interurbanas en el territorio de Aragón en igual medida que en las anteriores Comunidades Autónomas analizadas.

²⁹ INFORME DE LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA. “Informe sobre la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad Autónoma de Euskadi, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2018, desde una óptica de competencia”. País Vasco, 2018, p. 19.

El Gobierno municipal de Zaragoza, de acuerdo con la Asociación Provincial de Taxis de Zaragoza, se encuentra en trámites para la aprobación de una Ordenanza que aumentará en un 5 por ciento el coste de los transportes realizados entre las 07.00 horas y las 22.00 horas de lunes a viernes. Esta nueva regulación trata de adaptar los elevados incrementos en los costes de carburante y cuenta con el visto bueno de sendos informes del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, y del Gobierno de Aragón.

En diciembre del año pasado, una noticia³⁰ ponía de manifiesto que, ante las situaciones que se habían vivido en las dos grandes ciudades españolas de Barcelona y Madrid, los taxistas aragoneses habían decidido hacer una renovación de su servicio y por ello habían previsto para el año 2019 varias medidas para que los usuarios pudiesen disfrutar de un mejor servicio, equiparándose en algún aspecto al de los VTC.

Una de esas medidas, era la existencia de la posibilidad de pagar el servicio de taxi con tarjeta de crédito, posibilidad que ya permiten la mayoría de vehículos pero que se pretende instaurar de forma obligatoria. Otra medida ha sido la incorporación de vehículos de siete plazas (incluido el conductor), ya que a día de hoy solo tienen autorización para transportar cuatro pasajeros.

En relación con una de las ventajas que más gusta a los usuarios de los VTC, los taxistas aragoneses pretenden pedir en la Ordenanza un sistema que prevea el coste del viaje antes de iniciarlo y pueda ser conocido por los usuarios, ventaja que ya viene disfrutando el servicio VTC, aunque de momento esta opción se encuentra descartada.

A pesar de lo anterior, el Gobierno de la Comunidad Autónoma no se ha quedado de brazos cruzados en materia de regulación del sector de los VTC y, a propuesta del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, ha aprobado el Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor que vamos a analizar a continuación.

³⁰ GOMAR, C.: “La tarifa del taxi subirá un 5% en Zaragoza en 2019” 2018 accesible en: https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/tarifa-taxi-subira-5-zaragoza-2019_1331258.html

1. EL DECRETO-LEY 7/2019, DE 12 DE MARZO, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE TRANSPORTE DE VIAJEROS MEDIANTE EL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

Originariamente, el transporte de viajeros en vehículos de turismo, en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor, ha exigido de una autorización administrativa que habilitaba para el transporte urbano e interurbano en todo el territorio nacional, sin ningún tipo de especificad.

Después de las recientes modificaciones operadas por el legislador estatal, la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito nacional pasa a habilitar, exclusivamente, para llevar a cabo servicios de carácter interurbano, lo que ha supuesto ineludiblemente un cambio en la regulación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Decreto-ley aragonés traspone lo dispuesto en los Reales Decretos-leyes 3/2018 y 13/2018 en relación con los motivos de desequilibrio entre la oferta y la demanda que dan lugar a la urgente y extraordinaria necesidad que los justifica, y trata de abordar el carácter reglado de los servicios de transporte de viajeros urbanos, en la modalidad de VTC ajustándose a lo previsto para las Comunidades Autónomas en la disposición adicional primera del segundo Real Decreto-ley citado, poniendo de manifiesto algunos apuntes sobre la situación.

Entiende que los servicios VTC de carácter urbano se han quedado sin regulación y que por ello el primero de los objetos del artículo 1³¹ del Decreto-ley aragonés es prever en la normativa autonómica la exigencia de un título municipal habilitante para la prestación de servicios urbanos de arrendamiento con conductor.

Para ello, el artículo 2 del Decreto-ley aragonés modifica su actual artículo 27 de la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad

³¹ En cuya virtud: *“Este Decreto-ley se aplica a los servicios de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor, de carácter urbano e interurbano íntegramente desarrollados en Aragón”*.

