



Trabajo Fin de Grado

EL TRANSPORTE DE PERSONAS MEDIANTE
VEHICULOS CON CONDUCTOR:

LA CONTROVERTIDA REGULACION DE UN
SECTOR EN TRANSFORMACION

Autora

Belén Díez Gil

Director

Juan María Pemán Gavín

Facultad de Derecho / Universidad de Zaragoza
Junio de 2020

Índice

Contenido

Listado de Abreviaturas	4
I. Introducción	6
1. Modalidad de TFG escogida y cuestión tratada en el TFG	6
2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés	7
3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo	8
II. Consideraciones previas: Contextualización jurídica del servicio y distribución de competencias	10
1. Delimitación jurídica del servicio prestado en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo	10
2. La distribución de competencias en materia de transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo	12
III. La dicotomía legal en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo	14
1. El régimen del taxi	14
1.1 Las licencias municipales del taxi	16
1.2 Las autorizaciones interurbanas de taxi	20
1.3 La prestación del servicio del taxi	21
2. El régimen del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)	22
3. La calificación de la autorización habilitante para el servicio del taxi y del VTC	26
IV. La dualidad regulatoria asimétrica: el monopolio legal del taxi	29
1. Las licencias de taxis como instrumento administrativo para reducir las asimetrías informativas y los costes de transacción	29
2. La limitación del número de habilitaciones en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo y su (in)justificación	32
3. Sobre los principios constitucionales en la obtención de una autorización para la realización del servicio público discrecional de viajeros en vehículos de turismo	36
4. El establecimiento de un monopolio legal del taxi como fin de las últimas modificaciones legislativas	39

V. Aparición de nuevos operadores con base en plataformas digitales en el mercado en el marco de una regulación obsoleta	43
1. El nuevo modelo de negocio en el sector del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo basado en plataformas digitales	43
2. La naturaleza jurídica del servicio prestado por dichas plataformas	45
3. La regulación vigente: su manifiesta ineficiencia	47
VI. Consideraciones conclusivas	52
VII. BIBLIOGRAFÍA	55
VIII. FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS	59
1. Fuentes normativas	59
a) Legislación comunitaria	59
b) Legislación nacional	59
c) Legislación autonómica	60
d) Legislación local	61
2. Fuentes jurisprudenciales	62

Listado de Abreviaturas

Art.	Artículo.
Cap.	Capítulo
CE.	Constitución Española.
Cfr.	Confer, Compara
Ed.	Editorial.
Edic.	Edición
Et. al.	Et alii
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
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.
n.	Número.
Núm.	Número.
p., pp.	Página, páginas.
RJ	Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi.
ROTT	Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STJUE	Sentencia del Tribunal Justicia de la Unión Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC	Tribunal Constitucional.

TFG	Trabajo de Final de Grado.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TS	Tribunal Supremo.
Vid.	Mira, véase.
VTC.	Arrendamiento de vehículo con conductor.
Vol.	Volumen.

I. Introducción

1. Modalidad de TFG escogida y cuestión tratada en el TFG

Recientemente la normativa del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo ha sufrido grandes modificaciones consecuencia de las presiones sociales realizadas por uno de los dos operadores del mercado: los prestadores del taxi, tras la aparición de una nueva idea de negocio que ponía en riesgo su monopolio.

Nos encontramos ante una materia multidisciplinar, que comprende características de muchos ámbitos del Derecho. Este estudio se centrará en el análisis de la legislación administrativa vigente, se confrontarán las regulaciones de los dos operadores del mercado, intentando encontrar el fin último de la normativa, delimitar el tipo de autorizaciones ante las que nos encontramos y esbozar unas ideas para el futuro legislativo. La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales elevan la complejidad de la materia y la dificultad del examen. Por ello, se tendrán en cuenta la legislación del Municipio de Zaragoza enmarcada dentro de la normativa aragonesa y estatal junto con las regulaciones de las dos grandes metrópolis españolas: Barcelona y Madrid en el marco de la normativa estatal y de la Comunidad Autónoma de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de Madrid, respectivamente.

El esquema del presente trabajo aborda los siguientes puntos: en primer lugar, y con carácter preliminar, delimita el servicio prestado por el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo como un servicio de interés general sobre el que el legislador ha considerado imprescindible regular, herencia del Estado Social. Seguidamente, se estudia la distribución de competencias en el organigrama de los poderes públicos españoles teniendo en cuenta el marco europeo.

En tercer lugar, se exponen las regulaciones de los dos grupos de operadores del mercado. En este punto se realiza una comparación objetiva de ambas normativas siendo una

base importantísima para seguir el hilo de los argumentos posteriores y comprender mejor la normativa de esta materia.

Posteriormente se realiza una consideración del tema desde un punto de vista de análisis económico del Derecho que intenta, infructuosamente, entender la razón de ser la coexistencia de la regulación del taxi junto con de los arrendadores de vehículos con conductor, y expone críticamente las condiciones desiguales en las que compiten ambos operadores. Además, se evidencia cómo las recientes modificaciones normativas han tenido como objetivo salvaguardar el monopolio legal del taxi, por la amenaza que supone un segundo operador que ofrece condiciones más beneficiosas al usuario en el mismo mercado. En línea con lo anterior, en el capítulo quinto del trabajo se habla sobre este nuevo modelo de negocio, sus ventajas y desventajas, explicando el por qué de la común preferencia del uso de éste servicio frente a los tradicionales prestadores. Se examina la naturaleza jurídica de estas nuevas mercantiles y se exponen las flaquezas de la normativa que evidencian su obsolescencia.

Finalmente, se esbozarán unas propuestas legislativas que he considerado necesarias para tratar equitativamente esta materia, poniendo un especial interés en la protección de la comunidad de usuarios, porcentaje de población mucho mayor que la comunidad de operadores.

2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés

Dentro de las asignaturas que había cursado, el Derecho Público, en especial el Derecho Administrativo había causado en mí un mayor interés. Creyendo correctamente que tendría una posibilidad de profundizar en este ámbito del Derecho, me decidí a escoger el departamento de Derecho Administrativo como área para la elaboración de mi Trabajo de Fin de Grado.

El siguiente paso era escoger el tema. El Director se mostró muy abierto en este punto del trabajo, ofreciéndome que fuese yo quién le propusiera un conjunto de temáticas que me

suscitaran un especial atractivo. En un primer momento me mostré un poco indecisa entre la amplitud de temas que ofrece el Derecho Administrativo pero finalmente decidí orientarlo hacia el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo. Consideré que el estudio de esta materia tan actual y polémica supondrían un desafío especial que sin duda afianzaría mis conocimientos jurídicos en un aspecto del Derecho que influye directamente en nuestro estilo de vida.

En concreto, he enfocado mi Trabajo de Fin de Grado en el examen de la legislación vigente, su razón de ser y las consecuencias prácticas que tiene, sin perjuicio de considerar también los principales pronunciamientos judiciales sobre la materia. Me ha parecido muy estimulante poder trabajar con las decisiones que han ido adoptando el Gobierno y las instancias con capacidad normativa en el marco de los nuevos modelos de negocio en el transporte. El análisis de las decisiones públicas que tienen un impacto en las actividades económicas y sociales desde el punto de vista jurídico y de la defensa de los intereses del común de la ciudadanía, me ha permitido, sin duda, adoptar una postura más crítica sobre las consecuencias de estas decisiones.

Considero que resulta muy pertinente finalizar la formación académica en la Facultad de Derecho con la investigación de un aspecto jurídico ya que propicia la adopción de una postura crítica y rigurosa en un mundo profesional en el que ambas cualidades son tan importantes.

3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo

Con carácter preliminar a la redacción del trabajo realicé una amplia búsqueda selectiva de bibliografía y jurisprudencia con el objeto de escoger cuáles iban a ser las líneas y la estructura de mi exposición en el marco de una cuestión tan amplia y polémica.

Habiendo sido aprobado el índice que consta en este estudio por mi Director, seleccioné la documentación que consideré que iba a ser útil para la redacción de cada uno de los epígrafes y traté de resumirla coherentemente en el trabajo.

Queriendo aportar un valor adicional a la simple actividad de análisis de recopilación y sistematización de información, he intentado analizar críticamente la legislación y la jurisprudencia de nuestra más alto Tribunal. Para ello he incluido pequeñas valoraciones e ideas que se me han ido ocurriendo en la elaboración de la exposición, diferenciándolo de aquellas líneas que provenían del estudio de las diferentes tesis doctrinales.

En toda la elaboración de mi Trabajo de Fin de Grado ha sido imprescindible la ayuda de mi Director.

II. Consideraciones previas: Contextualización jurídica del servicio y distribución de competencias

1. Delimitación jurídica del servicio prestado en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo

Podríamos definir, en el marco de la legislación vigente, el *transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo*¹ es aquella actividad que realiza un conductor, profesional o no profesional, en un vehículo de hasta nueve plazas, a solicitud de un usuario, y que le transporta de un lugar a otro del territorio. Sujeta a la legislación de transportes, se trata de una prestación que satisface una necesidad básica de la vida personal o social de los ciudadanos, realizada por un operador privado, el prestador del taxi o el arrendador de vehículos con conductor, y cuyo ejercicio depende de la demanda concreta del momento y el lugar.

Sobre este tipo de actividad, el legislador entiende que no puede desentenderse de su prestación efectiva ni de su funcionamiento, abandonándolas a las reglas generales del mercado. Por ello, las somete al poder regulador de la Administración Pública, que va a imponer las condiciones esenciales de su desarrollo y velarán por el cumplimiento de las obligaciones que se imponen a las empresas operadoras del sector². El carácter privado de la actividad implica que sobre este servicio la Administración solo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador si está específicamente habilitada para ello en una norma de rango legal, de

¹ Se entiende por transporte público aquel prestado a terceros en régimen de contratos, es decir, aquel ofrecido a un tercero como un servicio, mientras que se entiende por discrecional aquel prestado a solicitud de un usuario, diferenciándose así del transporte regular que es aquel servicio realizado con un horario predeterminado.

² Véase COSCUELLUOLA MONTANER, L. (2019) “Manual de Derecho Administrativo.” 30ª edic., Editorial Civitas, julio 2019.

conformidad con los criterios sentados reiteradamente por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) y el Tribunal Supremo (en lo sucesivo, TS)³.

Este tipo de actividad privada sometida a la fuerte regulación administrativa ha venido siendo calificada utilizando diversos conceptos jurídicos como son el de *servicio público virtual o impropio*, el de *servicio privado de interés público*, el de *servicio de interés público* o el de *servicio de interés general*. El uso de una u otra terminología parte de las circunstancias sociales del momento, y de sus correspondientes preferencias lingüísticas, más que por venir referido a conceptos diferentes en la práctica. Actualmente, la jurisprudencia y doctrina se inclina, en esta materia, por el uso del término *servicio de interés público*, *servicio de interés general* o *servicio del público*. Así, se diferencian de los transportes regulares permanentes y de uso general⁴, como es el servicio municipal del autobús, que son servicios públicos en sentido estricto.

El Consejo de Estado en su dictamen 1272/2005, de 21 de julio⁵, definía la actividad de uno de los dos operadores de este mercado, el servicio realizado por el prestador del taxi como “una actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general, calificada doctrinal y jurisprudencialmente unas veces de servicio público virtual o impropio y otras veces de servicio privado de interés público o de servicio de interés público, que requiere una autorización administrativa (Reglamento de Ordenación de los transportes terrestres, artículo 41.6) no meramente policial sino de funcionamiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988 y 9 de marzo de 1988, entre otras) que las asemeja en parte a las concesiones, pero que no las sujeta al régimen de estas”.

³ Vid. Dictamen del Consejo de Estado 1272/2005, de 21 de julio, relativo al Proyecto de Decreto por le que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid

⁴ Vid. art. 67 Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT).

⁵ Dictamen del Consejo de Estado 1272/2005, de 21 de julio, relativo al Proyecto de Decreto por le que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid

La definición transcrita viene referida exclusivamente al servicio del taxi, pues el Dictamen donde se expone trae causa de un proyecto de regulación de este concreto operador en la Comunidad Autónoma de Madrid. Se extrae de la misma que su espíritu y finalidad era definir la actividad que realiza el servicio de transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, no limitándose a analizar exclusivamente la actividad del prestador del taxi. Esto es así ya que, como se verá a lo largo del trabajo, es el conjunto de la prestación del servicio de transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo el que se presta al público en general a través del sector privado y que está sometido a una estricta reglamentación por parte de la Administración. Es decir, que el servicio de interés público es el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, y dentro del mismo se incluye el prestador del taxi.

2. La distribución de competencias en materia de transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) remite a las disposiciones nacionales la regulación de aquellos transportes no internacionales, entre los que se incluyen el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo que se realicen en el territorio español.

Así las cosas, la Constitución Española (en adelante, CE), en su artículo 149.1.21º, atribuye la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma al Estado, mientras que el art. 148.1.5º CE permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en la materia de transporte terrestre por carretera que se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta facultad ha sido asumida por la totalidad de las Comunidades Autónomas⁶.

En el marco de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en

⁶ A modo de ejemplo véase el art. 71.15º del Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 169 del Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña o el art. 26.1.6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

adelante, LBRL), en su artículo 25.2.11), atribuye a los Municipios competencias de gestión y regulación complementaria a la autonómica y estatal en el transporte público de viajeros que transcurran dentro de un término municipal.

