

JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
ABOGADO

**INFORME SOBRE LA REGULACIÓN
JURÍDICA DE LAS VTC EN RELACIÓN AL
TAXI**
**(PROPUESTAS DE MEJORA DE LA LEGISLACIÓN
ESPAÑOLA A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA COMPARADA)**

Madrid, 11 de diciembre de 2017

SUMARIO

I.	Introducción: Objeto del Informe	1
II.	Análisis de la distinción entre taxi y vtc en Derecho español y el Derecho comparado (Alemania, Francia e Italia)	4
	A. Antecedentes: el caso español y sus similitudes con otros países de nuestro entorno.....	4
	B. La necesidad de autorización en España, Francia, Alemania e Italia	9
	C. Requisitos, limitaciones cuantitativas y a la transmisión en España, Francia, Alemania e Italia	13
III.	La intermediación con licencias de taxi y vtc: la responsabilidad de Uber, Cabify y demás plataformas.....	18
	A. El contexto europeo.....	19
	B. El caso español	23
IV.	La regulación asimétrica de taxi y vtc en el derecho español: la necesidad de una licencia municipal de vtc	27
	A. Estado, Comunidades Autónomas y municipios: la asimetría de competencias entre el taxi y el vtc y el agotamiento de la jurisprudencia constitucional	28
	B. La competencia local sobre el transporte urbano	36
V.	Los beneficios de una licencia municipal para el vtc urbano	41
	A. Mayor homogeneidad y facilidad de aplicación de los artículos 123 y 180 del ROTT	41
	B. Mayor eficacia y dinamismo del requisito 1/30	45
	C. Utilización efectiva de la regla de habitualidad 80/20	53
VI.	El impacto limitado de las propuestas de mejora actualmente en marcha	56
	A. Sobre la prohibición de transmisión	57
	B. Sobre el registro de transacciones	58
VII.	El nivel – dentro de la jerarquía normativa – en el cual deben de producirse las reformas.....	59
VIII.	Conclusiones	63

I. Introducción: Objeto del Informe

1. El sector del transporte discrecional de viajeros en el ámbito urbano es, sin lugar a dudas, un sector convulso. Como es de sobra conocido existe actualmente una situación conflictiva entre las nuevas plataformas de servicios a través del móvil y el sector del taxi respecto de las condiciones en que ambos prestatarios de servicios acceden a sus consumidores.
2. En un comienzo, el debate se planteó desde la perspectiva de la economía colaborativa al prestarse estos nuevos servicios de transporte mediante particulares. Sin embargo, esta alternativa pronto se mostró inviable en Europa¹. Dichas plataformas optaron entonces por prestar sus servicios utilizando conductores y vehículos autorizados. Las conocidas como licencias VTC o arrendamiento de Vehículo de Turismo con Conductor.
3. La utilización de vehículos y conductores sujetos a autorización suscita multitud de cuestiones jurídicas derivadas de que los nuevos operadores integran en sus servicios a vehículos autorizados para prestar un servicio tradicionalmente de lujo (el alquiler de un vehículo con chofer), en clara competencia con el taxi.

¹ Véase entre otros los siguientes enlaces relativos al cierre de Uberpop en los distintos países objeto de estudio. <https://www.theguardian.com/technology/2015/may/26/uber-pop-italy-order-discontinue-unfair-competition-taxi>; <https://www.theguardian.com/technology/2015/jul/03/uber-suspends-french-ride-sharing-service-uberpop>; <http://money.cnn.com/2015/03/18/news/uber-ban-germany/index.html>; https://elpais.com/economia/2014/12/31/actualidad/1419993561_752162.html

4. La dialéctica es compleja y los medios de comunicación – incluso algunas Administraciones² - tienden a simplificarla en exceso planteando un debate entre modernidad y antigüedad, competencia y monopolio, que sólo oscurece la difícil convivencia real y jurídica existente entre ambos regímenes jurídicos: taxi y VTC.
5. El presente informe se realiza a petición de la Federación Profesional del Taxi de Madrid con un doble objetivo: de un lado definir claramente la realidad del sector, no sólo a nivel interno, sino por referencia a las principales economías de la zona euro (Francia, Alemania e Italia), por otro lado exponer las necesidades de regulación del sector y los modos para llevarla a cabo teniendo en cuenta dicho estudio comparado. A tal efecto, el estudio se divide en VII secciones, más la presente introducción.
6. En la sección II, se proporciona un breve contexto sobre el régimen jurídico actualmente existente en España y los motivos que explicarían la existencia de un régimen diferenciado para las licencias de taxi y las de vtc. En este primer apartado, se razona como dicha distinción existe tanto en Alemania, Francia e Italia y como en todos estos países existen una serie de rasgos diferenciadores entre ambos servicios – taxi y vtc – que son comunes a todos ellos.
7. En la sección III se analiza el régimen jurídico de las plataformas en la prestación de servicios que van mucho más allá de una mera intermediación puramente electrónica, en la medida en que son precisamente ellas quienes determinan que los sujetos con una autorización vtc puedan o no prestar el

² Véase en este sentido el pleito que enfrenta a la CNMC y al Ministerio de Fomento por el Real Decreto 1057/2015. <https://blog.cnmc.es/2017/07/11/sobre-la-demanda-de-la-cnmc-contra-la-normativa-del-alquiler-de-vehiculos-con-conductor-vtc-ante-el-tribunal-supremo/>

servicio de transporte dentro de sus plataformas. En particular pondremos de manifiesto cómo la LOTT determina claramente la necesidad de autorización para la prestación de servicios de intermediación en el sector del transporte si bien no lo regula, quedando, esta cuestión, inacabada y siendo necesario su concreción por vía reglamentaria.

8. En la sección IV, una vez evidenciada la existencia de una dicotomía TAXI/vtc que debe ser adecuadamente gestionada por el legislador y constatada la necesidad de una regulación específica para las plataformas de “intermediación”, nos adentramos específicamente el ordenamiento español y los problemas derivados de la regulación asimétrica del taxi, a nivel local, frente al vtc, regulado a nivel autonómico.
9. En la sección V, exponemos a la luz de las consideraciones realizadas en los capítulos previos las modificaciones del marco normativo que, desde nuestra perspectiva, deberían llevarse a cabo centrándonos en el reconocimiento de la competencia local sobre la materia y los beneficios que ello implicaría.
10. En la sección VI analizaremos las propuestas realizadas hasta la fecha por el Ministerio para la modificación del ROTT, resaltando las limitaciones de las mismas.
11. En la sección VII estudiaremos, en concreto, las competencias municipales en materia de vtc y la necesidad, o no, de una atribución expresa por parte de los legisladores autonómicos, poniendo de manifiesto como en Madrid y Cataluña los municipios ya ostentan competencias para regular las licencias de vtc local.