Autónoma de Aragón, para que la redacción del mismo incluya varias modalidades de servicios urbanos³² que requieren licencia habilitante.

En relación con las condiciones de explotación, el Gobierno de Aragón ha optado por seguir los modelos que se han impuesto en las diferentes ciudades españolas imponiendo un periodo de pre-contratación de 15 minutos con algunas excepciones, la obligación de que los vehículos con conductor deban permanecer estacionados fuera de las vías públicas cuando no estén prestando un servicio, por lo que no podrán circular por las vías públicas en busca de clientes, ni captar viajeros que no hubieran pre-contratado sus servicios, y la prohibición de que los VTC puedan ser geolocalizados por los usuarios con carácter previo a su contratación.

Respecto a la justificación de la urgente y extraordinaria necesidad, el Decreto-ley aragonés responde a lo esgrimido por el Real Decreto-ley 13/2018 y se fundamenta en proyectar de forma adecuada e inmediata la regulación de los VTC dado el vacío normativo existente en la Comunidad Autónoma.

El Gobierno de Aragón fundamenta el Decreto-ley publicado en una norma que justifica su actuación respecto a una situación fáctica de conflicto y, dado que esa situación de conflicto no se ha observado en Aragón, cabe preguntarse si realmente ha sido necesaria esta pronta regulación y a través de esta forma.

En los últimos años, nos hemos acostumbrado no solo al abuso de la figura normativa de la legislación de urgencia por el Gobierno central sino también por los autonómicos. Si ya es discutible con carácter general la necesidad de acudir a aprobar decretos-leyes por las Comunidades Autónomas en cuyos Parlamentos es posible aprobar una ley formal en tan solo un mes, mucho más resulta cuestionable en casos concretos como este donde no había una situación fáctica de urgencia que justificara la medida. La escasa presentación de recursos contra esas normas permite abusos por parte de todos los ejecutivos de nuestro país.

³² A tenor del cual: *“Para la realización de servicios de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo, bien en la modalidad de servicio de taxi, bien en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor, será necesaria la previa obtención de la correspondiente licencia habilitante, otorgada por el municipio en que esté residenciado el vehículo”.*

2. INFORME EMITIDO POR EL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN

Este Decreto-ley, anteriormente mencionado, que aprobó el Gobierno recibió una respuesta del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, se emitió un informe sobre el mismo con fecha 27 de marzo de 2019, es decir, de forma prácticamente inmediata con la intención de que se considerara, sin éxito, en el trámite de la convalidación por las Cortes de Aragón.

Este informe contiene la relación entre la situación actual en la que se encuentran los VTC en España y el Decreto-Ley que ha emitido el Gobierno de Aragón y dado que se regulan aspectos que inciden directamente en el derecho de la libre competencia es necesario atender a la consideración de los aspectos que figuran en el texto.

Es importante tener en cuenta si se está haciendo un uso desmedido de la figura del Decreto-ley aludiendo a la “urgente necesidad” de las materias reguladas en los mismos. Respecto a esta cuestión se realizan, por parte del TDCA dos consideraciones. La primera de ellas es que, a través de la utilización de esta modalidad de regulación, se estaba privando a las autoridades de la competencia de facultad de impugnar la norma ante los tribunales si se consideraba que vulneraba los principios constitucionales.

La segunda consideración que hace el Tribunal viene relacionada con la comparativa entre la regulación de los VTC y la del taxi en la Comunidad Autónoma, ya que recientemente el taxi ha venido disfrutando de una norma específica para su sector. Esta norma es la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi. Desde la óptica del TDCA resulta inexplicable que no se hubiese aprovechado la nueva regulación de este sector para introducir la normativa de los VTC, los cuales se desarrollan de forma equivalente, y así haber regulado ordenadamente la problemática.

Desde el punto de vista de la competencia, el TDCA valoró, por un lado, el texto normativo de forma genérica y, por otro, las restricciones que se exponen en el mismo.