Por lo tanto, se va a diferenciar entre transporte público urbano e interurbano, siendo competentes en la gestión de este servicio de interés público departamentos diferentes dentro del organigrama español: las Entidades Locales en el ámbito urbano y las Comunidades Autónomas y el Estado en el ámbito interurbano. Esta distribución de competencias va a cristalizar en la coexistencia de regímenes diferentes en el ordenamiento jurídico español que sin duda van a generar desigualdades en el mercado del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo.

III. La dicotomía legal en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo

En el ordenamiento jurídico vigente, el mercado del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo comprende dos tipologías de operadores: los prestadores del servicio del taxi y los arrendadores de vehículos con conductor⁷ (en adelante, VTC).

1. El régimen del taxi

El taxi es un automóvil de alquiler con conductor, generalmente previsto de taxímetro⁸, que transporta viajeros entre distintos puntos del territorio. Su regulación se encuentra dispersa entre normativa de diferentes rangos, tanto autonómica como local, y destaca por estar sometida a una fuerte intervención administrativa.

Con el objeto de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad del servicio de interés público del taxi, la libre iniciativa económica se ve limitada por la exigencia de una autorización de la Administración para el ejercicio de esta actividad económica. Amparándose en los artículos 5 y 17.1, apartado a y c, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)⁹ en relación con el 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios¹⁰, se justifican las razones de interés general para imponer la medida más restrictiva, la exigencia de autorización previa, al acceso a la actividad económica del

⁷ Conforme a lo dispuesto en el art. 99.4 segundo inciso de la LOTT: “El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte.”

⁸ Definición extraída del Diccionario de la Real Academia Española.

⁹ No cabe la aplicación de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios) por que en su art. 2.2.d) excluye expresamente su utilización a los servicios en el ámbito de transporte. Véase además, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/2015) sobre la que posteriormente se tratará (Apartado 2 del capítulo 5), y el artículo de Carbonell Porras, E. “Directiva de servicios y transportes terrestres”.

¹⁰ Dicha ley es una transposición de la Directiva comunitaria de Servicios a la que se remite expresamente el art. 5 LGUM para definir qué se entiende por razón imperiosa de interés general.

taxi. La seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, el medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social, son las razones sobre las que se ha apoyado el legislador en el marco del art. 17.1 de la LGUM para entender que concurre el principio de necesidad y proporcionalidad, y consecuentemente someter a ciertas exigencias el ejercicio del taxi¹¹.

Por tanto, la *prestación* de este servicio está *condicionado* a que el solicitante sea previamente titular de la *autorización administrativa habilitante*, que pueden consistir en una licencia de taxi o en una autorización interurbana de taxi¹². Ambos conceptos poseen una íntima vinculación y se diferencian por estar sometidos a una condición de territorialidad.

Por un lado, las *licencias de taxi* habilitan a su titular para la prestación de los servicios urbanos de taxi, entendiéndose por tales aquellos que transcurren íntegramente por un único término municipal o que se prestan íntegramente en un área territorial de prestación conjunta. Estas licencias son otorgadas por los Ayuntamientos en los que se desarrolla la actividad¹³.

Por otro lado, las *autorizaciones interurbanas de taxi* permiten el ejercicio de los servicios interurbanos de taxi, es decir, aquellos que se realizan con origen en un municipio o área territorial de prestación conjunta y destino fuera de dicho ámbito territorial. Lo cual impide que el servicio interurbano se pueda iniciar en cualquier otro municipio, por ejemplo, aquel donde haya finalizado su servicio. Estas autorizaciones son otorgadas por el órgano competente del departamento de la Comunidad Autónoma que tenga atribuidas las

¹¹ Véase Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Sentencia num. 921/2018, de 4 de junio.

¹² Como se desprende del art. 123 de la ROTT y como se reitera, explícita e implícitamente, a lo largo de todo el ordenamiento jurídico. Ejemplo de ello es el art. 7.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2018, de 19 de abril, del Taxi

¹³ El art. 22.2.q) LBRL determina que el Pleno municipal en los Ayuntamientos y, en su caso, la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, será competente en aquellas materias que expresamente le confieran las leyes. En este sentido, el art. 4.3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2018, de 19 de abril, del Taxi establece que corresponde a los Ayuntamientos la gestión de los servicios urbanos de taxi. También el art. 4.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 19/2003, de 4 de julio, del Taxi o el art. 4.1 de la Ley de la Comunidad de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos.

competencias en materia de transporte¹⁴, en Aragón, el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Dirección General de Movilidad e Infraestructuras¹⁵.

1.1 Las licencias municipales del taxi

Centrándonos en las licencias municipales de taxi y en relación a su *titularidad*, la coexistencia de regímenes provoca diferencias entre los marcos legislativos autonómicos. En Cataluña, el titular puede ser tanto una persona física como una persona jurídica¹⁶. Ambas pueden ser titulares de más de una licencia de taxi, hasta un máximo de cincuenta, siempre y cuando no reúna una sola persona un porcentaje superior al 15% del total vigente en un mismo municipio o una misma Entidad Local competente para su otorgamiento. No obstante, dicha posibilidad no está prevista en otras Comunidades Autónomas como la aragonesa, donde únicamente se permite la titularidad de las mismas a las personas físicas y se prohíbe que una misma persona sea titular de más de una licencia en los municipios con una población igual o superior a 20.000 habitantes.¹⁷

Además, cada licencia de taxi tiene un único titular y está referida a un vehículo concreto¹⁸, que ha de ser debidamente identificado y puede ser sustituido, previa autorización del ente concedente, siempre que se trate de un vehículo de menor antigüedad que aquel que se pretenda sustituir, de conformidad con lo que establezca los respectivos reglamentos.

¹⁴ Art. 5.a) Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

¹⁵ Por lo dispuesto en el Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

¹⁶ Si se trata de una persona jurídica debe contar con personalidad jurídica propia y revestir la forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa de trabajo asociado (art. 8 Ley del Taxi de Cataluña)

¹⁷ Véase lo dispuesto en el art. 10 de la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón y téngase en cuenta lo establecido en el art. 25 de la misma ley.

¹⁸ En virtud de lo dispuesto en el art. 11.2 Reglamento Metropolitano del Taxi, de 17 de mayo de 2019, de Cataluña; art. 5 del Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza; y art. 15 de la Ordenanza Municipal del Taxi de Madrid.

La *obtención* de la licencia de taxi está supeditada a la concurrencia de una serie de requisitos que varían en función de lo dispuesto por la entidad local en el marco normativo de la Comunidad Autónoma correspondiente, si bien, sus diferencias no son sustanciales.

A modo de ejemplo, se estudiará qué condiciones deberá reunir aquella persona con nacionalidad española y residente en Zaragoza que quiera prestar un servicio urbano de taxi en su municipio¹⁹. En primer lugar, al ser español posee una de las nacionalidades exigidas²⁰. En segundo lugar, el reglamento municipal condiciona la obtención de la licencia a la disposición de una capacitación profesional concreta que se prueba mediante el permiso municipal del conductor²¹. La posesión del permiso de conducir de clase BTP o superior a ésta, la superación de un examen que pruebe le conocimiento del callejero de la ciudad, la presentación del certificado de penales sin antecedentes de delito común son, entre otros, los requisitos que exige el citado permiso municipal del conductor. Además, el zaragozano tendrá que tener cubierta la responsabilidad civil por los daños que pudieran ocasionarse en la prestación del servicio y deberá justificar el cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social. En relación al vehículo adscrito a la licencia, el zaragozano deberá acreditar tanto la titularidad del mismo en régimen de propiedad, arrendamiento financiero o empresarial, como el cumplimiento de las características físicas establecidas por la normativa aplicable a los turismos y lo exigido por el art. 26 del Reglamento Municipal del Taxi de Zaragoza.

En la actualidad hay *dos maneras de obtener* una licencia del taxi. En primer lugar, se pueden adquirir mediante la participación en *concurso competitivo* convocado por las

¹⁹ Téngase en cuenta la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón y el Reglamento Municipal 55/2008, de 29 de febrero, del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza.

²⁰ En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, el art. 10. a) de la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón contempla como requisito para la titularidad de la licencia del taxi: “Tener nacionalidad española o de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro país extranjero en el que, en virtud de acuerdos, tratados o convenios internacionales suscritos por España, no sea exigible el requisito de la nacionalidad o contar con las autorizaciones o permisos de trabajo que, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, resulten suficientes para la realización de la actividad de transporte en su propio nombre.”

²¹ Véase los arts. 20 y ss. del Reglamento Municipal de Zaragoza, 55/2008, de 29 de febrero, del Servicio Urbano de Autotaxi.

entidades locales, son las denominadas licencias de nueva creación. O bien, una persona²² puede obtener una licencia para prestar los servicios urbanos de taxi mediante su *transmisión inter vivos o mortis causa* previa acreditación del cumplimiento de los requisitos para ser titular de estos según lo establecido en las regulaciones correspondientes y autorización del ente local que las ha concedido.

La creación de nuevas licencias por parte del Ayuntamiento viene determinada por la necesidad del servicio a prestar al público. En Aragón, el otorgamiento de la licencias de taxi queda vinculado a la demanda y la oferta del servicio en el término municipal, las actividades comerciales, industriales, turísticas o de otro tipo que se desarrollen en el municipio, las infraestructuras de servicio público del correspondiente ámbito territorial o el nivel de cobertura de las necesidades de movilidad de la población²³. Cuando se acredite dicha necesidad se procederá a la convocatoria de concurso para su otorgamiento, cuya preparación y adjudicación se regirá por la normativa sobre contratación en el sector público. Llama en este punto la atención lo dispuesto en el art. 12 del Reglamento Municipal 55/2008 Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza. Prevé que en la convocatoria del concurso se incluya la fijación de un tipo de licitación de 60.000 euros, sobre la que los licitadores deben presentar en sus propuestas oferta económica al alza sobre el tipo²⁴. Dicha previsión no se establece en todas las legislaciones. En la normativa de los municipios de Barcelona o de Madrid, se contempla que en las bases de las convocatorias se determinará el procedimiento a seguir y los criterios a valorar para las adjudicaciones que, en todo caso, deberán garantizar los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, libre concurrencia y no discriminación²⁵.

²² Cabe recordar en este punto que el régimen de transmisión esta sometido a la reglas de titularidad de la licencia del taxi, por lo que a pesar de que en Madrid o Cataluña se permita la transmisión a las personas jurídicas, esta posibilidad no cabe en Aragón, dónde sólo puede ser titular de la licencia una persona física, y por tanto, únicamente es posible la transmisión de estos títulos a las personas físicas. Se utiliza el término personas para facilitar la redacción y la lectura.

²³ Art. 8.1 de la Ley de la CCAA de Aragón 5/2018, de 19 de abril, del Taxi.

²⁴ Dicha exigencia se ve modificada por la Consulta Pública de adaptación del Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza a la Ley aragonesa 5/2018, de 19 de abril, en cuanto a que no fija un valor concreto de tipo de licitación. Por lo demás, el precepto queda reproducido en su integridad.

²⁵ Conforme el art. 15 del Reglamento Municipal del Taxi de Barcelona o el 6 de la Ordenanza Municipal del Taxi del Municipio de Madrid.

No obstante lo anterior, el *número de licencias* de taxi está además sometido a un régimen de *numerus clausus*. El número máximo de licencias existentes en un término municipal dependerá de la regulación específica de ese municipio, en el marco de la normativa autonómica correspondiente. En el municipio de Zaragoza, la regulación reglamentaria impide con carácter general superar el ratio de 1 licencia de taxi por cada 400 habitantes²⁶. Contrasta este contingente con la excepción a la transmisibilidad que establece el art. 13.3 del RSCL²⁷, según el cual no serán transmisibles las licencias cuando el número de las otorgables fuere limitado²⁸.

En relación el *régimen de prestación del servicio urbano* del taxi se vuelve a observar cómo la coexistencia de regímenes legales de taxi provocan diferencias sustanciales entre las diferentes Comunidades Autónomas y municipios españoles. En Cataluña, los titulares de licencias pueden prestar el servicio personalmente o mediante la contratación de conductores asalariados. En este último caso, las personas contratadas han de tener el certificado habilitante para ejercer la profesión, que consiste en el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 19 de la Ley del Taxi de Cataluña y matizados por las entidades locales²⁹. Sin embargo, esta regulación contrasta con la aragonesa, donde los titulares de

²⁶ Art. 8 del Reglamento Municipal 55/2008, de 29 de febrero, del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza: “El otorgamiento de nuevas licencias no podrá suponer una proporción superior a una licencia por cada cuatrocientos habitantes censados del municipio, sin que ello lleve aparejada la obligación de disminuir el número de licencias actualmente existentes. Ello sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda del presente reglamento.” No obstante, la Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi de Aragón establece en el art. 8.2 un ratio superior, de una licencia por cada 600 habitantes. Existe a fecha 3 de febrero de 2020 una Consulta Pública de adaptación del Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza a la Ley aragonesa 5/2018, de 19 de abril, que prevé en el art. 8.2 el establecimiento del ratio de 1/600 habitantes.

²⁷ Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

²⁸ “La excepción es enteramente lógica si se tiene en cuenta que, como antes vimos, las autorizaciones cuyo número estuviera contingentado han de otorgarse mediante licitación o sistema competitivo; permitir su transmisión equivaldría a propiciar un fraude institucional al régimen de licitación.” SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General*, vol II, 2º ed., Iustel, Madrid (pp. 270-281)

²⁹ Véase los art. 24 y ss. del Reglamento Municipal del Taxi de Barcelona.

licencias de taxi habrán de prestar el servicio personalmente, y excepcionalmente³⁰, se puede contratar a un solo conductor asalariado por cada licencia. De lo anterior se desprende la razón por la que no se permite a una misma persona ser titular de más de una licencia de taxi en Aragón.