12. Finalmente, en la sección VIII, resumiremos las conclusiones que se extraen del estudio.

II. Análisis de la distinción entre taxi y vtc en Derecho español y el Derecho comparado (Alemania, Francia e Italia)

A. Antecedentes: el caso español y sus similitudes con otros países de nuestro entorno

1. La distinción entre taxi y vtc en España

13. La dicotomía entre taxi y vtc en el ordenamiento jurídico español es sin lugar a dudas una cuestión que viene requiriendo de una regulación coherente y comprensiva desde hace ya muchos años.³
14. La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), estableció originalmente un régimen jurídico común para la actividad de arrendamiento de vehículos, sin distinguir entre las actividades de arrendamiento con y sin conductor (considerada entonces una actividad auxiliar y complementaria del transporte). Posteriormente, el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT) vino a reconocer la existencia de una modalidad de transporte diferenciada consistente en el arrendamiento de vehículos con conductor o “vtc” (vehículo de turismo con conductor).
15. El ROTT fue a su vez objeto de desarrollo por diversas Órdenes ministeriales, que establecieron requisitos tendentes a ordenar el acceso

³ Así lo reconoce la propia Memoria de Análisis de Impacto Normativo (“MAIN”) del Real Decreto 1057/2015.

(mediante exigencia de título habilitante) y prestación del servicio de arrendamiento de vtc. Si bien el marco jurídico fue siempre estatal y autonómico, nunca local como el taxi, y la regulación mucho menos densa que en el caso del taxi.

16. Dicho régimen jurídico sufrió una importante modificación con la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada “Ley Ómnibus”), cuyo art. 21 dio nueva redacción a los artículos 133 a 137 de la LOTT, planteando una controversia jurídica respecto de la idoneidad del ROTT para continuar ordenando el sector de las vtc⁴.
17. La Sentencia de 14 de febrero de 2012 (Rec. 427/2010) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo puso fin a las distintas interpretaciones y consideró que, habiendo suprimido la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, los arts. 135 y 136 de la LOTT – que condicionaban el otorgamiento de autorizaciones de vtc al cumplimiento de determinados requisitos atinentes a los vehículos, locales, etc. – el Gobierno no podía, por vía reglamentaria, reintroducir requisitos para la autorización del

⁴ En su nueva redacción, el art. 134 de la LOTT pasaba a someter el arrendamiento de VTC al régimen jurídico general del transporte público discrecional de viajeros, de tal manera que dicha actividad pasaba de requerir autorización específica a la exigible con carácter general al transporte discrecional de viajeros. En desarrollo de este nuevo marco legal, el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el ROTT para adaptarlo a la citada Ley 25/2009, de 22 de diciembre, estableció ciertos requisitos (relativos a vehículos, locales, conductores y seguros) para el otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de VTC. En Dictamen 1069/2010, de 1 de julio, emitido durante la tramitación de dicho Real Decreto, el Consejo de Estado concluyó que la remisión del art. 134 de la LOTT al régimen del transporte discrecional de viajeros no era óbice para que por vía reglamentaria se singularizase el régimen jurídico del arrendamiento de VTC ajustándolo a condiciones particulares para la obtención del título habilitante y para el ejercicio de la actividad.

arrendamiento de vtc adicionales a los que le eran aplicables como a cualquier otra actividad de transporte discrecional de viajeros.

18. Con posterioridad, la LOTT fue modificada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987 y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Área, que en su artículo primero, modifica el artículo primero de la LOTT y establece claramente que el arrendamiento de vehículos sin conductor es una actividad complementaria o auxiliar, distinguiéndola por tanto del arrendamiento de vtc que pasa a formar parte de las actividades de transporte.⁵

19. La distinción entre los servicios que las vtc y las licencias de taxi atendían – así como la diferencia entre ambas licencias o autorizaciones – no es exclusiva de nuestro ordenamiento; de hecho, está presente en muchos países de nuestro entorno. A lo largo del presente estudio demostraremos cómo tanto en Francia, como en Alemania o Italia existe una división análoga a la que se produce en España entre taxi y vtc y cómo en todos estos países ambos regímenes se dirigían a consumidores distintos. Sin embargo, con la implantación de las tecnologías de la información y el uso de internet en tiempo real ha surgido un conflicto entre ambos regímenes que requiere de una regulación armonizada y congruente de ambos segmentos del mercado.

⁵ Véase el preámbulo de la Ley 9/2013, de 4 de julio para mayor aclaración.

2. La distinción entre taxi y arrendamiento de vehículos con conductor en los países de referencia del estudio

20. Como podremos ver durante los siguientes epígrafes, en Francia, la regulación del sector distingue entre los taxis y las vtc (que responden al acrónimo “*voitures avec chauffeur*”)⁶. En Alemania, por contraposición al taxi, la ley define el tráfico de vehículos de alquiler como el transporte de personas con vehículos de pasajeros mediante los cuales el empresario realiza viajes cuya finalidad, destino y desarrollo decide el arrendador y que no constituyen transporte con taxi⁷. Del mismo modo que en Italia, existe una distinción ente el taxi y alquiler de turismos con conductor (“*noleggio di autovetture con conducente*” o “NCC”)⁸.
21. Entre las particularidades, o líneas maestras, que definen este tipo de licencias (VTC, NCC o similar) frente al taxi, se encuentran: la prohibición de deambular, la libertad tarifaria y de elección de clientes, las limitaciones a la captación de clientes fuera de la sede de la empresa y a la transmisión de autorizaciones. Cuestiones todas ellas que también se han planteado en nuestro territorio.

⁶ La regulación de ambas autorizaciones se encuentra en el *Code des Transports*, disponible en el lgeifrance.gouv.fr, en adelante las referencias L, R, D se refieren a la nomenclatura francesa que aparece en el índice del Código de Transportes. La denominación VTC se encuentra en L3122-1. Importa destacar que, originariamente, el régimen jurídico de los VTC se contenía en el Código del Turismo, pues se contemplaba como un servicio turístico (Loi 2009-888 du 22 juillet 2009). La Ley de 1 de octubre de 2014 opera un traspaso de ciertas disposiciones relativas a esta actividad, y en particular las relativas a su autorización, del Código del Turismo al Código de los Transportes.

⁷ Sección 49 de la Ley de Transporte de Personas, *Personenbeförderungsgesetz* (PBefG), disponible en <http://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/index.html>

⁸ Artículo 85.2.d) del *Codice della Strada*.

22. La prohibición de deambular, se articula de manera diferente en cada país. Así en Alemania existe una orden de retorno o *Rückkehrgebot*, mientras que en Francia⁹ o Italia el taxi tiene un monopolio sobre el estacionamiento en suelo público para la captación de clientes.¹⁰
23. Del mismo modo, en Italia, Alemania¹¹ y Francia las licencias vtc se caracterizan por la no obligatoriedad de prestar un servicio si lo demanda un cliente y por su capacidad de fijar libremente sus tarifas.
24. Finalmente, en todos estos países se ha tratado asimismo la posibilidad de que la orden de contratación pueda producirse fuera del local de la empresa, adoptándose posturas distintas. Así mientras la Ley alemana, parece permitir la contratación por teléfono y en Francia se admite la contratación electrónica¹², en Italia, en algunas regiones, se sigue considerando, que la contratación debe tener lugar en el local de la empresa¹³.