En relación con el texto normativo autonómico, señala el Tribunal que, resultan curiosas las justificaciones que se habían esgrimido para configurar el Decreto-ley: problemas de movilidad, de gestión del tráfico, de protección del medio ambiente, y de

equilibrio entre la oferta y la demanda que estaba provocando un deterioro general de los servicios, más orientado a la calidad del servicio.

Continuando con las justificaciones basadas en el tráfico y la contaminación, el TDCA aprecia que este argumento no se refleja en la movilidad urbana real, ya que depende de los medios de transporte sustitutivos que se empleen como alternativa a los vehículos particulares, subrayando que existen otro tipo de medidas menos restrictivas como puede ser la imposición de una tasa por contaminación o la mejora del transporte público.

Tampoco, a juicio del TDCA, el Decreto-ley aragonés argumenta de forma fehaciente que la calidad del servicio de taxis vaya a incrementar restringiendo la oferta de servicio de los VTC, y por tanto no se pueden entender como consecuentes. Además, queda demostrada la satisfacción de las personas usuarias con los servicios de transporte alternativos al taxi en favor de un abanico más amplio de posibilidades para realizar sus desplazamientos.

En lo referente a la necesidad de mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha señalado que de los datos del mercado “se desprende que la demanda de estos servicios ha aumentado de forma progresiva sin que la oferta haya crecido de manera equivalente. Es decir, si hubiera que realizar un ajuste del lado de la oferta, este no sería reduciéndola, sino aumentándola”³³.

De esta forma las autoridades legislativas estaban irrumpiendo en el mercado de la libre competencia en beneficio de un sector determinado recurriendo a justificaciones infundadas. Después de la lectura de todos los argumentos expuestos en el Decreto-ley autonómico para justificar su redacción, parece oportuno concluir, con el TDCA, que no constituyen una sólida justificación como para sostener una regulación eficiente, y que favorezca la libre competencia.

³³ TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN “Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón en relación con el Decreto-Ley 7/2019, de 12 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de transportes de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor” 2019, p. 5.

En relación con las restricciones establecidas en el Decreto-ley, el TDCA plantea la problemática de tres restricciones que se recogen en el artículo 3 del mismo, titulado “Condiciones de la explotación del servicio”.

En primer lugar, la habilitación a los entes locales que se expresa de la siguiente manera en la norma: “(...) las entidades locales pueden establecer o modificar, en los términos previstos en dicha disposición adicional, las condiciones de explotación del servicio en relación con aquellos que discurran íntegramente dentro de su ámbito territorial”. Por tanto, este apartado habilita a las entidades locales para aumentar las limitaciones que ya vienen siendo impuestas a la libre competencia, eso sí, teniendo en cuenta los principios de necesidad, proporcionalidad, y no discriminación, pero con la peligrosidad de afectar negativamente a la competencia.

En segundo lugar, el tiempo de pre-contratación que se expresa de la siguiente manera: “(...) entre la comunicación de los datos esenciales del mismo a la Administración y la salida del vehículo del lugar en que se encuentre, deberá ser de un mínimo de quince minutos”. Esta restricción, a juicio del TDCA, resulta harto innecesaria, desproporcionada y discriminatoria pues cualquier previsión temporal respecto al servicio resulta negativa, teniendo en cuenta que el modelo de negocio de los VTC se basa en la pre-contratación del servicio con rapidez y agilidad a través de las aplicaciones móviles³⁴.

Esta medida concretamente, abre una brecha manifiestamente perjudicial para el desarrollo del servicio de los VTC respecto al taxi, ya que establece condiciones diferentes en la prestación de los servicios y, con ello, el juego de la libre competencia se distorsiona.

Por último, el estacionamiento y la geolocalización se expresa en el texto de la siguiente forma: “los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no pueden en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes, ni captar viajeros que no hubieran contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a estos efectos. (...) no podrán ser geolocalizados por los usuarios con carácter previo a su contratación”.

³⁴ INFORME DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA de 12 de marzo de 2019, p. 19.