1.2 Las autorizaciones interurbanas de taxi

Como bien se ha destacado anteriormente, los títulos habilitantes para la prestación del servicio de taxi se encuentran íntimamente vinculados y se diferencian por una condición de territorialidad. De esta manera, las autorizaciones interurbanas de taxi están sometidas a las mismas reglas de titularidad, límites cuantitativos, forma de obtención y régimen de explotación que la licencia municipal de taxi.

La interrelación de los títulos también se manifiesta en los requisitos exigidos para obtener la autorización de transporte interurbano en vehículos de turismo: es necesario ser titular de la licencia municipal de taxi en vigor referida al mismo vehículo, salvo que se den las circunstancias previstas en los artículos 124 del ROTT y 46.4 de la Orden de 4 de febrero de 1993 por la que se desarrolla el ROTT en materia de autorizaciones de transporte discrecional de viajeros por carretera. Asimismo, para poder optar a la adquisición de la autorización, el solicitante deberá acreditar el cumplimiento de las demás exigencias establecidas en el art. 43 de la Orden de 4 de febrero de 1993, así como, el pago de la tasa correspondiente y la carencia de sanciones pendientes de pago por infracción de la normativa de transporte.

Además, la *solicitud* de la autorización de transporte público *interurbano* en vehículos de turismo, como regla general, deberá realizarse *conjuntamente* con la licencia *municipal* de taxi. Dicha solicitud conjunta habrá de presentarse ante el Ayuntamiento competente para el

³⁰ El art. 22.2 de Ley del Taxi de Aragón establece con carácter tasado las causas que permiten esta contratación laboral: a) adquisición de una licencia y autorización mediante transmisión mortis causa a favor de persona que carezca de las condiciones necesarias para la conducción de un taxi; b) enfermedad o incapacidad; c) embarazo y permiso de maternidad o paternidad; d) pérdida del permiso de conducción necesario, indefinida o temporal; e) excedencia temporal del titular de licencia en los términos previstos en el artículo siguiente; y f) jubilación, cuando el titular de la licencia decida mantener la misma.

otorgamiento de la citada licencia municipal. Únicamente se admitirá que la solicitud se presente referida exclusivamente a la autorización de transporte público interurbano ante el órgano competente para su otorgamiento cuando el solicitante ya fuera titular de una licencia municipal de taxi referida al vehículo de que se trate con una antigüedad no inferior a cinco años³¹.

De lo anterior se desprende por qué las Comunidades Autónomas exigen la disposición de ambos títulos para la realización de la actividad del taxi³².

1.3 La prestación del servicio del taxi

En relación con el *precio* de los servicios discrecionales de taxi cabe destacar que se rige por el sistema de tarifas obligatorias. Las tarifas de los servicios urbanos de taxi son aprobadas por el Ayuntamiento correspondiente, mientras que las tarifas aplicables a los servicios interurbanos de taxi, que tienen el carácter de máximas³³, son establecidas por el departamento responsable en materia de transporte en la Comunidad Autónoma. En ambos casos, las tarifas son públicas y accesibles para todos los ciudadanos³⁴.

Finalmente, cabe destacar que la *contratación del servicio* del taxi se puede hacer en los tres segmentos del mercado de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo: la pre-contratación, la contratación directa en calles y en paradas. De esta manera, el usuario no sólo podrá concretar con anterioridad mediante medios telefónicos o telemáticos el servicio de transporte, sino que además podrá contratarlo cuando se encuentre el vehículo

³¹ Art. 44 de la Orden de 4 de febrero de 1993 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional de viajeros por carretera.

³² Véase el art. 7 de Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 5/2018, de 19 de abril, del Taxi o art. 9 de la Ley de la Comunidad de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos.

³³ Véase el art. 39.4 de la Ley del Taxi de Aragón o el art. 31.3 Ley del Taxi de Cataluña.

³⁴ A modo de ejemplo, en Aragón, el Decreto núm. 37/1983, de 19 de abril, de exhibición al público de tarifas del servicio público de transporte de viajeros por carretera de menos de 10 plazas (taxis) (BOA 28 abril 1983, núm. 14) exige en el art. 1 que los vehículos lleven expuesto al público en un sitio visible, en su interior, las tarifas máximas y mínimas de aplicación.

circulando libremente por las vías urbanas o estacionado en los lugares especialmente destinados a ello y ubicados normalmente en lugares estratégicos de la ciudad.

2. El régimen del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)

El arrendamiento de vehículos con conductor tiene por objeto realizar un servicio de transporte público discrecional de viajeros entre distintos puntos del territorio mediante vehículos de pasajeros de hasta nueve plazas. A pesar de que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en competencia exclusiva los transportes terrestres de viajeros que transcurran íntegramente por su territorio, tradicionalmente el régimen de arrendamiento de vehículo con conductor es un sector que no había sido objeto de regulación por el legislador autonómico. Actualmente, la normativa autonómica es escasa y se limita a las condiciones de explotación del servicio. Por ello, en su mayoría, se rige por lo dispuesto en normativa estatal, es decir, en la LOTT y sus disposiciones de desarrollo, la ROTT y la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del ROTT (en adelante, Orden FOM/36/2008).

Por lo expuesto anteriormente para el régimen del taxi, el *ejercicio* del servicio del VTC está también *condicionado* a la obtención de la correspondiente *autorización*³⁵ que es otorgada por el órgano competente del departamento de la Comunidad Autónoma que tenga atribuidas las competencias en materia de transporte³⁶, en Aragón, el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Dirección General de Movilidad e Infraestructuras.

Pueden ser *titulares* de una autorización VTC tanto una persona física como una persona jurídica. En este último caso, la realización de transporte público debe formar parte

³⁵ Art. 180. 2 ROTT: “Para la realización de la actividad de arrendamiento con conductor será precisa la obtención, para cada vehículo que se pretenda dedicar a la misma, de la correspondiente autorización administrativa que habilite al efecto.”. El art. 1 Orden FOM/36/2008 reproduce este precepto.

³⁶ Art. 3 Orden FOM/36/2008 en relación con el art. 5.a) Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

de su objeto social de forma expresa y debe tener personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas que, en su caso, la integren. La regulación no establece límites cuantitativos sobre el número de máximo de autorizaciones VTC que una misma persona pueda reunir.

La *obtención de la autorización está supedita a la concurrencia de una serie de requisitos*³⁷. Siguiendo el ejemplo dispuesto anteriormente, se estudiará cuáles deberá tener aquel nacido y residente en Zaragoza que quiera obtener una autorización de arrendamiento de vehículos con conductor. En primer lugar, cabe destacar que el solicitante, al poseer la nacionalidad española, tiene una de las nacionalidades exigidas. Como se requiere que la autorización esté domiciliada en el municipio que consta en el permiso de circulación del vehículo a adscribir, ésta deberá ser domiciliada en Zaragoza y ser solicitada al departamento aragonés correspondiente. Además, el zaragozano podrá obtener la autorización por ser una persona física siempre y cuando cumpla las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social correspondientes, acredite una capacidad financiera de un capital de 9.000 euros para el primer vehículo y de 5.000 más por cada vehículo adicional y tenga cubierta la responsabilidad civil por los daños que pudiera sufrir los viajeros como consecuencia del transporte. En relación a los vehículos, se exige disponer, como mínimo, de un vehículo en régimen de propiedad o arrendamiento financiero, tener la ITV en vigor y cumplir las características físicas del automóvil que exige el art. 181.2 ROTT. Otras condiciones que deberá concurrir el zaragozano es la disposición de dirección y firma electrónica, la carencia de sanciones pendientes de pago por infracción de la normativa de transportes y el justificante de haber ingresado la tasa correspondiente.

El *modo de obtención* de la autorización es similar al del régimen del taxi. Por un lado, existe la posibilidad de obtener una autorización VTC mediante su creación originaria previa solicitud ante el órgano competente³⁸. El otorgamiento de estas autorizaciones está sometido a una restricción cuantitativa importante, debido a que el artículo 48.3 de la LOTT somete a los

³⁷ Conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de la LOTT, artículos 34 y siguientes, 180 y siguientes 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 (ROTT) y Orden FOM/36/2008.

³⁸ Váyase al art. 13 de la Orden FOM/36/2008.

VTC a una regla de proporcionalidad de una de éstas por cada treinta licencias de taxis³⁹. *Por ende*, no es posible el otorgamiento de nuevas autorizaciones VTC en tanto en cuanto exista una situación de desequilibrio entre el número de éstas y el de las de taxi. Tan sólo se expedirán nuevas autorizaciones que tengan su origen en ejecución de Sentencia judicial⁴⁰.

Por otro lado, cabe la *transmisión* de las autorizaciones⁴¹, previa autorización de la Administración competente. La novación subjetiva está condicionada a que el adquirente cumpla la totalidad de los requisitos previstos para el originario otorgamiento de las autorizaciones o bien sea previamente titular de autorizaciones de VTC domiciliadas en la misma Comunidad Autónoma. La transmisión no podrá suponer en ningún caso el cambio de la domiciliación de la autorización de Comunidad Autónoma en la que originariamente se obtuvo.

En relación con los *precios*, los VTC pueden fijar libremente las tarifas de sus servicios, si bien las correspondientes empresas tienen el deber de tener a disposición del público información de los que apliquen⁴². Dicha libertad de precios se deriva de la plena autonomía económica que tienen las empresas de transportistas VTC.

Centrándonos en el *régimen de explotación* de la autorización, cabe la prestación personal o mediante la contratación de conductores asalariados. En este último caso, el

³⁹ El precepto habilita a aquellas Comunidades Autónomas que hubieran asumido las competencias en la materia a modificar dicha regla siempre que la que apliquen sea menos restrictiva. Por ejemplo, la resolución de 26 de marzo de 2008 de la Dirección General de Transportes de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone que se entenderá que exista una manifiesta desproporción y, en consecuencia, podrá denegarse el otorgamiento de nuevas autorizaciones “cuando la relación entre el número de autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor domiciliados en la Comunidad Autónoma de Aragón y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo, domiciliados en la misma, sea superior a cuatro de aquéllas por cada cincuenta de éstas”.

⁴⁰ Por ejemplo, las Sentencias de 13 de noviembre de 2017 (Sentencias 1711/2017 y 1713/2017) de la Sala tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo por las que se estiman los recursos de Jojucar S.L y de Gran Vía Rent a Car, S.L., concediendo 60 licencias a la primera VTC y 20 a la segunda.

⁴¹ Conforme lo expuesto en el art. 20 de la Orden FOM/36/2008

⁴² Siguiendo lo dispuesto en el art. 182.3 ROTT: “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.1 y 18 de la LOTT, los precios de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no estarán sujetos a tarifa administrativa, si bien las correspondientes empresas deberán tener a disposición del público información de los que apliquen.”

personal deberá encontrarse encuadrado en su organización empresarial de conformidad con las reglas contenidas en la legislación social y laboral que resulten de aplicación⁴³.

En relación a la *forma de prestación del servicio*, la normativa actual establece en el art. 182.1 de ROTT⁴⁴ que los VTC sólo pueden operar previa contratación, impidiendo la circulación por las vías públicas en busca de clientes y el estacionamiento en paradas para propiciar la captación de consumidores. Luego el usuario únicamente podrá contratar con el titular del VTC si media una pre-contratación telefónica o telemática. Además, en el caso de la mayoría de Comunidades Autónomas, como Aragón⁴⁵ o Cataluña⁴⁶, se exige como norma general que deberá mediar un tiempo mínimo de 15 minutos desde que el usuario celebre el contrato con el titular y la prestación efectiva del servicio.

Finalmente, cabe destacar lo dispuesto en el art. 24 de la Orden FOM/36/2008. El precepto, a efectos de control administrativo, exige al titular de autorizaciones de VTC cumplimentar una hoja de ruta por cada servicio, que deberá conservarse durante el plazo de un año, contado a partir de la fecha de celebración del contrato, a disposición de los servicios de inspección del transporte terrestre. En cada hoja de ruta se tiene que hacer constar aquellos datos con los que se haya contratado el servicio: nombre e identificación del arrendador y el arrendatario, el lugar y fecha de celebración del contrato,... Sigue diciendo el precepto que si la copia acreditativa del contrato contiene los mismos datos exigibles para la hoja de ruta, no es necesario cumplimentar ésta. No obstante lo anterior, parece que el contenido de este

⁴³ Art. 12 de la Orden FOM/36/2008 en relación con el art. 54.3 LOTT.

⁴⁴ Idea reiterada en el art. 23 de la Orden FOM/36/2008.

⁴⁵ En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón, dicha obligación se encuentra en el art. 3.2 del Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor. No obstante lo anterior, el mismo Decreto-ley exceptúa la obligación de respetar dicho plazo de contratación previa en el caso de que concurren alguna de las siguientes situaciones tasadas: el servicio se preste motivado por una situación previa de emergencia, o cuando al amparo de un contrato marco el arrendatario no sea una persona física usuaria del servicio de transporte o el arrendador o arrendatario no sea una persona jurídica cuyo objeto social sea la mediación en la contratación de estos servicios de arrendamiento de vehículos con conductor (vid. art. 3.4 Decreto-ley 7/2019).

⁴⁶ Vid. art. 4.2 del Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor.

artículo ha sido derogado, si bien no formalmente, pero sí materialmente por la STS 349/2020, de 10 de marzo⁴⁷.

3. La calificación de la autorización habilitante para el servicio del taxi y del VTC

Es preciso finalizar la exposición de ambas regulaciones con la calificación jurídica de las autorizaciones administrativas habilitantes en el mercado: la licencia para prestar servicios urbanos de taxi, la autorización interurbana de taxi y la autorización VTC. Las autorizaciones preceptivas en el servicio del taxi se analizarán conjuntamente.