⁹ Salvo que se trate de estacionar cerca de las estaciones y aeropuertos, y siempre y cuando el vehículo esté reservado y como máximo una hora antes de la recogida del cliente (D3120-3), en el día objeto de la reserva.

¹⁰ Véase la Legge quadro n21/1992 per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, artículo 2, apartado primero, “*Il servizio di taxi ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalita' del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale.*” Véase, también, por ejemplo, a nivel regional, Legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 (BUR n. 70/1996) artículo 4, apartado primero: “*o stazionamento dei mezzi adibiti al servizio avviene all'interno delle rimesse. É vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nell'ambito territoriale dei comuni dotati di servizio di taxi.*”

¹¹ El taxi alemán se caracteriza por que los taxis solo pueden prestar servicios en el municipio en el que el empresario tenga su sede, salvo supuestos de petición previa del servicio, en cuyo caso se admite la realización de transportes desde otros municipios (artículo 47.2). Existen tarifas fijas y obligatorias que establecen las autoridades locales en sus respectivas ordenanzas. Y rige una obligación de transporte (“*Beförderungspflicht*”) que impide rechazar una petición dentro del ámbito territorial fijado por las autoridades locales.

¹² R3120-2. “*Sans préjudice de l'article R. 3122-15, la justification de l'existence de la réservation préalable mentionnée au I et aux 1° et 3° du II de l'article L. 3120-2 peut être apportée au moyen*

25. A continuación analizaremos, en primer lugar, la necesidad específica de autorización para prestar los servicios vtc. Posteriormente, observaremos, la imposición de limitaciones en España y los tres países de referencia a este tipo de licencias.

B. La necesidad de autorización en España, Francia, Alemania e Italia

26. Como se explicó en los antecedentes, la ley 9/2013, de 4 de julio, vino a superar el déficit de amparo legal puesto de manifiesto por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de febrero de 2012 (antes citada), al eliminar el art. 134 de la LOTT y añadir un apartado cuarto a su artículo 99, cuyo segundo párrafo (hoy vigente) es del siguiente tenor:

“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.”

27. A su vez, los artículos 43.1 y 48 de la LOTT introducen, para toda autorización de transporte público (ya sea el arrendamiento de vtc o cualquier otro tipo de transporte) su carácter reglado y la sujeción por tanto a una limitación en número y a una serie de criterios cuantitativos y

d'un document écrit sur un support papier ou électronique. Le conducteur est tenu de présenter ce justificatif à toute demande des agents chargés des contrôles. Un arrêté des ministres chargés, respectivement, de l'économie et des transports et du ministre de l'intérieur précise les informations figurant sur ce justificatif et ses caractéristiques. ”

¹³ Vid supra, artículo 4, apartado tercero: “Le prenotazioni di trasporto sono effettuate presso le rispettive rimesse o sedi del vettore. È vietata l’installazione a bordo di strumentazioni, anche amovibili, finalizzate allo smistamento indifferenziato su piazza delle richieste di servizio degli utenti. Lo svolgimento del servizio con le modalità di cui al presente comma, costituisce esercizio di attività di taxi, soggetto al relativo regime autorizzatorio”

cualitativos cuyo detalle en algunos casos se remite a la potestad reglamentaria del Gobierno.

28. A la luz de ello, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia de 27 de enero de 2015 (Rec. 969/2012), ha tenido ocasión de afirmar que dicha redacción legítima, a partir de su entrada en vigor y con las reservas que se desprenden de su contenido, las limitaciones a las que la Ley 25/2009 privó de cobertura normativa y que la Sala consideró inaplicables.
29. Como veremos a continuación la exigencia de una autorización específica sujeta a limitaciones cuantitativas por defecto y a un sistema reglado es común en todos los países objeto de estudio (Francia, Alemania e Italia).
30. Comenzando por Alemania, la existencia de dicho régimen regulado tiene una marcada vocación de servicio público. Así, el Tribunal Constitucional alemán, incluso antes de la promulgación de la PbefG de 1961, ya había declarado en la Sentencia de 8 de junio de 1960 (comúnmente conocida como “Taxi-Beschluss” o “Sentencia del Taxi”) que la existencia y funcionamiento de este sector del transporte discrecional de viajeros, con referencia expresa a los taxis, es un bien de la comunidad digno de protección. La voluntad del legislador alemán de distinguir la actividad del taxi de los vehículos de alquiler y su necesidad de regulación, se aprecia igualmente en la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 14 de noviembre de 1989 que analizó si la “obligación de regreso” (Rückkehrgebot) de los coches de alquiler es compatible con la Constitución alemana y en particular, con el derecho a la libre elección de profesión (artículo 12.1 de la Ley Fundamental de Bonn).

31. El Tribunal declaró que esa obligación no se justificaba en sí misma, sino en la medida en que garantiza que los vehículos de alquiler desarrollan una actividad distinta del taxi, objetivo que la sentencia define como una finalidad constitucionalmente legítima, porque también lo es la protección de la existencia y capacidad funcional del taxi, tal como ya había declarado el propio Tribunal en su sentencia de 1960.

32. Entrando más en detalle, en el Derecho alemán, el principio general de la Ley PbefG¹⁴ es la obligación de todo aquel que transporte personas a través de tranvías, trolebuses o vehículos de motor, de estar en posesión de la correspondiente autorización (“Grundsatz der Genehmigungspflicht”) artículo 2.1), autorización que es también necesaria en caso de ampliación o modificación esencial de la empresa o transmisión de la licencia o de la gestión del negocio (artículo 2.2). La particularidad del taxi es que los derechos y obligaciones derivados de la licencia no pueden ser transmitidos de forma autónoma. La ley alemana establece que tales derechos y deberes

¹⁴ La ley federal actualmente vigente en materia de Taxi es la Ley de Transporte de Personas (“Personenbeförderungsgesetz”, PbefG). La PbefG fue inicialmente aprobada el 21 de marzo de 1961 y sufrió una importante reforma, en cuanto al transporte que nos ocupa, en el año 1983 a través de la denominada “5.Novelle” o “Taxennovelle”. La última modificación de la Ley data de agosto de 2016 y afectó exclusivamente al transporte de personas mediante tranvía (Ley de 29 de agosto de 2016 de incremento de la competencia en el sector del tranvía).

2. La citada ley ha sido desarrollada por dos normas reglamentarias del Bund, dictadas al amparo del artículo 57 PbefG: el Reglamento sobre explotación de empresas de transporte de personas en vehículos de automóvil de 1975 (“Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr”, BOKraft, última modificación de 31 de agosto de 2015), que detalla las condiciones para el ejercicio de la actividad y el Reglamento para el acceso a la profesión de transportista de personas por carretera del año 2000 (“Berufszugangverordnung für den Strassenpersonenverkehr”, PBZugV, última modificación de 31 de agosto de 2015), que especifica las condiciones de acceso al ejercicio de la profesión como requisitos de honorabilidad personal, capacidad económica, financiera y técnica necesarias, así como el procedimiento para acreditar esta última.

solo podrán ser transmitidos al mismo tiempo que toda la empresa o partes esenciales de la misma que tengan sustantividad propia.