Respecto a la no circulación de los VTC por las vías públicas con la finalidad de buscar posibles clientes o captar viajeros que no hubieran contratado los servicios, el TDCA lo considera una medida discriminatoria que no presenta ningún nexo de causalidad entre el objetivo que se alega y la restricción impuesta, ya que el servicio que vienen prestando los VTC desde sus inicios se basa en la pre-contratación. Los VTC no buscan ejercer la misma actividad que los taxis en alusión a la búsqueda activa de clientes transeúntes.

Por otro lado, la prohibición de la geolocalización produce una restricción injustificada de información a la cual pueden acceder los usuarios de los servicios, y que les permita escoger al prestador del servicio en base a las preferencias personales.

En definitiva, todas las restricciones contempladas en la norma, dice el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, suponen un perjuicio para los consumidores y usuarios que pueden ver incrementados los precios del servicio, al igual que carece de sentido privar a los consumidores de las modernas tecnologías que se ofrecen a la hora de contratar un servicio en defensa de la igualdad de todos los competidores que concurren en un mercado.

El TDCA entiende que debería establecerse una regulación dual de los dos intervinientes en la prestación del servicio de transporte de viajeros y ser abordado de forma conjunta. Asimismo, expresa que deben respetarse, en todo caso, los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Sea como fuere, el Parlamento aragonés, desoyendo dicho informe, convalidó el Decreto-ley citado en su sesión plenaria celebrada el día 29 de marzo de 2019 por cincuenta y seis votos a favor y cinco en contra (estos últimos correspondientes al Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía).

VII. CONCLUSIONES

Una vez estudiada la regulación de los VTC en los diversos ámbitos normativos, he alcanzado diversas conclusiones que voy a exponer a continuación, siguiendo con el orden lógico establecido durante la redacción del presente trabajo.

Comenzando con su naturaleza jurídica, cabe considerar que todo operador calificado para prestar un servicio debería poder acceder a la autorización pertinente sin necesidad de barreras, ya que una licencia administrativa que se obtiene por un operador tiene como finalidad llevar a cabo el servicio en las condiciones estipuladas por el regulador en defensa de los usuarios y otros objetivos orientados a la movilidad, sin más presunciones.

Dentro de la comparativa realizada respecto a otros países europeos, donde sí se ha logrado la apertura de los mercados a nuevos operadores, cabe destacar que el mercado español se encuentra fuertemente regulado, con significativas barreras de entrada, situándose a la cabeza de los países donde aún no se ha logrado armonizar una regulación que englobe el sector de transporte discrecional de viajeros en su totalidad.

Puede considerarse que el Gobierno de la Nación ha cedido al “chantaje del taxi”, aprobando un Real Decreto-ley que, más que resolver el problema, lo ha potenciado, multiplicándolo por todas las Comunidades Autónomas existentes, además de las entidades locales. En opinión de algunos autores, el fundamental principio de “interés general” de la regulación administrativa habría sido vulnerado de forma flagrante por el Gobierno.

Admitir una regulación del servicio VTC que pueda implicar ciertas limitaciones que afecten a la competencia no puede servir de base para obviar el necesario respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad y no discriminación, en relación con las medidas concretas que se han adoptado en los distintos marcos de la regulación española.

La decisión de regular el servicio de VTC de una forma más restrictiva que el del taxi, en lugar de adoptar un enfoque global para regular en su conjunto el servicio de transporte urbano discrecional de personas, supone un claro perjuicio para los usuarios en la medida en que restringe la competencia, limitando la oferta en este mercado y privándoles de servicios más innovadores, más baratos y de mejor calidad.

Por tanto, y teniendo en consideración todo lo expuesto, hemos de concluir que una mayor flexibilización de la movilidad urbana sería positiva ya que los usuarios podríamos disfrutar de una amplia disponibilidad de prestadores del servicio; un mayor número de conductores, de un puesto de trabajo con buenas condiciones, valorándose de

forma positiva el incremento de servicios públicos, con una oferta más fluida y menos contaminante. Resultaría más beneficioso para el conjunto de la ciudadanía la apertura del sistema de licencias, de forma que redundaría en favor de usuarios, conductores y permitiría mejorar la calidad de vida en las ciudades, tal y como se ha demostrado ha sucedido en otros países que la han abordado.