Sobre el concepto jurídico de autorización, término clave en Derecho Administrativo, se discute si es posible aproximar una definición que englobe la variedad de supuestos ante en el que nos encontramos en el ordenamiento jurídico. Así, J.C. LAGUNA DE PAZ⁴⁸ ha defendido que sí es posible constreñir qué se entiende por autorización administrativa, mientras que T. R. FERNÁNDEZ⁴⁹ concluye que dicha delimitación no es posible, declarando que “las diferencias entre autorización y concesión son meramente convencionales”.

En todo caso, las siguientes líneas tienen por objeto calificar, si bien no en términos absolutos, la autorización del taxi y la de VTC en función de aquellas características cuya proporción sea mayor en uno y en otro caso:

En ambos supuestos nos encontramos ante una autorización de *funcionamiento*, ya que el ejercicio de la actividad está llamado a prolongarse indefinidamente en el tiempo, y de naturaleza *personal*, por ser otorgadas al reunir unas ciertas cualidades de tipo subjetivo. Asimismo, en tanto en cuanto a la circulación en carriles bus y taxi y al estacionamiento en

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia n. 349/2020, de 10 de marzo.

⁴⁸ LAGUNA DE PAZ, J.C “La autorización administrativa: entre la escila del dogmatismo y el caribdis del relativismo” en *La autorización administrativa. La administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy* FERNÁNDEZ T.R et. al., Ed. Thomson-Aranzadi y Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 25-50.

⁴⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R “Curso de Derecho Administrativo II”, 14º ed., Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 140-149.

paradas se permite al titular la utilización especial de un dominio público, la carretera, consiste en una *autorización demanial*. El carácter limitado del número de autorizaciones de este uso común especial del dominio público obliga a aplicar criterios objetivos de selección e impone el deber de realizar la actividad⁵⁰.

En este sentido, y por lo que se refiere a la autorización del *taxi*, se trata de una autorización *marcadamente reglada*, puesto que el otorgamiento se centra en la verificación de que el solicitante concurre con los requisitos exigidos por el ordenamiento, pero, a su vez, existe un cierto poder discrecional de la Administración en la concesión provocado por el uso de conceptos jurídicos indeterminados en la normativa. En relación con las autorizaciones de *VTC*, éstas se encuentran más *ligeramente regladas* que las anteriores. Esto se debe a que, en el marco de un acto acotado, el poder discrecional de la Administración es más acentuado.

A las características anteriores hay que añadir la *transmisibilidad* de estas autorizaciones, que supone una salvedad al régimen general de las autorizaciones personales⁵¹ basada en la supuesta caracterización de la misma como un derecho patrimonial⁵². *A priori*, esta transmisibilidad contrasta con la excepción que establece el art. 13.3 del RSCL⁵³ para aquellas autorizaciones *limitadas cuantitativamente*. La rigidez del precepto fue criticada por

⁵⁰ Vid. LAGUNA DE PAZ, J.C “La autorización administrativa: entre la escila del dogmatismo y el caribdis del relativismo” en *La autorización administrativa.....*

⁵¹ Así lo disponen los arts. 13.2 y 14.1 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (en adelante, RSCL), según los cuales las actividades que constituyen el objeto de “las licencias concernientes a las cualidades de un sujeto” “habrán de ser desarrolladas personalmente por los titulares de aquellas y no mediante representación por un tercero”.

⁵² “Hay supuestos de autorizaciones personales que al dar origen a una empresa y supuesta la caracterización de la misma como un derecho patrimonial, resultan transmisibles, si bien el control administrativo de la transmisión exigirá al adquirente demostrar que en él concurren las mismas circunstancias personales legalmente exigibles para el ejercicio de la actividad” GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R “Curso de Derecho Administrativo II”, 14º edic., Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2015, pp. 140-149.

⁵³ Art. 13.3 RSCL: “No serán transmisibles las licencias cuando el número de las otorgables fuere limitado”.

J. C. LAGUNA DE PAZ⁵⁴ en los supuestos en los que el adjudicatario paga el teórico “valor de mercado de la autorización” en la adquisición originaria. Además que del control previo que realiza la Administración resulta la creación *ex novo* de la autorización en la transmisión.

⁵⁴ “Cuando se aplica la subasta como procedimiento de selección, la Administración otorga el título habitante en condiciones no lucrativas para el beneficiario. En estos casos, admitir la transmisibilidad de la autorización permite flexibilizar el régimen de la actividad y, en determinados sectores, abrir vías para un mercado secundario de derechos amparados en títulos administrativos” LAGUNA DE PAZ, J.C “La autorización administrativa...”

IV. La dualidad regulatoria asimétrica: el monopolio legal del taxi

La coexistencia de la regulación del taxi junto con la del VTC implica que ambos operadores económicos compitan en condiciones desiguales en el mercado. Las diferencias normativas en relación al título habilitante, el régimen de precios y al ámbito en el que se desarrolla el ejercicio de la actividad fundamentan dicho desequilibrio.

A continuación se realizará un análisis económico del Derecho con objeto de entender el objeto y fin de la normativa regulatoria del taxi y VTC. Se estudiarán las diferentes medidas adoptadas por el legislador y su metodología para delimitar qué preferencias se quieren maximizar y por qué.

1. Las licencias de taxis como instrumento administrativo para reducir las asimetrías informativas y los costes de transacción

Como bien destacaba G. DOMÉNECH PASCUAL⁵⁵ el mercado de transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo tiene dos fallos importantes: los costes de transacción y las asimetrías informativas.

Los primeros son aquellos que las partes han de incurrir para cooperar e intercambiar el servicio. Se refieren a los que implican las actividades de búsqueda de información referente a los aspectos subjetivos y objetivos de la operación considerada, los que se han de llevar a cabo para fijar las condiciones bajo las cuales se producirá la cooperación y aquellos referidos a los mecanismos apropiados que permitan verificar y asegurar que sus contrapartes cumplen los compromisos contraídos.

Por otro lado, las asimetrías informativas se refieren a las situaciones en las que una de las partes posee más o mejor información que la otra sobre las circunstancias de las que dependen los resultados del negocio. Estas asimetrías pueden o bien llegar a impedir que se concluyan acuerdos netamente beneficios para los individuos afectados, o bien producir un fenómeno de selección adversa que termine provocando incluso el colapso del mercado.

⁵⁵ DOMÉNECH PASCUAL, G. (2015) “La regulación de la economía colaborativa (El caso <Uber contra el taxi>)”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 175-176, pp. 61-104.

Estos riesgos son más latentes en la *contratación directa en las calles*, encontrar clientes eleva los costes de transacción para el conductor, puesto que el vehículo se ve en la obligación de estar en continuo movimiento en busca de un cliente interesado. Además incrementa tanto los costes de transacción para el viajero, puesto que si pretende averiguar qué oferta es más ventajosa incurre en un gran coste de oportunidad, como las asimetrías informativas para el usuario, al desconocer la calidad con la que el conductor va a prestar el servicio. En la contratación en paradas, si bien los costes para el conductor son notoriamente inferiores, los del costes de transacción y asimetrías informativas del usuario seguirían elevados. Sin embargo, en el ámbito de la precontratación ambos costes disminuyen considerablemente. En primer lugar, se reducen los costes de transacción del conductor, ya que no se le exige la circulación por las calles para la captación de clientes. Asimismo, las asimetrías informativas del cliente son menores, puesto que el usuario puede escoger el prestador con el que reserva y para ello tiene a disposición un mayor grado información sobre la calidad del servicio y los precios de cada operador del mercado. En este segmento de contratación, la reputación personal jugará un papel destacable.

El legislador del taxi, consciente de estos fallos, y con objeto de conseguir un servicio de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo adecuado y seguro, establece un conjunto de restricciones en la competencia.

En primer lugar, exige que los prestadores del servicio reúnan un conjunto de cualidades personales: deben tener un permiso de conducir determinado, de manera que se pruebe el conocimiento exhaustivo de la seguridad vial y circulación, el callejero de la ciudad, sus alrededores y los itinerarios más directos para llegar al punto de destino. Además obliga a tener un seguro de responsabilidad civil para garantizar la cobertura de los daños que se pudieran ocasionar por su servicio al usuario, y determina una serie de características físicas que debe tener un vehículo que se quiera destinar al servicio del taxi. De esta manera, y aunque no se eliminan por completo ni las asimetrías informativas ni los costes de transacción que sufre el consumidor, principalmente, cuando contrata en una calle o en una parada un servicio de transporte de taxi, se asegura, que el operador tiene una cualificación mayor que la media de los conductores, y que, por tanto, a priori, tiene la capacidad de prestar un servicio de mayor calidad.

Además, y con objetivo de garantizar en todo momento la cobertura del coste del servicio, asegurar un beneficio empresarial razonable y evitar abusos por parte de los taxistas causado por la oferta limitada, la Administración fija una serie de tarifas sobre la que se basa la prestación del servicio del taxi. Con esta medida, el usuario vería reducidos las asimetrías informativas y los costes de transacción al conocer o poder conocer la contraprestación del servicio.

En definitiva, la regulación exhaustiva del taxi pretende salvaguardar los intereses de los viajeros y de los prestadores, impidiendo que se produzca un deterioro general de los servicios.

Contrasta con lo anterior el hecho de que exista un segundo operador económico, los arrendadores de vehículos con conductor, que prestan un servicio análogo en el mismo segmento del mercado pero con condiciones diferentes.

En primer lugar, a la persona interesada en realizar la actividad del arrendamiento de vehículo con conductor no se le va a exigir una cualificación especial, generando en el consumidor una incertidumbre sobre si el prestador cuenta o no con las cualidades necesarias para desarrollar la actividad adecuadamente, y, elevando, por ende, los costes de transacción y las asimetrías informativas de los potenciales usuarios. Con objeto de reducir estos costes y como en la contratación en las calles y en paradas el mercado se encuentra mayores fallos, el legislador del VTC impide que el arrendador de vehículos con conductor pueda contratar en las calles y paradas. En cambio, cuando el consumidor tiene una mayor capacidad de elección y donde las asimetrías informativas son menores, se permite que se contrate con estos prestadores.

Luego los taxistas no solo pueden operar en los tres segmentos del mercado si no que en el que compiten con los arrendadores de vehículo con conductor lo hacen desde una posición más ventajosa al contar, per se, con una cualificación superior y por tanto generar unos costes de transacción y asimetrías informativas menores al usuario: el operador económico del taxi ya ha probado públicamente que tiene las cualidades necesarias para desarrollar adecuadamente la actividad y por tanto el potencial consumidor posee mayor

información acerca de una circunstancia que está íntimamente relacionada con la calidad del servicio prestado.

Finalmente, en relación a la contraprestación económica de los servicios, los VTC gozan de libertad de fijación de precios, que si bien puede favorecer a que haya unos precios más competitivos, también puede generar el efecto contrario si hay un desequilibrio entre la oferta y la demanda. No obstante lo anterior, y al obligar a exponer al público las tarifas que aplica el operador, el conocimiento previo por el usuario del precio que deberá abonar por la utilización de los servicios implica que no se posicione el VTC en una situación desfavorable respecto al taxi.

Por ende, el servicio del taxi está, a priori, sometido a un nivel superior de calidad, accesibilidad y seguridad en relación al servicio de VTC, que fomentará que los usuarios de transporte discrecional en vehículos de turismo prefieran aquel frente a este.

2. La limitación del número de habilitaciones en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo y su (in)justificación

El umbral máximo de número de licencias de taxi ha supuesto, a menudo, el cierre del mercado⁵⁶. En muchos municipios se ha alcanzado el límite cuantitativo y ya no se emiten nuevas licencias. Esto implica que haya potenciales operadores que no puedan acceder al mercado o sólo puedan hacerlo mediante la adquisición de una licencia a otro operador previo desembolso de un elevado importe, el denominado mercado secundario de licencias de taxi. Imagínense lo que puede llegar a ocurrir en el marco de los arrendadores de vehículos con conductor.

Lo anterior evidencia lo restrictivo tanto del *numerus clausus* de licencias de taxi fijado por los entes locales correspondientes como la restricción de la LOTT de una licencia VTC por cada 30 títulos de taxi⁵⁷.

⁵⁶ A modo de ejemplo, en el municipio de Madrid se superó dicho límite hace ya 20 años, por lo que hace dos décadas que no se emiten nuevas licencias de taxi.

⁵⁷ Recuérdese que el art. 48.3 LOTT establece un régimen de proporcionalidad de una autorización VTC por cada treinta licencias de taxi

La LGUM consagra que todas las medidas que restrinjan la libre iniciativa económica deben estar basadas en la exigencia de necesidad y proporcionalidad, y de no ser así, la misma supone una restricción grave de la libre competencia⁵⁸. En relación con la limitación del número de habilitaciones, ésta se ha justificado por los fallos en el mercado. El tratar de evitar problemas de congestión de tráfico y medioambientales, e impedir que no haya ni un exceso de oferta que haga inviable económicamente la prestación del servicio, ni una oferta insuficiente que encarezca los precios; son algunas de los argumentos que se ha utilizado en este punto.

Estas razones me parecen lógicas desde el punto de vista de una autoridad que quiere garantizar una cierta rentabilidad económica para los prestadores de un servicio del público, como es el servicio del taxi, en el que se exige, por la fuerte intervención administrativa, una gran inversión económica para poder acceder al mercado, y ésta debe ser sostenible.