33. En Italia, la regulación del taxi y de las licencias vtc ha planteado menores problemas de índole constitucional. En este sentido, resulta indiscutible conforme al Codice della Strada la necesidad de autorización para poder operar cualquier servicio de transporte de viajeros¹⁵, mientras que la Ley 21/1992 parece limitar -según ha sido interpretada por los Tribunales¹⁶- el término licencia para el taxi y la autorización para el NCC, reconociendo en cualquier caso el carácter marcadamente local de ambas.¹⁷ De hecho, en el caso más reciente planteado en Italia,¹⁸ el tribunal no sólo ha reconocido la existencia de un marco regulatorio reglado eminentemente local sino que ha defendido su legalidad conforme a la legislación comunitaria, llegando a la conclusión de que Uber se estaría aprovechando de dicho régimen jurídico en el caso de las licencias NCC para competir deslealmente con el sector del taxi.

¹⁵ Artículo 85.4 del Codice della Strada que establece la sanción administrativa por operar sin la preceptiva autorización.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Civil de Roma especializado en empresa de 7 de abril de 2016 (RG 76465/2016).

¹⁷ Vid. supra. “*Dal quadro normativo sopra sintetizzato (riportato nelle parti di interesse ai finid ella decisione del presente ricorso) emerge innanzitutto il carattere locale di entrambi i servizi e non solo di quello di taxi*”

¹⁸ Sentencia del Tribunal Civil de Roma especializado en empresa de 7 de abril de 2016 (RG 76465/2016).

34. Finalmente, en el derecho francés, la prestación de estos servicios está únicamente permitida a aquellos operadores autorizados hasta tal extremo que la infracción de la norma acarrea una sanción penal.¹⁹

C. Requisitos, limitaciones cuantitativas y a la transmisión en España, Francia, Alemania e Italia

35. En España, los preceptos de la LOTT que establecen la necesidad de un marco reglado con requisitos cuantitativos y cualitativos han sido desarrollados en el ROTT, a través del Real Decreto 1057/2015, actualmente impugnado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ante el Tribunal Supremo.
36. En resumidas cuentas, el ROTT, tras su modificación por el Real Decreto 1057/2015 establece un ratio entre las licencias de vtc y las de taxi interurbano (VT) de 1/30 sujeto a una serie de condiciones²⁰, impone unos requisitos mínimos de potencia y dimensiones para los vehículos susceptibles de obtener una licencia vtc, establece una regla de habitualidad en la Comunidad Autónoma donde se haya obtenido la licencia vtc y exige a los licenciatarios la obtención de un seguro de responsabilidad.
37. Uno de los aspectos a destacar del presente estudio es que ninguna de estas limitaciones resulta particularmente llamativa si se contrapone con el resto de países objeto de estudio (Francia, Alemania e Italia).

¹⁹ L3124-4, L3124-7 y L3124-12.

²⁰ La regla 1/30 sólo es de aplicación si existen limitaciones cuantitativas para los taxis, es una regla de máximos, las CC.AA. no pueden imponer un ratio más estricto y siempre pueden situarse por debajo.

38. Por ejemplo, si bien es cierto la ley federal alemana establece un marco general que no contiene límites cuantitativos concretos a las licencias que pueden conceder las autoridades locales competentes, el precepto de la PbefG que regula la concesión de licencias de taxi (artículo 13.4) establece como principio general que la autorización debe denegarse cuando los intereses públicos del tráfico puedan verse perjudicados; por ejemplo, si la industria del taxi local puede verse amenazada en su capacidad funcional. La apreciación de estos conceptos jurídicos indeterminados atribuye a las autoridades competentes (en este caso los Länder²¹ y los municipios) un amplio margen de discrecionalidad que la ley somete a unos requisitos ciertamente amplios. De este modo, para valorar la concurrencia de esos supuestos, la administración competente debe ponderar indicios tales como la demanda de peticiones de transporte en el sector del taxi, la densidad de taxis, la evolución de la rentabilidad y costes a la vista del tiempo de intervención requerido, el número y las causas de la demanda de los servicios de transporte. Más allá de esos principios generales la ley no concreta otros límites a la concesión de autorizaciones de taxi.
39. Especial atención merece también, en este sentido, la previsión en la ley federal alemana de un periodo de tiempo de observación, de un año máximo de duración, que debe respetar la Administración antes de decidir sobre nuevas peticiones, intervalo en que las autoridades deben valorar los efectos que ha tenido sobre los intereses públicos del tráfico las

²¹ la ley efectúa constantes remisiones a los Länder para atribuirles la facultad de regular determinados aspectos de la actividad del taxi tales como las tarifas por tiempo y kilómetro, los suplementos, pagos anticipados (artículo 51), transportes de minusválidos, servicios de radiotaxi, etc. (artículo 47.3) o de desarrollar reglamentariamente determinados aspectos de la ley federal (por ejemplo, en las excepciones a la obligación de que el empresario del transporte gestione el negocio en su propio nombre y bajo su responsabilidad, artículo 3.2 PbefG), así como el ejercicio de importantes competencias como, por ejemplo, garantizar a la población una satisfacción de sus necesidades de transporte (artículo 8.3 PbefG).

autorizaciones concedidas anteriormente. Es decir, la ley federal exige a las autoridades competentes ponderar los efectos que han tenido las licencias anteriormente concedidas, a la hora de otorgar nuevas autorizaciones (artículo 13.4).

40. En Italia la regulación de los servicios de taxi y vtc también se encuentra delegada en las regiones y en los ayuntamientos o “*comune*”. Pese a que hubo un intento de establecer una regulación específica para el alquiler de turismos²² está finalmente no prosperó. La legislación se encuentra, por tanto, en el Codice della Strada, la Ley 21/ 1992 “*per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*” y los reglamentos locales.
41. La Ley 21/1992 dispone el marco general estableciendo las diferencias fundamentales entre ambos servicios (prohibición de deambular, sujeción o no a tarifas, obligación de hoja de ruta para el NCC²³) aunque confiere un amplio margen de discreción a las autoridades locales que pueden determinar entre otras cuestiones el número de vehículos para cada tipo de

²² Proposta di legge d'iniziativa dei deputati giro, barani, bernardo, brusco, carlucci, colucci, de corato, di virgilio, fabbri, marinello, mazzaracchio, ricevuto, romagnoli, rosso, santori, senza, tucci disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autovetture con conducente disponibile en <http://leg15.camera.it/ dati/lavori/schedela/apriTelecomando wai.asp?codice=15PDL0036200>

²³ Art. 11, apartado cuarto “*Nel servizio di noleggio con conducente e' previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio" completo dei seguenti dati: a) fogli vidimati e con progressione numerica; b) timbro dell'azienda e/o societa' titolare della licenza. La compilazione dovra' essere singola per ogni prestazione e prevedere l'indicazione di: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e km. di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del committente. Tale documentazione dovra' essere tenuta a bordo del veicolo per un periodo di due settimane).*”

servicio y los requisitos necesarios para la obtención de la licencia de taxi y la autorización NCC.²⁴

42. Por ese motivo, la legislación es básicamente regional y local, existiendo restricciones cuantitativas a este nivel tanto para las licencias tanto de taxi, como NCC. A modo de ejemplo, la Legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 (BUR n. 70/1996) de Veneto²⁵ autoriza al Consejo Regional a establecer contingentes en base a una serie de criterios, entre ellos, la población residente, la demanda de movilidad, el transporte público local existente y su integración con otros sistemas, los flujos turísticos, la presencia de estructuras económico-productivas y el transporte para discapacitados.²⁶ En aplicación de estas normas, en el municipio de Vicenza, por ejemplo, existen únicamente 37 vehículos autorizados con la licencia NCC.²⁷
43. Los reglamentos locales disponen, por tanto, el régimen jurídico sustantivo de las licencias de taxi y las autorizaciones NCC. A modo de ejemplo, el reglamento de la ciudad de Roma dispone de 51 artículos en los que se contienen especificaciones respecto a las condiciones de los vehículos (artículo 21), o la validez y transmisión de las licencias (artículos 18 y 19).