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA «Informe 39/2019, de 6 de febrero de 2019 de la Autoridad Catalana de la Competencia», 16 de abril de 2019.

AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA, «Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor», 2012.

AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA. «Informe sobre la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor en la Comunidad Autónoma de Euskadi, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2018, desde una óptica de competencia», 13 de diciembre de 2018.

BARNES, Javier. Un falso dilema: Taxis vs. Uber. En: *Diario La Ley*, Nº 8942, Sección Tribuna, 16 de Marzo de 2017, Editorial Wolters Kluwer.

BOIX PALOP, Andrés. “Taxis, VTCs y el papel de la regulación pública. 29 de octubre de 2018, accesible en: <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1597>

COMISIÓN DE DEFENSA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, Informe sobre el «Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte publico discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)», 12 de marzo de 2019

DOMENECH PASCUAL, Gabriel (2015): La regulación de la economía colaborativa (El caso «Uber contra el taxi»). En: *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, ISSN 1699-129X, Nº. 175-176.

- (2018) “Eliminad los VTC pero que parezca un accidente”, 3 Octubre 2018, accesible en: <https://almacenederecho.org/eliminad-los-vtc-pero-que-parezca-un-accidente/>

GÓRRIZ LÓPEZ, Carlos. Uber. Transporte de pasajeros y competencia desleal. En: *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, ISSN 1889-1810, Nº. 16, 2015.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. La delimitación competencial en materia de transportes terrestres (STC 118/1996, de 27 de junio). En: *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 22 (1996)

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN, «Informe en relación con el Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor», 27 de marzo de 2019.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018, Sala de lo Contencioso, de 4 de junio, Roj: STS 1913/2018 - ECLI:ES:TS:2018:1913, CENDOJ. (Id 28079130032018100206)

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 20 de diciembre, asunto C-434/15, (ECLI:EU:C:2017:981).

Sentencia del Tribunal Supremo 1076/2012, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero, Roj: STS 1076/2012 – ECLI:TS:2012:1076, CENDOJ. (Id. 28079130032012100088)

Sentencia del Tribunal Supremo 120/2014, Sala de lo Contencioso, de 27 de enero, Roj: STS 120/2014 – ECLI:ES:TS:2014:120, CENDOJ. (Id. 28079130032014100017)

Sentencia del Tribunal Supremo 3891/2017, Sala de lo Contencioso, de 13 de noviembre de 2017, Roj: STS 3891/2017 – ECLI:ES:TS:2017:3891, CENDOJ. (Id. 28079130032017100417)

PÁGINAS WEB

- <https://www.libremercado.com/2019-01-23/como-conviven-taxis-y-vtc-en-el-resto-de-europa-1276631813/> (consultada el 13 de febrero de 2019)

- <https://www.libremercado.com/2017-11-30/espana-es-uno-de-los-paises-mases-restrictivos-de-la-ue-en-materia-de-taxis-y-vtcs-1276609926/> (consultada el 20 de febrero de 2019)

- <https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/9317348/08/18/taxi-vs-vtc-el-problema-es-el-origen.html> (consultada el 20 de febrero de 2019)

- <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/9680889/02/19/VTC-vs-taxis-las-claves-del-conflicto-del-sector-en-datos-y-graficos.html> (consultada el 21 de febrero de 2019)

- <https://www.libremercado.com/2018-09-28/el-gobierno-aprueba-el-decreto-anti-uber-las-ccaa-podran-prohibir-las-vc-dentro-de-cuatro-anos-1276625668/> (consultada el 29 de febrero de 2019)
- https://www.abc.es/espana/madrid/abci-claves-futura-regulacion-carmena-horarios-taxi-y-sin-paradas-barajas-201902130034_noticia.html (consultada el 4 de marzo de 2019)
- <https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-nueva-norma-sobre-los-vc-de-barcelona-preve-multas-hasta-6-000-euros/10003-3907987> (consultada el 12 de marzo de 2019)
- https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/tarifa-taxi-subira-5-zaragoza-2019_1331258.html (consultada el 19 de marzo de 2019)