Al margen de lo adecuado o no de estos motivos, resulta difícil de entender la premisa sobre la que parte el legislador de que los vehículos VTC provocan una mayor congestión de tráfico y problemas medioambientales que los taxis, siendo que ambos reguladores establecen una serie de características físicas obligatorias que deben tener los vehículos.

Asimismo llama la atención que para dos tipos de operadores llamados a cubrir la misma necesidad, que pueden ser sustituidos desde la perspectiva de los usuarios, se establezcan límites en detrimento de uno de los dos sobre la premisa de que la regulación de los arrendadores de vehículo con conductor no establece un contingente de autorizaciones, si no una regla de proporcionalidad entre la oferta de esta clase de servicios y la de otras formas de transporte público de viajeros en vehículos de turismo existentes en el mismo territorio⁵⁹. Es decir, que cuando se establece esta vinculación del número de autorizaciones VTC

⁵⁸ Vid. arts. 5 y 17 de la LGUM. Se trata de una ley que permite que una serie de actividades se sometan a la técnica de la autorización. Así, el art. 5 de dicha ley consagra el principio de necesidad y proporcionalidad en el establecimiento de límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, mientras que el art. 17 es un desarrollo del anterior y delimita un conjunto de circunstancias en las que se puede exigir una autorización habilitante para el ejercicio de un actividad o servicio concreto.

⁵⁹ Vid. Resolución de coordinación 1/2010, de 2 de febrero, dictada al amparo del art. 16.2 de la Ley Orgánica 5/1987, para aclarar las dudas ocasionadas con la reforma operada llevada a cabo por 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 y servicios (“Ley Ómnibus”) y el arrendamiento de vehículos con conductor.

respecto a las licencias de taxi tiene el legislador como objetivo lograr una competencia equilibrada de ambas modalidades de transporte urbano que permita el mantenimiento del servicio de taxis de acuerdo con el servicio del VTC. Por lo tanto, este régimen de proporcionalidad estaría basado sobre la presunción de que los arrendadores de vehículo con conductor cuentan, per se, con unas ventajas competitivas sobre el taxi que se deben corregir para evitar que el VTC encuentre posición muy destacada en el mercado. Sin embargo, nada tiene que ver con la realidad, según lo visto en los capítulos anteriores. De hecho, el TS en la Sentencia 921/2018 declaraba desconocer la razón de la imposición de dicho régimen de proporcionalidad⁶⁰.

En el ordenamiento jurídico español, ejemplos relacionados con este tipo de ayudas a un sector de la población se apoyan sobre el principio de discriminación positiva. Recuérdese que este principio exige que mientras que la medida impuesta debe ser flexible, en ningún momento puede ser exclusiva, excluyente y permanente, ya que en otro caso nos podemos apartar del concepto de ayuda y pasar a una situación de favoritismo⁶¹, posición a la que parece acercarse este servicio al público.

Por otro lado, como señalaba N. A. GUILLÉN NAVARRO⁶², es evidente que el asentamiento de las interpretaciones del Tribunal Supremo ha originado un goteo continuo de resoluciones que dan lugar al reconocimiento de nuevas licencias rompiendo por completo la proporción de 1 autorización VTC por cada 30 licencias de taxi. Ya en septiembre de 2017 los

⁶⁰ “Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida (1/30), toda vez que la justificación que la Administración ha ofrecido ha sido exclusivamente la histórica, que fue la proporción acordada reglamentariamente en 1998 y también sin que entonces se explicitara ninguna justificación de tal cifra, que ha venido manteniéndose inalterada. (...) Pues bien, si tomamos en consideración las circunstancias descritas, esto es, que ninguna de las partes demandadas aporta criterios útiles para poder determinar una proporción ideal entre ambos tipos de transporte urbano, que tampoco los recurrentes desvirtúan que dicha proporción máxima pueda servir para mantener el objetivo de una relación equilibrada entre ambas modalidades de transporte y, finalmente, que se trata de un límite máximo que puede ser adaptado a las concretas circunstancias municipales por las comunidades autónomas o los ayuntamientos competentes, hemos de concluir que no se acredita la disconformidad a derecho de dicha proporción.” Fundamento jurídico Séptimo Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) n. 921/2018, de 4 junio.

⁶¹ URTIEAGA, E. “Las políticas de discriminación positiva” en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n. 146, Madrid, Octubre-Diciembre 2009, pp. 181-213 (ISSN: 0048-7694).

⁶² GUILLÉN NAVARRO, N. A. “El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nueva Época*, n. 9, Abril 2018, pp. 128-147 (doi: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10470>)

datos del Ministerio de Fomento identificaban un total de 54.267 autorizaciones de taxi frente a las 5.855 autorizaciones VTC. Aplicando la correspondiente regla de proporción, en España debería haber 1.809 licencias, lo que puede tener dos justificaciones. Por un lado, se puede deber a la obtención de la autorización VTC por vía judicial, o bien porque se encuadra dentro de las previsiones que las Comunidades Autónomas han establecido en ejercicio de sus competencias⁶³.

Cabe destacar que estas limitaciones han garantizado una rentabilidad económica para los prestadores del servicio de taxi, cuyo enriquecimiento económico, además, se ha visto impulsado en el ámbito de la precontratación por las asociaciones que estos operadores han constituido. La adquisición de una mayor fuerza en el mercado y la coordinación entre los distintos operadores del taxi explican lo anterior. Sin embargo, los arrendadores de vehículos con conductor no han encontrado la misma suerte, a pesar de que éstos también se hayan asociado. Si la oferta de VTC es por imperativo legal notoriamente inferior a la del taxi, no solo es más fácil que este último se dé a conocer, si no que también es más fácil que el usuario conozca de su buena reputación. De hecho, muchos no habíamos utilizado los servicios de los VTC hasta la irrupción de las plataformas digitales de transporte sobre las que se hablará en el capítulo siguiente.

En definitiva, parece que el fin último que se persigue mediante la intervención administrativa estudiada es controlar e impedir que los vehículos con licencia VTC desarrollen una mayor actividad en el mercado del transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo que los servicios del taxi.

⁶³ Recuérdese que el art. 181.3 *in fine* ROTT establece la posibilidad de modificar la regla de proporcionalidad, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva y el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Aragón expuesto en el capítulo anterior. También se puede acudir al caso de Comunidad Autónoma de Valencia, donde la resolución de 11 de abril de la Dirección General de Transportes de la Generalidad Valenciana fija un número máximo de autorizaciones de arrendamiento con conductor en la Comunidad y las distribuye por provincias.

3. Sobre los principios constitucionales en la obtención de una autorización para la realización del servicio público discrecional de viajeros en vehículos de turismo

El principio de igualdad ante la ley y prohibición de discriminación, consagrados en el artículo 14 de la Constitución Española⁶⁴ (en adelante, CE), son principios nucleares del Estado de Derecho sobre el se basan tanto la perspectiva *iusprivatista* como *iuspublicista* de nuestro ordenamiento jurídico. En concreto, el Derecho Administrativo integra estos principios como una garantía que deben tener todos interesados en los procedimientos administrativos⁶⁵.

En relación a las licencias de nueva creación contrasta con lo anterior la fijación, en la regulación del taxi del municipio de Zaragoza⁶⁶, de un tipo de licitación de 60.000 euros, sobre la que los licitadores deben presentar en sus propuestas oferta económica al alza sobre el tipo. Este requisito económico se acentúa con la obligación de acreditar la titularidad de un vehículo en régimen de propiedad, arrendamiento financiero o empresarial. Este procedimiento de obtención se asimila a un procedimiento de subasta que se otorga al mejor postor. Es decir, que si un sujeto que opta por la obtención de una licencia de taxi tiene una capacidad económica superior a otro optante se va a posicionar favorablemente respecto a éste sin tener en cuenta el mérito y capacidad de los participantes. Esta desventaja se agrava en el ámbito del mercado secundario de licencias de taxi, dónde destaca la especulación.

⁶⁴ Art. 14 CE: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

⁶⁵ Vid. art. 75.4 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.”

⁶⁶ Acúdase al art. 12.2 del Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza.

Existen otros derechos constitucionales como el derecho al trabajo (art. 35 CE)⁶⁷ y la libertad de empresa (art. 38 CE)⁶⁸ con los que, a mi juicio, también se contraponen el modo de obtención de estas autorizaciones habilitantes.

Sobre el derecho al trabajo se han pronunciado diferentes Sentencias, entre las que cabe destacar la STC 22/1981, de 2 de julio,⁶⁹ que diferenciaba entre la esfera individual y la colectiva del art. 35 CE. Defendía que el aspecto individual “se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad y estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido si no existe una causa justa”. ¿Tienen todos los ciudadanos igual derecho a ser prestadores del taxi si media un requisito económico para la obtención de la autorización habilitante? ¿No se asemeja esta situación a una compra de un puesto de trabajo?. Seguía diciendo la Sentencia que “la dimensión colectiva del derecho al trabajo implica además un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”. ¿La Autoridad cumple con la perspectiva colectiva del derecho cuando establece las limitaciones cuantitativas de estas autorizaciones? Finalmente, la Sentencia fallaba que en aras de proteger unos resultados socialmente más estimables en la “perspectiva colectiva” del derecho al trabajo cabe la limitación de la esfera individual del art. 35 CE, pero ¿realmente se persigue el bienestar general mediante las restricciones al acceso al mercado? ¿o por el contrario se pretenden salvaguardar los intereses del taxi en detrimento no solo del VTC si no de la comunidad de consumidores?

⁶⁷ Art. 35 CE: “1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. 2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores.”

⁶⁸ Art. 38 CE: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.”

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de junio, (BOE núm. 172, de 20 de julio de 1981) ECLI:ES:TC:1981:22. Esta Sentencia declaraba de conformidad constitucional la fijación de una edad de jubilación, ya que esta reducción de la esfera individual del derecho al trabajo se realiza en aras de beneficiar la dimensión colectiva del derecho al trabajo. Esto es así ya que la renovación de los puestos de trabajo facilita la incorporación laboral de los jóvenes recién salidos al mundo profesional, y éste interés colectivo debe ser protegido con preferencia a interés individual.

Por otro lado, la libertad de empresa, que se encuadra dentro de la economía del mercado, implica que se deben evitar aquellas prácticas que pongan en peligro la concurrencia entre empresas. Así, la defensa de la competencia no sólo constituye un presupuesto y un límite del art. 38 CE, si no que también aparece como una necesaria defensa y no como una restricción de la libertad de empresa y de la economía de mercado. La actividad que realizan los prestadores de este servicio de interés general es, en cierta manera, empresarial, al ser personas, físicas o jurídicas⁷⁰, que por cuenta propia asumen riesgos con el fin de obtener unas ganancias económicas. ¿El endeudamiento por imperativo legal que deben sufrir los potenciales prestadores no supone un efecto barrera en detrimento del principio constitucional de libertad de empresa? ¿Y el contingente que sufre el mercado? ¿Por qué desde la entrada en vigor de la CE el TC nunca ha determinado que alguna medida regulatoria fuese contraria al art. 38 CE?

De hecho, sobre la limitaciones cuantitativas al número de autorizaciones en oficinas de farmacias, servicio de interés general, en la STC 83/1984⁷¹, el TC, una vez más, adoptó una postura laxativa en relación a la constitucionalidad de las disposiciones normativas que se impugnaban. Fallaba que si bien el principio de legalidad imposibilita que se dicten nuevos reglamentos reguladores del establecimiento de oficinas de farmacia, no significa la ilegitimidad constitucional del principio de limitación⁷², ni implica la invalidez de las normas reglamentarias ya existentes.

⁷⁰ Recuérdese que hay algunas regulaciones en la legislación española, como la catalana, que permiten que tanto las personas físicas como las jurídicas sean titulares de licencias de taxi. Sin embargo, en la regulación aragonesa se prohíbe expresamente que sean titulares de las mismas personas jurídicas. Cabe destacar que esto es así ya que del derecho a la libertad de empresa “no se deriva la exigencia de que las concretas condiciones de ejercicio de la actividad económica tengan que ser las mismas en todo el territorio nacional”.

⁷¹ STC 83/1984, de 24 de julio (ECLI:ES:TC:1984:83)

⁷² El Fundamento Jurídico Tercero, párrafo tercero de la Sentencia establece: “Nada hay, por tanto, en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, como tampoco nada que impida prohibir que se lleve a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas, pues el legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estima deseables. En el presente caso, el Abogado del Estado ha aducido en apoyo de la legitimidad constitucional de la finalidad perseguida con la limitación, el mandato del art. 43.2 de la C.E., y bien puede entenderse así, aunque, como es evidente, tampoco es ello necesario, pues si bien los principios rectores que contiene el capítulo tercero del Título II de la Constitución se imponen necesariamente a todos los Poderes Públicos, nada impide que éstos se propongan otras finalidades u objetivos no enunciados allí, aunque tampoco prohibidos.”

4. El establecimiento de un monopolio legal del taxi como fin de las últimas modificaciones legislativas

Las novedades que ha sufrido la regulación el mercado de transporte público discrecional en vehículos de turismo demuestran cómo se pretende proteger el *status quo* del taxi:

En un primer momento, la Ley Ómnibus⁷³ suprimió algunos preceptos de la LOTT entre las que se incluían las exigencias de un número mínimo de vehículos para dedicarse a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y las relativas a las características de los vehículos. Esta liberalización del servicio procedía de una opción del legislador español ya que dicha ley se trataba de un instrumento jurídico que suponía la transposición de la Directiva de servicios, Directiva comunitaria que no es aplicable al sector del transporte⁷⁴.