²⁴ Art. 5. *Competenze comunali*

1. I comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono:

a) il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio;

b) le modalita' per lo svolgimento del servizio;

c) i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi;

d) i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

²⁵ Texto vigente disponible en <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1996/96lr0022.html>

²⁶ Artículo 6 de la Legge regionale 30 luglio 1996, n. 22 (BUR n. 70/1996).

²⁷ <http://www.comune.vicenza.it/cittadino/scheda.php/42723,70546>

44. A este respecto debe mencionarse que la Ley italiana 21/92 establece una serie de limitaciones a la transmisión de licencias aplicables en todo el territorio. De este modo las licencias o autorizaciones sólo podrán transmitirse transcurridos cinco años de su otorgamiento, si el sujeto ha alcanzado los sesenta años de edad, incapacidad, invalidez o muerte.²⁸
45. En Alemania, sin embargo, una vez concedido, se permite la transmisión del título habilitante bajo ciertas condiciones, como que la transmisión debe ser integral, incluyendo por tanto todos los elementos de la actividad empresarial o que los nuevos adquirentes no pueden transmitir la licencia en los primeros dos años. En todo caso, la autorización para transporte discrecional con vehículos de motor está limitada en el tiempo a un máximo de 5 años (artículo 16.4 PbefG), transcurrido el cual la autorización no se prorroga, sino que requiere una nueva concesión.
46. En Francia, la situación es muy similar. El taxi se define como un servicio de transporte consistente en vehículos automóviles de un máximo de ocho plazas, excluida la del conductor, que incorporan equipos especiales y un terminal de pago electrónico y cuyo propietario o explotador es titular de una “autorización de estacionamiento” (*autorisation de stationnement*) (**ADE**) en la vía pública, en espera de la clientela, a fin de efectuar, a demanda de ésta y a título oneroso, el transporte particular de personas y de su equipaje) (L3121-1).
47. Cabe destacar, en cuanto a la comercialización del servicio que se prohíbe tanto a los prestadores de servicios de transporte público particular como a los intermediarios (en particular las centrales de reserva): informar al

²⁸ Artículo 9 de la Ley italiana 21/1992.

cliente, antes de la reserva, por cualquier medio, tanto de la localización como de la disponibilidad de un vehículo de transporte público particular cuando esté situado en la vía pública sin que su propietario o explotador sea titular de una ADE.

48. Por su parte, las vtc se obtienen tras la inscripción en un registro nacional de carácter público dividido por regiones. La inscripción conlleva una tasa (limitada a 250 euros) y debe renovarse cada cinco años. La inscripción se condiciona al cumplimiento de los requisitos relativos a los vehículos, conductores y capacidad económica.²⁹
49. Cabe terminar poniendo de manifiesto que en Francia, las licencias son intransmisibles (L 3121-2 del Code des Transports). Lo fueron al principio por desarrollo jurisprudencial, luego se prohibió su transmisión en los años 70, se volvió a autorizar en 1995 y se volvió a prohibir en 2014 (con disposiciones transitorias para no afectar a las licencias otorgada o adquiridas con anterioridad que requieren en el caso de reventa la posesión durante al menos 5 años).

III. La intermediación con licencias de taxi y vtc: la responsabilidad de Uber, Cabify y demás plataformas

50. Delimitado el marco regulatorio de aplicación en los distintos países de nuestro entorno y por tanto la imposición de requisitos muy similares a los existentes en nuestro país, procede adentrarse un paso más en el análisis y estudiar ahora la responsabilidad de las distintas plataformas que utilizan las licencias vtc para prestar sus servicios y que les han permitido acceder a

²⁹ L3122-3.

una serie de consumidores que, ante determinados parámetros de calidad, seguridad y celeridad, pueden optar indistintamente por un servicio de taxi o de vtc.

A. El contexto europeo

51. La cuestión que se trata en esta sección no es baladí, tal y como refleja el hecho de que la pregunta relativa al carácter de empresa de transporte o empresa de servicios de la información de Uber, o plataformas similares, es objeto actualmente de dos litigios pendientes de resolución ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: (i) C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain, S.L.* y (ii) C-320/16, *Uber France SAS* y que ha sido planteados por tribunales nacionales españoles y franceses respectivamente.
52. A la fecha del presente dictamen, ambos procedimientos se encuentran pendientes de sentencia y sólo se ha publicado la opinión del Abogado General que si bien no es vinculante, sí resulta muy autorizada.
53. Según el Abogado General Szpunar – que ha sido el Abogado General designado en ambos pleitos - resulta indudable que dichas compañías prestan servicios de transporte. El Abogado General considera que pese al carácter esencialmente mixto del servicio desde la perspectiva del usuario – software y transporte – la prestación principal de dicho servicio es siempre la de transporte y las plataformas ejercen un control preponderante sobre esta. El Abogado General utiliza como contraste el caso de las plataformas de reserva de hoteles o adquisición de billetes de avión, señalando que Uber, u otras plataformas, determinan el precio del trayecto y controlan los factores económicamente pertinentes del servicio [dado que puede eliminar

a conductores de su plataforma si su puntuación baja por debajo de un determinado umbral]. Finalmente, el Abogado General plantea la dificultad de los conductores de desempeñar una práctica económica autónoma en ausencia de la plataforma y contrapone este servicio al que prestan los buscadores de vuelos o de hoteles que actúan como verdaderos intermediarios.

54. A idéntica conclusión parecen haber llegado los tribunales italianos en el pleito que enfrentaba a varias asociaciones de taxis frente a Uber en la región de Roma y que se decidió el pasado 7 de abril de 2017 (desconocemos si existe una apelación en curso)³⁰. En dicho asunto, el Tribunal Civil especializado en asuntos mercantiles, dictaminó que Uber había actuado de manera desleal al infringir la normativa de las autorizaciones NCC causando un perjuicio al sector del taxi y ordenando el bloqueo de la aplicación. En el curso de su razonamiento, el Tribunal sostiene que Uber es un servicio público no de línea enfatizando el papel primordial de Uber en la gestión del servicio.

55. En Francia, la legislación ha sufrido variaciones constantes en los últimos años, llegándose en 2016 a la conclusión de que debía establecerse un régimen homogéneo para la intermediación o puesta en relación en el sector del transporte de viajeros. Así, los artículos L3141-1 y siguientes del código de transportes establecen los requisitos que deben cumplir estas empresas, que deben inscribirse en un registro público, con énfasis en lo que la Ley denomina “centrales de reserva” a las que señala como responsables del

³⁰ Sentencia del Tribunal Civil de Roma especializado en empresa de 7 de abril de 2016 (RG 76465/2016).

buen fin del viaje³¹ y exige un seguro específico de responsabilidad³². Dicha regulación pone de relieve, sobre todo, la ilegalidad de prestar un servicio de intermediación sin conductores con una licencia específica, bien de taxi, bien de vtc, que es sancionado con pena de cárcel.³³

56. En cuanto a la situación en Alemania, hay que destacar que Cabify no opera actualmente en ese país. Uber, en cambio, sí opera desde hace tiempo en Alemania, con distintas modalidades de prestación del servicio que han sido objeto de distintos pronunciamientos judiciales. Hay sentencias relativamente recientes que han prohibido la aplicación UberPop (transporte por particulares), porque, según los tribunales alemanes, Uber no puede ofrecer servicios de transporte en los que el conductor no tiene autorización administrativa para ello y cuando no está garantizado el estado de salud del conductor y que conozca las calles de la ciudad. Existe una segunda variante, denominada UberBlackm, que define el transporte

³¹ L3142-3 “La centrale de réservation est responsable de plein droit, à l’égard du client, de la bonne exécution des obligations résultant du contrat de transport, que ce contrat ait été conclu à distance ou non et que ces obligations soient à exécuter par la centrale elle-même ou par d’autres prestataires de services, sans préjudice du droit de recours de la centrale contre ceux-ci. Toutefois, la centrale peut s’exonérer de tout ou partie de sa responsabilité en apportant la preuve que l’inexécution ou la mauvaise exécution du contrat est imputable soit au client, soit au fait imprévisible et insurmontable d’un tiers étranger à la fourniture de la prestation prévue au contrat, soit à un cas de force majeure. »

³² L-31424-4 “La centrale de réservation justifie de l’existence d’un contrat d’assurance couvrant sa responsabilité civile professionnelle. »

³³ L-3143-4 “Est puni de deux ans d’emprisonnement et de 300 000 € d’amende le fait d’organiser la mise en relation de passagers et de personnes qui ne sont ni des entreprises de transport public routier de personnes au sens du titre Ier du présent livre, ni des exploitants de taxis, de voitures de transport avec chauffeur ou de véhicules motorisés à deux ou trois roues au sens du titre II du même livre, en vue de la réalisation des prestations mentionnées aux articles [L. 3112-1](#) ou [L. 3120-1](#). Les personnes morales déclarées responsables pénalement du délit prévu au présent article encourent, outre l’amende suivant les modalités prévues à l’article [131-38](#) du code pénal, les peines prévues aux 2° à 9° de l’article [131-39](#) du même code. L’interdiction mentionnée au 2° du même article 131-39 porte sur l’activité dans l’exercice ou à l’occasion de l’exercice de laquelle l’infraction a été commise. Les peines prévues aux 2° à 7° dudit article 131-39 ne peuvent être prononcées que pour une durée maximale de cinq ans. »

mediante limusinas sobre la que ahora volveremos y está la modalidad UberX, que se refiere al transporte por titulares de licencia vtc y es por tanto similar a lo que conocemos aquí. En principio, Uber solo opera en determinadas ciudades (por ejemplo Munich) con esta modalidad, que sí se ajusta a los requisitos exigidos por la jurisprudencia, dado que en este caso Uber sí verifica que los conductores tienen las autorizaciones necesarias.

57. En todo caso, la pregunta de si Uber requiere autorización específica para actuar como intermediarios no está expresamente resuelta en la legislación alemana. De una interpretación conjunta de los artículos 1 y 2 de la Ley de Transporte de Personas parece deducirse que sí es necesaria la autorización, pues el artículo 1 define de manera amplia el ámbito de aplicación de la ley que se aplica a cualquier transporte oneroso o comercial de personas y el artículo 2.1 exige autorización a cualquiera que transporte personas en el amplio sentido antes indicado (bajo el principio general de la ley alemana del deber de autorización “Genehmigungspflicht”).
58. Es muy interesante en este sentido notar la Sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Berlín de 10 de abril de 2015 que prohibió en Berlín los modelos de negocio UberPop (particulares) y UberBlack (limusinas), argumentando que Uber no era un simple intermediario, que su actividad vulneraba numerosas normas de la Ley de Transporte de Personas y que su prohibición era por tanto de interés general. Lo que redundaba en la idea de que no puede calificarse la actividad de estas plataformas como meros intermediarios, con independencia de si la intermediación debe ser objeto o no de autorización administrativa.

59. Partiendo de la base de que las plataformas antes descritas difícilmente pueden definirse como meros o simples intermediarios tecnológicos procede analizar, en el marco del Derecho español, si el servicio que efectivamente prestan sería de intermediación en el sector del transporte y, sobre todo, si encuentra sujeto a autorización o puede ejercitarse libremente sin necesidad de un control administrativo previo. Se trata de una cuestión compleja como ha reconocido el propio Abogado General.³⁴

B. El caso español

1. La necesidad de autorización expresa conforme a la LOTT para la intermediación en actividades de transporte

60. La reforma de la LOTT por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987 y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Área no sólo se encaminó a tratar de encajar adecuadamente al sector vtc sino que perseguía, entre otros objetivos, la liberalización de los servicios de intermediación de transporte de viajeros. Por ello la propia Exposición de Motivos señalaban que se reducían las barreras operativas “*liberalizando plenamente la intermediación en la contratación de transportes de viajeros.*”
61. Ahora bien, como venimos diciendo, parecen existir ciertas dudas sobre la interpretación que debe darse a dicha “liberalización” como acredita la opinión del Abogado General en el asunto C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain, S.L.* Según el Abogado

³⁴ Vid. infra. Apartado 9 de la opinión del Abogado General en C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain, S.L.*

General, apartado 9 de su opinión, existirían dudas sobre la necesidad de una autorización para la prestación del servicio de intermediación de transporte en España.³⁵

62. Las dudas parecen provenir de la afirmación excesivamente amplia que hace la exposición de motivos que, debemos recordar carece de valor normativo. Si la misma se contrapone al tenor literal de la LOTT se colige que la liberalización consistió en abrir la intermediación más allá del coto de las agencias de viaje, pero no dispensarla del requisito de la autorización.
63. Así se desprende de la lectura conjunta de los artículos 99, 140.16 y 141.7:

“La autorización de transporte público de viajeros habilita tanto para realizar transportes de esta clase, en las condiciones señaladas en el artículo 54, como para intermediar en su contratación.” (artículo 99, apartado primero)

“Se reputarán infracciones muy graves: (...) 16. La realización de actividades de transporte público o la intermediación en su contratación, incumpliendo alguno de los requisitos exigidos para la obtención y mantenimiento de la autorización que, en su caso, resulte preceptiva, excepto en aquellos supuestos en que el requisito incumplido sea el señalado en el apartado f) del artículo 43.1.