Sin embargo, esta liberalización del ejercicio del servicio de los arrendadores de vehículo con conductor cesó tanto con la Ley 9/2013, de 4 de julio⁷⁵ como con el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre. Ambos textos normativos tienen un carácter restrictivo en relación con la Ley Ómnibus y suponen la introducción de nuevas restricciones de la competencia ya que, por ejemplo, permitía que la Autoridad denegase el otorgamiento de autorizaciones VTC si consideraba que existía un desequilibrio entre la oferta y la demanda.

⁷³ Ley 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE. Núm. 308 de 23 de diciembre de 2009).

⁷⁴ Vid. art. 2.2.d) Directiva de Servicios.

⁷⁵ 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.

Desde entonces, el legislador ha establecido diferentes variaciones normativas⁷⁶ que han entorpecido el ejercicio del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor en favor del servicio del taxi. Esta corriente legislativa ha sido apoyada por el Tribunal Supremo mediante Sentencias como la STS 921/2018, de 4 junio⁷⁷ por la que, si bien se eliminaba la exigencia de una flota mínimo de vehículos, se declaraba de conformidad a derecho las restricciones cuantitativas a las autorizaciones de vehículos con conductor, las relativas al ejercicio de la actividad de los VTC y los requisitos materiales relativos a los vehículos, entre otros⁷⁸.

Recientemente el mercado ha sido modificado por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, Decreto-ley 13/2018).

En relación al *aspecto sustantivo* del texto normativo, se establece que los VTC ya no pueden prestar servicios urbanos. Se trata de una prohibición que vendría justificada en la medida en que, hasta entonces, una autoridad de la Comunidad Autónoma daba permiso a un sujeto a realizar un servicio en un ámbito sobre el que son competentes los Entes locales⁷⁹, pero que supone una restricción importantísima al ejercicio de la actividad del VTC y lo sitúa en el régimen de competencia en una posición de segundo plano respecto al taxi. Además,

⁷⁶ Véase el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, 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 o el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. El art. 1 y 2 de este último Real Decreto han sido declarados nulos por la STS 349/2020, de 10 de marzo.

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 921/2018 de 4 junio, (RJ2018\2695)

⁷⁸ También se declaraba de conformidad a derecho la regla de habituabilidad. La misma exigía que el 80% de los servicios del VTC se desarrollasen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde estuviese domiciliada la autorización. Este trabajo no se centra en esta restricción ya que actualmente no esta vigente. Fue derogada con la modificación del art. 91 de la LOTT mediante el Real Decreto-ley 13/2018, meses después de que el Real Decreto-ley 3/2018 le hubiera dado rango de ley.

⁷⁹ La prestación de servicios urbanos por el VTC sin intervención municipal ha sido objeto de estudio de CARBONELL PORRAS, E. “Directiva de servicios y transportes ...”

estas dificultades se agravan por la imposición de dificultades en la prestación del servicio interurbano al exigir que éstos se inicien en el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la correspondiente autorización.

Estas limitaciones, junto a la prohibición de la prestación efectiva del servicio del VTC antes del transcurso de 15 minutos desde la celebración del contrato⁸⁰, suponen la desaparición *de facto* de los operadores del VTC al hacer inviable económicamente su actividad. El legislador es consciente de esta injusticia y pretende disminuir las pérdidas de los arrendadores de vehículos con conductor mediante un régimen transitorio de cuatro años, prorrogable dos años más, cuyo objetivo es la “recuperación de la inversión económica realizada”⁸¹.

El presupuesto sobre el que se asienta la regulación de este instrumento jurídico ha sido objeto de análisis por G. DOMÉNECH PASCUAL⁸². Se trata de un texto normativo dictado por el Gobierno al amparo del artículo 86 CE. Este precepto constitucional permite dictar este tipo de disposiciones legislativas, de rango de ley, si existe una extraordinaria y urgente necesidad. En el caso concreto, dice la exposición de motivos del Decreto-ley 13/2018 que los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales, el desequilibrio entre la oferta y la demanda del servicio que genera un deterioro del servicio en perjuicio de los viajeros y la conflictividad social registrada avalan tal situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Sin embargo, dichas razones resultan impertinentes en cuanto a que resulta difícil de entender cómo un incremento de prestadores VTC que representan, por imperativo legal, un porcentaje bastante inferior al taxi pueda generar un gran problema de congestión, que, en

⁸⁰ Se trata de una prohibición impuesta por muchos legisladores autonómicos. Por ejemplo, el art. 3.4 del Decreto-ley 7/2019 de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor.

⁸¹ Vid. exposición de motivos del Decreto-ley 13/2018 y su disposición transitoria única.

⁸² DOMÉNECH PASCUAL, G. “Penalty y expulsión. La economía de las plataformas digitales en el sector de los taxis y los VTC”. en *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa. Perspectivas general y sectoriales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 293-310.

todo caso, incrementa la oferta, generado una bajada de precios y esto, *a priori*, resulta complicado que perjudique a los usuarios. Expone DOMÉNECH que otra explicación sobre la que se basa la falta de presupuesto habilitante para la aprobación de este Decreto-ley es que se alega un conflicto social producido por huelgas y alteraciones del orden público realizadas por los prestadores del taxi que se soluciona mediante una medida que surtirá efectos cuatro años después de la aprobación del texto normativo y pretende beneficiar única y exclusivamente a aquellos que realizaban la presión social. Una restricción cuantitativa en detrimento del arrendador de vehículos con conductor y en favor de los prestadores del taxi cuyos efectos quedan suspendidos hasta transcurridos varios años desde su aprobación, o bien difícilmente se puede enmarcar en el término urgente, o bien desvirtúan completamente el objetivo del instrumento.

Por otro lado, el Decreto-ley 13/2018 también delimitaba una serie condiciones de explotación del servicio VTC en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Ambas novedades introducen características del transporte intra-autonómico, y éstas no pueden ser reguladas por el Estado ni siquiera con carácter supletorio⁸³ ya que no tienen competencia.

Lo anterior evidencia cómo se pretenden proteger los intereses de los prestadores del taxi frente a los del arrendador de vehículos con conductor, generando un monopolio legal del taxi. Estas medidas normativas presuponen que en el marco del VTC ha surgido un nuevo operador que supone una amenaza competitiva importante para el servicio del taxi que el legislador pretende erradicar en vez de regular. Sobre este nuevo modelo de negocio nos centraremos en el capítulo siguiente del trabajo.

⁸³ Según los artículos 148.1.5º y 149.2.21º de la Constitución Española y lo establecido en los respectivos Estatutos de autonomía.

V. Aparición de nuevos operadores con base en plataformas digitales en el mercado en el marco de una regulación obsoleta

La crisis económica, el progreso de las tecnologías de la información, la preocupación por la protección del medio ambiente y otros factores de índole cultural como las ideas de colaborar, compartir e intercambiar han favorecido el surgimiento de nuevos modelos de negocio, entre los que destacan una serie de plataformas digitales en el transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo.

1. El nuevo modelo de negocio en el sector del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo basado en plataformas digitales

La actividad económica que realizan estas nuevas plataformas digitales consiste en conectar a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano⁸⁴. Con el uso de esta plataforma, los conductores proponen a los pasajeros un servicio de transporte a un destino elegido por el usuario, y, por ello, se les abona un importe que excede el mero reembolso de los gastos realizados⁸⁵. UBER y Cabify son las empresas icónicas de este nuevo modelo de negocio.

Las ventajas que tienen estas empresas son notables. La común preferencia al uso de estas plataformas frente a los tradicionales prestadores del mercado avala el acogimiento positivo que ha tenido estos nuevos modelos de negocio. El éxito de estas plataformas digitales se basa en las siguientes razones:

En primer lugar, y la característica que más diferencia a estas empresas de los demás prestadores del mercado, es que estas mercantiles incluyen la posibilidad de que los pasajeros evalúen a los conductores. Una valoración positiva significa que el sujeto ha prestado

⁸⁴ Definición extraída del considerando 34 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, ECLI:EU:C:2017:981.

⁸⁵ Considerando 42 de las Conclusiones del Abogado General presentadas el 11 de mayo de 2017 en el asunto C-434/15, Asociación Profesional Élite Taxi contra Uber Systems Spain, S.L, ECLI:EU:2017:364.

satisfactoriamente el servicio, mientras que una valoración negativa o por debajo de la media supone que la calidad del servicio es mala. Una puntuación inferior a un determinado umbral puede ser penalizada con la expulsión de la plataforma. Como estas puntuaciones son conocidas o pueden ser conocidas por el potencial usuario previa contratación, éste sabe de antemano la calidad del servicio ofertado, lo que implica una reducción de costes de transacción y asimetrías informativas. Además, la facilidad que ofrecen estas plataformas para comparar las puntuaciones entre los diferentes oferentes reduce los costes de oportunidad.

Por ende, estas empresas ejercen un control sobre la calidad del servicio ya que se incentiva al conductor a mejorar la calidad de la prestación al utilizar la reputación como contraprestación no económica al operador: cuanto mejor sea la puntuación del conductor, los potenciales usuarios serán más propensos a utilizar su servicio frente a otro. Hasta ahora, la contratación de este tipo de servicio de transporte solía ser una contratación “a ciegas” en la que se podía conocer poco sobre el operador del servicio. Sin embargo, el flujo de información proporcionado por las valoraciones de los pasajeros anteriores, reduce la desconfianza y el miedo a ser engañados que provocan las relaciones sociales entre extraños, agravada por la compartición de un medio de transporte que el usuario no controla directamente⁸⁶. Todo ello cristaliza en una seguridad superior al contratar.

En segundo lugar, el precio que va a tener que pagar el potencial usuario cuando utiliza estas plataformas digitales es conocido antes de la contratación del servicio de transporte. En la remuneración de otros prestadores del servicio público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo se tiene principalmente en cuenta el tiempo transcurrido desde la contratación del servicio hasta la llegada al destino. De esta manera, una mayor o menor congestión del tráfico va a influir tanto positiva como negativamente al precio final pagado. Esta realidad obliga a los pasajeros a incurrir en unas altas asimetrías informativas y costes de transacción en el momento de la contratación. Sin embargo, el conocimiento previo de la concreta contraprestación del servicio permite al potencial usuario saber de una característica que va a estar íntimamente relacionada con la satisfacción del servicio. Además, estas plataformas digitales utilizan algoritmos para la fijación del precio en función de

⁸⁶ En virtud de MÉNDEZ PICAZO, M.T y CASTAÑO MARTÍNEZ , M. S (2016) “Claves de la economía colaborativa y políticas públicas”, en *Economía industrial*, n. 402, 2016, pp. 11-17.

diferentes variables como la puntual oferta y la demanda o la distancia entre el lugar de recogida y el lugar de destino. Esta forma de fijación de precios es comúnmente valorada como más justa que las tarifas establecidas por la Administración competente⁸⁷.

En tercer lugar, la plataforma facilita un sistema de geolocalización del vehículo que permite al pasajero seguir la ruta que realiza el vehículo proporcionándole la seguridad de que el conductor utiliza el itinerario más directo para llegar al punto de destino, evitando que se aproveche de su posición de superioridad frente al pasajero.

Asimismo, esta plataforma exige tanto al conductor como al vehículo unas determinadas características y promueve que los conductores realicen sus servicios en los momentos y lugares álgidos de demanda, lo que permite satisfacer las necesidades de los potenciales usuarios a un precio competitivo.

Esta reducción de costes de transacción y asimetrías informativas se refleja también desde el punto de vista del conductor, ya que estas empresas fomentan que los conductores evalúen a sus pasajeros, lo que se manifiesta en un comportamiento más adecuado por parte del usuario.

Entre los efectos negativos de estas plataformas se enmarcan los costes sociales, sobre los que destaca el riesgo para la privacidad de los usuarios consecuencia de tener que revelar en muchos casos datos personales.

2. La naturaleza jurídica del servicio prestado por dichas plataformas

Esta actividad a menudo se ha considerado incluida dentro del bloque general de economía colaborativa. Se trata de un noción un tanto difusa y cuya utilización en este servicio ha sido criticada por expertos ya que en este servicio concreto nada se comparte: un

⁸⁷ Por ejemplo, la tarifa 1 del servicio del taxi del año 2020 en el municipio de Zaragoza está compuesta por lo siguiente: bajada de bandera 1,85 €; precio por kilómetro 0,82 €; hora de espera 23,82 € y la cantidad máxima que puede marcar el aparato taxímetro al punto de recogida en caso de radio taxi es de 3,50 €. Se trata de una tarifa de aplicación en zona A los días laborables, en horario de 7:00 a 22:00.

usuario es transportado de un lugar a otro mediante un conductor a través de la correspondiente remuneración⁸⁸. No obstante, en la realización de este trabajo no se considera pertinente valorar lo adecuado o no de la terminología usada si no dilucidar su propia naturaleza jurídica. Es decir, que lo necesario en este punto es delimitar si la actividad que realizan estas plataformas es una actividad que se encuadra dentro del concepto “servicio de intermediación”⁸⁹ o si por el contrario es un “servicio en el ámbito de los transportes”.

La importancia de esta conceptualización jurídica estriba en tanto en cuando el artículo 56 del TFUE, el artículo 9 de la Directiva de Servicios⁹⁰ y los artículos 3.2 y 4.1 de la Directiva 2000/31/CE (Directiva sobre el comercio electrónico)⁹¹ prohíben someter a los proveedores de servicios de la sociedad de la información a un régimen de autorización por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, el artículo 58 del TFUE considera que la regulación de la prestación de servicios en materia de transporte la deben llevar a cabo los legisladores nacionales correspondientes.