En todo caso, incurrirán en esta infracción quienes no comuniquen al Registro de Empresas y Actividades de Transporte el cambio de su domicilio o de la ubicación de sus centros de explotación o de los locales

³⁵ “En primer lugar, en lo que atañe a la normativa estatal en materia de transportes, con arreglo al artículo 99, apartado 1, de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, se exige una autorización de transporte público de viajeros tanto para realizar transportes de esta clase como para intermediar en su contratación. Sin embargo, la demandada en el litigio principal señala que la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987 y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, ha suprimido la obligación de disponer de una autorización específica para prestar servicios de intermediación de transporte de viajeros. No obstante, no es seguro que esta reforma haya entrado en vigor en todas las Comunidades Autónomas.” Opinión del Abogado General Szpunar de 11 de mayo de 2017, apartado 9, C-434/15, *Asociación Profesional Élite Taxi c. Uber Systems Spain, S.L.*

de que deban disponer a efectos del cumplimiento del requisito de establecimiento.” (artículo 140.16)

“Se reputarán infracciones graves: (...) 7. La oferta de servicios de transporte sin disponer del título habilitante exigible para realizarlos o para intermediar en su contratación, tanto si se realiza de forma individual a un único destinatario o se hace pública para conocimiento general a través de cualquier medio.” (artículo 141.7)

64. Así lo ha reconocido, por lo demás, el Ministerio de Fomento en su oficio de 19 de abril de 2016 en el marco del asunto Transporte Balear de Viajeros (N. Ref. 13C/ES/MC):

“Como ya se ha indicado, el antiguo artículo 97 de la LOTT fue derogado por la Ley 9/2013. Consecuentemente, desde la entrada en vigor de dicha modificación, no cabe invocar el concepto de colaboración entre transportistas en relación con los transportes discrecionales de viajeros. **No obstante, la modificación introducida en el artículo 99.1 de la LOTT habilita para intermediar en la contratación de transportes discrecionales de viajeros a todos aquellos transportistas que sean titulares de una autorización de transporte público de viajeros en los siguientes términos:** [...] Puesto que el artículo 97 de la LOTT ha sido derogado, la referencia que hace el artículo 48.3 del ROTT a dicho artículo ha de entenderse vacía de contenido. También habrá de considerarse derogado lo dispuesto en el artículo 165.1 del ROTT (que reservaba a las agencias de viajes el ejercicio de la actividad de mediación en los transportes de viajeros), por resultar contrario a lo que actualmente establece el 99.1 de la LOTT”.

65. Del mismo modo se pronunció el Consejo de Estado en su Dictamen nº1082/2012 respecto del proyecto de ley de reforma de la LOTT (posteriormente Ley 9/2013):

“En el ámbito de los transportes públicos discrecionales de viajeros y mercancías, la principal novedad radica en que la autorización de transporte público de viajeros habilita tanto para realizar el transporte como para intermediar en su contratación, del mismo modo que la autorización de transporte público de mercancías permite la ejecución del transporte y, en su caso, la intermediación, siempre que se acrediten requisitos iguales o superiores a los previstos para la obtención de la autorización de operador de transporte. También se hace mención al arrendamiento de vehículos de turismo con conductor.”

66. En conclusión, en la actualidad la prestación de servicios de intermediación requiere de autorización expresa, si bien no existe un régimen reglado para la obtención de estas por lo que es necesario suplir este vacío legal como ya se ha hecho en Francia.

2. La autorización como agencia de viaje

67. Hechas las observaciones anteriores cabe preguntarse si la autorización para prestar servicios como agencia de viaje permitiría amparar la prestación de servicios de intermediación como los que proporcionan Uber y Cabify, sin embargo, la respuesta sólo puede ser negativa.
68. Si bien es cierto que las agencias de viaje pueden prestar servicios de intermediación en transporte discrecional, éstos deben ser necesariamente esporádicos y directamente relacionados con la actividad principal de la agencia.
69. En este sentido, el artículo 110 de la LOTT, apartado segundo, dispone que tendrán la consideración de transporte turístico aquellos que, sin tener una duración superior a las 24 horas y sin incluir una pernoctación, se oferten a través de agencias de viajes, u otros intermediarios reconocidos por la legislación específica de turismo, y se presten conjuntamente con otros servicios complementarios de naturaleza turística, tales como los de manutención, guía turístico o similar.
70. El artículo 131 del ROTT establece por su parte, que las agencias de viaje podrán realizar transportes discretionales de viajeros con contratación

individual y cobro por asiento, sin que sea exigible que los mismos vayan acompañados de las prestaciones señaladas en el artículo 128 (transporte turístico con pernoctación), siempre que aquéllos revistan carácter ocasional y esporádico, y vayan dirigidos a un grupo homogéneo de usuarios, teniendo el transporte un objetivo o finalidad común a todos ellos.

71. Por tanto, resulta evidente que el marco legal en el cual las agencias de viaje pueden intermediar en la prestación de transporte discrecional es muy limitado, no amparando una actividad que ni se dirige a un grupo homogéneo de usuarios, ni es ocasional o esporádica.

IV. La regulación asimétrica de taxi y vtc en el derecho español: la necesidad de una licencia municipal de vtc

72. De lo expuesto hasta ahora se evidencia la existencia un amplio margen de mejora del marco regulatorio para lograr una convivencia armónica entre dos regímenes jurídicos originalmente orientados a servicios distintos, pero que, debido a la evolución social y tecnológica, cada día confluyen en mayor medida.
73. Como vimos en la sección II, el carácter de servicio público impropio del taxi justifica no sólo en España, sino en Alemania, Francia e Italia un régimen jurídico muy detallado y complejo cuyo ámbito de actuación es eminentemente local. En Alemania e Italia el régimen del taxi y del vtc se encuentra regulado a distintos niveles si bien en cada esfera de competencia, los actores involucrados ostentan competencias sobre ambos regímenes. El caso español difiere notablemente en este sentido puesto que mientras que el arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra

regulado principalmente por el legislador autonómico, el acervo normativo del taxi se encuentra mayoritariamente en ordenanzas locales, lo que genera una asimetría que debe solventarse. Esta asimetría también se produce en menor medida en Francia donde las autorizaciones de taxi las conceden Administraciones regionales,³⁶ mientras que el registro para la inscripción de prestadores de servicios vtc lo gestiona el Ministerio de transportes, aunque es un registro dividido por regiones.³⁷

74. En la presente sección, expondremos en primer lugar la asimetría de competencias existente - entre el carácter marcadamente local del taxi y el carácter autonómico del vtc – posteriormente, observaremos como los dos principales mecanismos dispuestos por el Real Decreto 1057/2015 para lograr un equilibrio entre ambos regímenes presentan serias deficiencias derivadas de dicha asimetría existente.