Este debate se resolvió mediante la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de diciembre de 2017⁹² que fallaba en que estas empresas realizan un “servicio en el ámbito de los transportes”. En ella se argumentaba que estas plataformas digitales no se limitan a proporcionar un medio que permite contactar a una persona que desea realizar un

⁸⁸ En virtud de los considerandos 39 y ss. de las Conclusiones del Abogado General en el asunto C-434/2015.

⁸⁹ El Anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico (LSSI) los define como: “Servicio de la sociedad de la información por el que se facilita la prestación o utilización de otros servicios de la sociedad de la información o el acceso a la información.

Son servicios de intermediación la provisión de servicios de acceso a Internet, la transmisión de datos por redes de telecomunicaciones, la realización de copia temporal de las páginas de Internet solicitadas por los usuarios, el alojamiento en los propios servidores de datos, aplicaciones o servicios suministrados por otros y la provisión de instrumentos de búsqueda, acceso y recopilación de datos o de enlaces a otros sitios de Internet”.

⁹⁰ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, (núm 376, de 27 de diciembre de 2006).

⁹¹ Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (núm. 178, de 17 de julio de 2000). Esta Directiva fue traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la LSSI.

⁹² Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, ECLI:EU:C:2017:981.

desplazamiento urbano con un conductor no profesional, sino que ejercen una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores⁹³. Es decir, que el servicio de intermediación prestado por la plataforma se encuentra dentro de un servicio global cuyo elemento esencial es la prestación de un servicio de transporte.

Los servicios en el ámbito de transportes se incluyen dentro de la política común de transportes contemplada en el TFUE⁹⁴. Como el Derecho comunitario establece que la competencia regulatoria del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo la tienen los Estados miembros, estos pueden someter la realización del servicio a la obtención de una autorización administrativa, como ocurre en el ordenamiento jurídico español⁹⁵.

3. La regulación vigente: su manifiesta ineficiencia

Actualmente los conductores de estas plataformas digitales prestan sus servicios amparados por las autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor. De esta manera, las mercantiles sufren todos los obstáculos, que se han expuesto a lo largo del trabajo, que soportan los VTC unido a las siguientes casuísticas:

El modelo de negocio de estas plataformas digitales se basa en la contratación del servicio cuando el vehículo se encuentre circulando por la vía pública y el usuario solicite al oferente que él considere más óptimo⁹⁶ la prestación del servicio. Esta contratación se lleva a cabo mediante el uso de las nuevas tecnologías, en concreto, mediante una app descargada previamente en el teléfono móvil en la que hay que facilitar una amplia cantidad de datos,

⁹³ Recuérdese lo apuntado en el apartado anterior en relación a la fijación de precios, el control del comportamiento de los conductores y consumidores o la oferta en momentos y lugares con mayor demanda.

⁹⁴ Vid. art. 58 y el Título VI (arts. 91 y ss.) del TFUE

⁹⁵ Art. 42.1 LOTT: “La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado.”

⁹⁶ El juicio de oportunidad se realiza mediante la valoración de diferentes factores como la puntuación concreta del oferente o la proximidad al lugar de recogida.

entre ellos, el número de la tarjeta de crédito. El término anglosajón referido para definir este tipo de contratación de transporte público discrecional de pasajeros es “*e-hailing*”⁹⁷.

Esta forma de prestación del servicio se ha encajado en el ordenamiento jurídico español como una actividad en el ámbito de la pre-contratación, pero ¿no es más propio encuadrarlo en la contratación directa en calles ya que se contrata en una vía pública y en el mismo momento en que se quiere utilizar? Si se considera que este tipo de contratación tiene un carácter híbrido, por la combinación entre la contratación del servicio previa realización efectiva y mientras que el vehículo circula en la vía pública, supondría exigir a los prestadores de estas plataformas una autorización que permitiese tanto la contratación previa como la directa en la calle. Luego al conductor se le obligaría a ser titular de una licencia de taxi al ser éste el único operador del mercado que puede ejercer el servicio en ambos segmentos. No obstante, esta calificación iría en contra de una de las características esenciales que tienen estas plataformas y que les diferencia del resto de operadores del servicio público discrecional de pasajeros: la libre fijación del precio en función de algoritmos diseñados específicamente para promover un precio competitivo⁹⁸.

El manifiesto desencaje conceptual lleva consigo un vacío legal importante. El legislador autonómico⁹⁹ ha tratado de evitarlo al impedir que los VTC prestaran servicios en un plazo inferior a 15 minutos desde su contratación. De esta manera, el “*e-hailing*” únicamente se podía circunscribir como un servicio de contratación previa. Cabe destacar que esta normativa tenía un segundo objetivo: disuadir el uso de estas plataformas a favor del uso del servicio del taxi. El legislador considera que el servicio en el ámbito del transporte que ofrecen estas plataformas constituye una amenaza para el monopolio del taxi por ser

⁹⁷ Véase OLMEDO PERALTA, E. (2017) “Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: una cuestión de política de la competencia”. en *Revista de Estudios Europeos*, n. 70, julio-diciembre, pp. 250-283.

⁹⁸ Recuérdese que el precio en el servicio del taxi está fijado por tarifas establecidas por la Administración competente.

⁹⁹ Acúdase al art. 4.2 del Decreto-ley de la CCAA de Cataluña, 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor, establece la misma previsión; o al art. 3.4 del Decreto-ley de la CCAA de Aragón 7/2019, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor.

operadores sustitutivos¹⁰⁰. Si el servicio que ofrecen las plataformas digitales y el taxi no son servicios complementarios, ¿por qué hay dos regímenes jurídicos diferentes llamados a satisfacer la misma necesidad?

J.C. LAGUNA DE PAZ¹⁰¹ decía que “los servicios de idéntica naturaleza deben estar sujetos al mismo régimen jurídico aunque se empleen las nuevas tecnologías, y sin perjuicio de que sea necesario determinar si la regulación existente es suficiente o es preciso adaptar la normativa para hacer frente a nuevos problemas”. Es decir, que los servicios que satisfacen una misma necesidad deben estar sujetos al mismo régimen jurídico, salvo que existan razones que justifiquen una diversidad de trato.

Por ello, de *lege ferenda*, quizá no sea desdeñable la idea de unificar la normativa del taxi y la del VTC mediante un régimen transitorio que facilitase la adaptación de una regulación a otra.

El punto de partida de la equiparación legislativa debe ser la homogeneización de los requisitos exigidos para optar por la adquisición de un título administrativo habilitante. Ya se ha expuesto en los capítulos anteriores que el presupuesto para la obtención de las autorizaciones es asimétrico, siendo más riguroso para los prestadores del taxi que para los VTC. Teniendo en cuenta que el fin último de las regulaciones es salvaguardar los derechos de la ciudadanía y que éstos están más protegidos con los requisitos exigidos para la obtención de licencias del taxi, se deberán exigir los establecidos para este último a todos los nuevos operadores, obligando, también, a los actuales arrendadores de vehículos de conductor a reunir estas características. Cabría la revocación de la autorización si no se cumplen los nuevos requisitos en un plazo determinado, ya que toda autorización de funcionamiento se

¹⁰⁰ El tipo de servicio que ofrece UBER respecto al del taxi se estudió por ALBERT, R; BIAZZI, R y CABRILLO, F. en “Taxi Driver 2.0. ¿Por qué Uber ya ha ganado la batalla?” en *Papeles de Economía Española*, n. 151, 2017, pp. 172-188. Concluyeron que “con los datos existentes hasta el momento (2017), los servicios de Uber parecen ser fundamentalmente sustitutivos, pero también, y en un porcentaje considerable, servicios complementarios al transporte convencional”.

¹⁰¹ J.C LAGUNA DE PAZ “El papel en la regulación en la llamada economía colaborativa” *Revista de Estudios Europeos*, n. 70, julio-diciembre, 2017, pp. 159-178 (ISSN: 2530-9854).

debe ajustar siempre a las exigencias, incluso cambiantes, de la Administración, permitiéndose, en otro caso, la adopción de medidas correctoras¹⁰².

En relación al ámbito de prestación del servicio, todos los operadores podrían contratar en los tres segmentos del mercado: la pre-contratación, la contratación en las calles y en paradas. Esta medida supone la eliminación del plazo de 15 minutos exigidos desde la contratación del servicio hasta la concreta prestación en el arriendo de vehículos con conductor.

Por otro lado, la diferencia entre el modelo de negocio del operador tradicional y el nuevo junto con la necesidad de proteger los derechos e intereses en juego justifican el establecimiento de un régimen jurídico especial para los operadores de las plataformas digitales en el marco de una normativa única. Así, sería necesario una serie de reglas que garantizaran la privacidad de los datos de los usuarios, los derechos laborales de los trabajadores o permitiesen la utilización de los impuestos para corregir las externalidades que generan determinados usos como, por ejemplo, las tasas turísticas.

Asimismo, en pos del crecimiento económico y del empleo se han adoptado un conjunto de medidas que han tendido a la liberalización de la carga administrativa. Si bien ya he defendido la pertinencia jurídica de la exigencia de una autorización administrativa con carácter previo a la iniciación de la actividad¹⁰³, creo que el legislador del mercado del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo debería adoptar la tendencia liberalizadora mediante la liberalización progresiva del límite cuantitativo de títulos administrativos habilitantes. Así, no sólo se dejaría de restringir, sin presupuesto jurídico suficiente, los principios constitucionales de igualdad, libertad de empresa o derecho al trabajo si no que también se incrementaría la oferta y se mejorarían la calidad de las

¹⁰² “Las licencias de funcionamiento crean una relación jurídica duradera con la Administración de donde deriva que la actividad a desarrollar ha de ajustarse siempre a las exigencias, incluso cambiantes, del interés público, lo que implica que estas pueden determinar la posibilidad de nuevas medidas correctoras e incluso en ocasiones la clausura. En consecuencia, las nuevas ordenanzas en cuanto a cristalización de las nuevas demandas del interés público son vinculantes.” LAGUNA DE PAZ, J.C. “Acceso al mercado” en *Derecho Administrativo Económico*, 2º ed. ampliada, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 415-459.

¹⁰³ Sobre la pertinencia del título habilitante ya me he pronunciado en los capítulos anteriores, defendiendo que el art. 17.1.a y c en relación con el 5 LGUM instrumentan y justifican el principio de necesidad y proporcionalidad de la limitación al acceso al mercado en el supuesto concreto.

prestaciones al potenciar indirectamente la innovación. De hecho, los operadores del taxi podrían adoptar una postura más competitiva mediante la inclusión en su modelo de negocio de alguna de las ventajas que tienen las plataformas digitales, como por ejemplo, la geolocalización.

En suma, esta pequeña propuesta legislativa supone la eliminación de algunos privilegios que tienen actualmente los prestadores del taxi en relación con los arrendadores de vehículos con conductor. Este cambio normativo podría causar algunos prejuicios que en mi opinión no deberían dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración al existir un deber jurídico de soportar el daño: una autorización de funcionamiento es susceptible de quedar vinculada a las modificaciones legislativas, y la adaptación a la nueva normativa no es indemnizable si no consecuencia de la relación jurídica duradera del titular con la Administración. Además, el principio de riesgo y ventura de toda actividad económica, la facilidad que ofrece la nueva normativa para la continuidad de los operadores y el hecho de que el cambio normativo sea consecuencia de una alteración objetiva de las circunstancias, como es la innovación tecnológica¹⁰⁴, avalan la inexistencia de lesión resarcible.

¹⁰⁴ Vid. J.C LAGUNA DE PAZ “El papel en la regulación en la llamada economía colaborativa” *Revista de Estudios Europeos*, n. 70, julio-diciembre, 2017, pp. 159-178 (ISSN: 2530-9854).

VI. Consideraciones conclusivas

Nadie pone en duda la necesidad de que el Derecho intervenga en materia del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo. El Derecho Administrativo es un instrumento más que loable para proteger a los conductores y usuarios frente a los fallos del mercado intentando así disminuir o eliminar las consecuencias de dichos riesgos. Sin embargo, estimo que aún no se ha encontrado la respuesta más adecuada para esta cuestión.

Como se ha visto hasta ahora el negocio de los prestadores del servicio del taxi es claro. Se accede a un mercado que tiene unas altas barreras de entrada, en cuanto a que el número de oferentes está limitado por imperativo legal, lo que les garantiza una rentabilidad mínima durante el tiempo que se dedican a este servicio de interés general, y cuando llegan a la edad de jubilación pueden transmitir el título habilitante en un mercado secundario por el que los adquirentes van a pagar una importante cantidad de dinero, lo que se traduce en un ingreso elevado para el transmisor, que en tiempos previos a la crisis económica de 2.008 han superado los 200.000 euros.

Hasta ahora, dichos operadores económicos competían contra los arrendadores de vehículo con conductor, que eran prestadores que apenas tenían influencia en el mercado. No obstante, con el auge de las nuevas tecnologías y la consecuente aparición de nuevos modelos de negocio, la situación cambia y la posición tan ventajosa en la que se encontraban los prestadores del servicio del taxi tiende a flaquear: el mercado monopolístico del taxi parece que empieza a dar paso a un oligopolio. De ahí, las innumerables protestas que han venido haciendo los operadores del taxi en los últimos años. La prestación de servicios UBER bajo la falsa apariencia de titularidad de una autorización VTC por muchos conductores de estas plataformas digitales del transporte agrava el enfado de los taxistas y les proporciona un pretexto muy favorable sobre el que apoyar sus quejas.

La respuesta desmesurada de los prestadores del taxi es reprobable, toda actividad económica implica la asunción de riesgos. Sin embargo, especial análisis crítico requiere la

decisión del legislador, pues ha optado por proteger los intereses de los taxistas en contra de los nuevos modelos de negocio. Esta iniciativa la considero totalmente contraproducente al impedir que nuevas actividades económicas operen en el mercado español y al proteger el beneficio de un sector, que representa un porcentaje escaso de la población, en detrimento de la comunidad de ciudadanos. Por tanto, es difícil de defender la nueva normativa desde el punto de vista económico, pero más complicado y reprochable es desde el punto de vista jurídico. Las sucesivas modificaciones que ha sufrido el mercado del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo suponen la violación de algunos principios constitucionales como la libertad de mercado. El contingente de operadores, la vinculación del número de arrendadores de vehículos con conductor en función de la cantidad de taxistas o el requisito económico para la obtención de la autorización habilitante son algunas de las medidas que restringen la Constitución Económica.

También es sorprendente la actitud del poder judicial. Contrasta el reconocimiento de nuevas autorizaciones VTC por el TS, que rompe con el régimen de proporcionalidad de una autorización VTC por cada 30 licencias de taxi, con la STS 921/2018 por la que se declara de conformidad a derecho ese concreto régimen de proporcionalidad. Recientemente, el TS anulaba en su sentencia n. 349/2020¹⁰⁵ los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1076/2017¹⁰⁶. Este fallo parece ser el inicio de una etapa en la que el alto Tribunal va a proceder a corregir aquellas medidas del mercado de transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo sobre las que se ha cuestionado la legalidad en este trabajo.

Lo anterior evidencia la ineficiencia del régimen actual. Servicios que satisfacen la misma necesidad deben ser tratados de una manera equitativa. Por ello, el punto de partida de las nuevas modificaciones normativas debe ser la unificación legislativa. Esta medida debe ser establecida mediante un régimen transitorio, que, entre otros, intente amortizar las

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia núm. 349/2020.

¹⁰⁶ Dicho Real Decreto establecía que las transmisiones de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrían realizarse hasta transcurridos dos años desde su expedición original y, como medida de control, obligaba a los titulares de las autorizaciones VTC a comunicar a la Administración los datos reseñados en el artículo 24 de la Orden FOM/36/2008, antes del inicio de cada servicio que realicen al amparo de dichas autorizaciones.

inversiones económicas realizadas por los prestadores del taxi, con pleno respeto a la economía de mercado. Este régimen transitorio reduciría gradualmente el régimen de proporcionalidad de una autorización VTC por cada 30 licencias de taxis hasta su completa eliminación y permitiría que el arrendador de vehículos con conductor realizase la actividad económica en los tres segmentos del mercado: la pre-contratación, la contratación en la calle y en paradas. La equiparación de los requisitos exigidos para optar por la adquisición de un título administrativo habilitante es otra instrucción imprescindible.

Más polémica suscita el hecho de que se exija dos autorizaciones diferentes, otorgadas por dos entes distintos, para poder realizar el servicio urbano y el interurbano. Esta medida quiere respetar las competencias del organigrama español. Sin embargo, creo que se pueden encontrar otras formas de obtención de la autorización que, sin vulnerar el régimen de competencias actuales, liberalizaría carga administrativa y facilitaría la iniciativa económica. J.C LAGUNA DE PAZ¹⁰⁷ ponía de relieve que la normativa puede reconocer a las autorizaciones una eficacia territorial superior al ámbito de competencia de la administración otorgante. Por ello, considero que la Entidad local podría habilitar la prestación urbana e interurbana de aquel prestador que cumpliera con los requisitos establecidos en la legislación, tanto municipal como autonómica y estatal, manteniendo las competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado en el control del cumplimiento de la regulación del desplazamiento interurbano. Cabe destacar que la normativa municipal se encuadra dentro de la autonómica y estatal.

En conclusión, la controversia del transporte público discrecional de pasajeros en vehículos de turismo es evidente. Las nuevas tecnologías y, en concreto, las plataformas digitales en el ámbito del transporte son una realidad que demuestra la necesidad de la adaptación normativa, si bien, también la complica, donde el objetivo del legislador debe ser la coexistencia pacífica en régimen de competencia entre las tradicionales formas de prestación del servicio y los nuevos modelos de negocio.

¹⁰⁷ LAGUNA DE PAZ, J.C. “Acceso al mercado” en Derecho Administrativo Económico, 2º ed. ampliada, Editorial Aranzadi, Navarra, 2019, pp. 415-459.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, R; BIAZZI, R. y CABRILLO, F. “Taxi Driver 2.0. ¿Por qué Uber ya ha ganado la batalla?” en *Papeles de Economía Española*, n. 151, 2017, pp. 172-188.

- AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA (junio 2018) *Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alquiler con conductor*. REF. NÚM.: ES 15/2018

- BERMEJO VERA, J “Derecho Administrativo Básico. Parte Especial”, Vol. II, Editorial Aranzadi, 2017, pp. 36-39.

- CANNON, S. y SUMMERS, L. H, “How Uber and the sharing economy can win over regulators?” en *Harvard Business Review*, October 13, 2014.

- CARBONELL PORRAS, E. "Directiva de servicios y transportes terrestres" en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extra 12, 2010, pp. 469-493. (ISSN 1133-4797)

CARBONELL PORRAS, E. “Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico” en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, n. 10, 2019, pp. 273-320 (e-ISSN 2603-7327)

- CHINCHILLA PEINADO J. A & DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. “Competencias municipales en el ámbito del taxi ante la inexistencia de regulación autonómica” en *Revista española de Derecho Administrativo num. 201/2019 parte Crónicas de Jurisprudencia. Fuentes*. Editorial Civitas,, Pamplona. 2019.

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. Informe de 13 de marzo de 2019 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, relativa a la solicitud de autorización para un vehículo auto taxi de nueve plazas (UM/009/19).

- CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 1272/2005, de 21 de julio, relativo al Proyecto de Decreto por le que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid

CONSEJO DE ESTADO. Dictamen 1140/2015, de 12 de noviembre, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, 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.

- COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. “Advocate General’s Opinion in Case C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi v Uber Systems Spain, S.L.” in *Press Release* n. 50/17, Luxembourg, 11 May 2017.

- COSCULLUELA MONTANER, L. “Modalidades de acción administrativa” en *Manual de Derecho Administrativo*, 30ª edic., Editorial Civitas, julio, 2019.

- DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPORTES. Resolución de 26 de marzo de 2008 de revisión de tarifas en los servicios de transporte público regular y permanente de viajeros de uso general en la Comunidad Autónoma de Aragón.

- DOMÉNECH PASCUAL, G. “La regulación de la economía colaborativa (El caso <Uber contra el taxi>”, en *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, n. 175-176, 2015, pp. 61-104.

DOMÉNECH PASCUAL, G. “Eliminad los VTC pero que parezca un accidente” en *Almacén De Derecho* [revista electrónica], Oct. 3, 2018 [consultado 6 de abril 2020] (doi: <https://almacenederecho.org/eliminad-los-vtc-pero-que-parezca-un-accidente/>)

DOMÉNECH PASCUAL, G. “Penalty y expulsión. La economía de las plataformas digitales en el sector de los taxis y los VTC”. en *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa. Perspectivas general y sectoriales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 293-310.

- ENTRENA CUESTA, R. “El concepto de Administración Pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles” en *Revista de administración pública*, n. 32, 1960, págs. 55-74. (ISSN 0034-7639).

- FONT I LLOVET, T., PEÑALVER I CABRÉ, A., RODRÍGUEZ PONTÓN, F. y TORNOS MAS, J. “Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa”. en *Revista de Administración Pública*, n. 206, 2018, pp. 211-222. (doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.07>)

- GARCÍA, D.: «La caza del ganso salvaje o por qué Uber es más barato que un taxi », en *Nada es gratis* [blog electrónico] May. 15, 2018 [consultado 6 de abril 2020] (<http://nadaesgratis.es/daniel-garcia/la-caza-del-ganso-salvaje-o-porque-uber-es-mas-barato-que-un-taxi>)

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R *Curso de Derecho Administrativo II*, 14º, ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 140-149.

- GÓRRIZ LÓPEZ, C. “Taxi «vs» Uber: de la competencia desleal al arrendamiento de vehículo con conductor.” en *Revista de Derecho Mercantil*, n. 311/2019, parte Varia Editorial Civitas, SA, Pamplona, 2019.

- GUILLÉN NAVARRO, N. A. “El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa”, en *Revista de*

Estudios de la Administración Local y Autonómica, Nueva Época, n. 9, Abril 2018, pp. 128-147 (doi: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10470>)

- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. Informe de 9 de mayo de 2019, por el que se plantea consulta en relación con la posibilidad del uso de vehículos de alquiler con conductor (VTC) y su forma de justificación de conformidad con la legislación vigente en materia de indemnizaciones por razón del servicio.

- LAGUNA DE PAZ, J.C “La autorización administrativa: entre la escila del dogmatismo y el caribdis del relativismo” en *La autorización administrativa. La administración electrónica. La enseñanza del Derecho Administrativo hoy* FERNÁNDEZ T.R et. al., Ed. Thomson-Aranzadi y Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 25-50.

LAGUNA DE PAZ, J.C “El papel en la regulación en la llamada economía colaborativa” en *Revista de Estudios Europeos*, n. 70, Julio-Diciembre 2017, pp. 159-178, (ISSN: 2530-9854).

LAGUNA DE PAZ, J.C., “Derecho Administrativo Económico”, 2º edic. ampliada, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019, pp. 430-452.

- MÉNDEZ PICAZO, M.T y CASTAÑO MARTÍNEZ , M. S (2016) “Claves de la economía colaborativa y políticas públicas”, en *Economía industrial*, n. 402, 2016, pp. 11-17. (ISSN 0422-2784).

- MINISTERIO DE FOMENTO. Resolución de coordinación 1/2010, de 2 de febrero, dictada al amparo del art. 16.2 de la Ley Orgánica 5/1987, para aclarar las dudas ocasionadas con la reforma operada llevada a cabo por 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 y servicios (“Ley Ómnibus”) y el arrendamiento de vehículos con conductor.

- OLMEDO PERALTA, E., “Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y VTC: una cuestión de política de la competencia”. en *Revista de Estudios Europeos*, n. 70, julio-diciembre 2017, pp. 250-283.

- PANIZA FULLANA, A. "El caso Uber: la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017." en *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 3/2018 parte Jurisprudencia, Cizur Menor (Navarra), 2018.

- ROSENBLAT, A. y STARK L. “Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber’s Drivers” en *Internacional Journal of Communication*, n. 10, 2016, pp. 3758-3784

- ROGERS, B. "The Social Costs of Uber” en *University of Chicago Law Review Online*, n. 82, 2017, Iss. 1, Art. 6

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General II*, 2º edic., Iustel, Madrid, 2009, pp. 270-281
- URTIEAGA, E. “Las políticas de discriminación positiva” en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n. 146, Madrid, Octubre-Diciembre 2009, pp. 181-213 (ISSN: 0048-7694).
- VELASCO SAN PEDRO, L. A. “El transporte colaborativo <<hit et nunc>>” en *Revista de Estudios Europeos* n. 70, julio-diciembre, 2017, pp. 398-415 (ISSN: 2530-9854).
- WALLSTEN, S. "The Competitive Effects of the Sharing Economy: How is Uber Changing Taxis?", julio 2015.

VIII. FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS

1. Fuentes normativas

a) Legislación comunitaria

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010.

Unión Europea. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, (núm 376, de 27 de diciembre de 2006).

Unión Europea. Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (núm. 178, de 17 de julio de 2000).

b) Legislación nacional

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Constitución Española.

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Orden de 4 de febrero de 1993 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional de viajeros por carretera.

Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios

Ley 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

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.

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

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

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.

Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, 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.

c) Legislación autonómica

Aragón. Decreto 37/1983, de 19 de abril, de exhibición al público de tarifas del servicio público de transporte de viajeros por carretera de menos de 10 plazas (taxis) (BOA 28 abril 1983, núm. 14).

Madrid. Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos.

Cataluña. Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi de Cataluña.

Madrid. Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios del Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo.

Aragón. Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi

Cataluña. Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor.

Madrid. Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

Aragón. Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor.

Aragón. Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

d) Legislación local

Ayuntamiento de Zaragoza. Reglamento Municipal de Zaragoza 55/2008, de 29 de febrero, del Servicio Urbano de Autotaxi.

Ayuntamiento de Madrid. Ordenanza municipal 74/2012, de 28 de noviembre, Reguladora del Taxi.

Ayuntamiento de Zaragoza. Consulta Pública de adaptación del Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza a la Ley aragonesa 5/2018, de 19 de abril.

Área Metropolitana de Barcelona. Reglamento Metropolitano del Taxi, de 17 de mayo de 2019

2. Fuentes jurisprudenciales

Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de junio, (BOE núm. 172, de 20 de julio de 1981) ECLI:ES:TC:1981:22.

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio (BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984) ECLI:ES:TC:1984:83

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, ECLI:EU:C:2017:981.

Conclusiones del Abogado General presentadas el 11 de mayo de 2017 en el asunto C-434/15, Asociación Profesional Élite Taxi contra Uber Systems Spain, S.L, ECLI:EU:2017:364.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) n. 1711/2017, de 13 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) n. 1713/2017, de 13 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia n. 921/2018 de 4 junio, (RJ\2018\2695).

Sentencia del Juzgado de lo Mercantil de Barcelona, Sección 3º, n. 929/2018, de 10 de abril, ECLI:ES:JMB:2018:28.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), Sentencia n. 1322/2019, de 7 de octubre, RJ 2019/3887

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia n. 349/2020, de 10 de marzo.