A. Estado, Comunidades Autónomas y municipios: la asimetría de competencias entre el taxi y el vtc y la interpretación rebus sic standibus de la jurisprudencia constitucional

75. El artículo 149.1.21 CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

³⁶ Article R3121-4 « Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de stationnement sont, selon le ressort géographique de l'autorisation, celles définies à l'article L. 2213-33, au 7 de l'article L. 3642-2, au cinquième alinéa du A du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales ou à l'article L. 6332-2 du présent code, sans préjudice, le cas échéant, des mesures de police susceptibles d'être prises par les autorités compétentes ».

³⁷ Article L3122-3 « Les exploitants mentionnés à l'article L. 3122-1 sont inscrits sur un registre régional dont les modalités de gestion sont définies par voie réglementaire. L'inscription sur ce registre est effectuée dès que le dossier d'inscription est complet et qu'il en résulte que l'exploitant remplit les conditions prévues à l'article L. 3122-4. »

76. Esta habilitación competencial es la que justifica en primera instancia la existencia de una Ley de Ordenación del Transporte Terrestre si bien el Consejo de Estado ha señalado con tino (dictamen nº1082/2012) que dicha norma no agota su habilitación competencial en el 149.1.21 sino que determinados preceptos, en concreto los que se refieren a cuestiones de índole procesal (juntas arbitrales), mercantil (contratos de transporte) o de contratación pública (concesiones), tendrían amparo en los artículos 149.1.6 y 149.1.18 respectivamente.
77. No obstante, en lo que se refiere más concretamente al régimen autorizatorio parece evidente conforme al reparto constitucional que **la competencia para el transporte discrecional de viajeros urbano e interurbano pero dentro de la misma Comunidad Autónoma es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y entes locales.**
78. De hecho, conforme a esta interpretación el gobierno de las islas baleares modificó mediante el Decreto Ley 2/2007 de 26 de mayo, de medidas urgentes en materia de transportes terrestres (Decreto Ley 2/2007), la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Islas Baleares (Ley 4/2014), introduciendo una licencia vtc insular.
79. De este modo, el artículo 6, apartado k) de la Ley 4/2014 de Baleares hoy vigente dispone que corresponde a los consejos insulares, en su condición de instituciones de gobierno de cada isla y de acuerdo con el artículo 70 del Estatuto de Autonomía, el ejercicio de las siguientes competencias: (k) Crear y regular autorizaciones de transporte discrecional de viajeros en vehículo de turismo y autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor

de ámbito insular, ya sean de carácter permanente o temporal, y establecer su proporción.

80. En cualquier caso, independientemente del carácter básico de la legislación de transportes que excede del ámbito de una comunidad autónoma, la realidad es que también ésta se encuentra delegada a las Comunidades Autónomas conforme la Ley orgánica 5/1987 de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

81. Dicha norma dispone, en lo que a efectos de este estudio interesa, en su artículo 5 que respecto los servicios de transporte público discrecional de viajeros, mercancías o mixtos, prestados al amparo de autorizaciones cuyo ámbito territorial exceda del de una Comunidad Autónoma, se delegan en la Comunidad Autónoma que resulte competente las siguientes funciones: a) El otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios; b) La convalidación de la transmisión de las autorizaciones mediante la correspondiente novación subjetiva de las mismas; c) El visado periódico de las autorizaciones; d) El establecimiento en su caso de tarifas de referencia, así como de tarifas obligatorias de carácter máximo en cuanto a los tráficos de corto recorrido que se efectúen íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, al amparo de las autorizaciones a que se refiere este artículo siempre que el Estado no haya establecido, con carácter general en relación con las mismas, tarifas máximas obligatorias; e) La revocación o condicionamiento de las autorizaciones; f) El establecimiento de prestación de servicios mínimos, previsto en el artículo 94.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes

Terrestres; y g) Cuantas actuaciones gestoras sean necesarias para el funcionamiento de los servicios y no se reserve para sí el Estado.

82. No obstante, resulta evidente que la Ley de delegación de 1987 no estaba destinada a hacer frente a la problemática que plantean las nuevas plataformas online, en particular, su capacidad para disponer y gestionar grandes cantidades de información respecto de la oferta y demanda en tiempo real de los servicios de transporte discrecional, lo que evidentemente permite a las autorizaciones domiciliadas en zonas limítrofes actuar en una Comunidad Autónoma u otra dependiendo de las variaciones del mercado.
83. Evidentemente el caso de las Islas Baleares dado su atractivo turístico y la fuerte demanda en período vacacional, explica el traslado de vehículos con licencia de otras Comunidades Autónomas durante la temporada alta, lo que puede dar al traste con el mantenimiento del equilibrio que persiguen las políticas de cada Consejo Insular.
84. Tal vez por ello, la normativa prevé expresamente los mecanismos de revisión del cumplimiento de los plazos máximos de deslocalización, así como la posibilidad de establecer registros de licencias vtc deslocalizadas.

Artículo 74 bis Actividad de alquiler de vehículos con conductor

1. La actividad de alquiler de vehículos con conductor viene regulada por la normativa estatal, conforme a la cual la utilización del servicio de alquiler de vehículos con conductor está condicionada a su contratación previa. A estos efectos, se llevará obligatoriamente en el vehículo la documentación acreditativa de esta contratación.

Queda prohibida la captación de clientela fuera de las oficinas o de los locales de la empresa de alquiler.

2. En el ámbito territorial de las Islas Baleares, la acreditación del plazo máximo de deslocalización de los vehículos provistos de la autorización de alquiler con conductor expedida en otras comunidades autónomas se hará documentalmente con la presentación, si se requiere, de los billetes de desplazamiento de ida y vuelta.

3. Los consejos insulares, en su respectivo ámbito territorial, podrán crear un registro de los vehículos provistos de la autorización de alquiler con conductor deslocalizados de sus respectivas comunidades autónomas con los datos que consideren oportunos.

En cualquier caso, en el funcionamiento del registro se respetará lo que disponga la normativa legal de protección de datos.

4. De acuerdo con lo que establece el artículo 6 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Islas Baleares, los consejos insulares podrán crear autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor de ámbito insular, bien sean de carácter permanente o temporal, para las que establecerán el correspondiente régimen jurídico así como las condiciones de otorgamiento, modificación, extinción o otras que consideren necesarias.

5. La actividad de alquiler de vehículos con conductor está sometida al régimen sancionador establecido en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, modificada por la Ley 9/2013, de 4 de julio; así como en el capítulo VI del título I de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transportes Terrestres y Movilidad Sostenible de las Islas Baleares, que le sea de aplicación.

85. **En conclusión frente al régimen del taxi - cuyo carácter eminentemente local y de servicio público impropio nunca ha sido puesto en entredicho – las licencias vtc se encuentra regulados a nivel autonómico (por delegación del Estado) lo que genera una asimetría regulatoria bastante compleja.**

86. Conforme al régimen actualmente existente las licencias de taxi las conceden los municipios mientras que las de vtc las Comunidades

Autónomas y en algunas comunidades, como hemos vistos, los Consejos Insulares.

87. No obstante, **el ordenamiento jurídico no permite excluir la posibilidad de que existiesen licencias de vtc de carácter municipal (urbano) o licencias de vtc de carácter exclusivamente intra-autonómico (es decir, sin posibilidad de desplazamiento para prestar servicios en otras comunidades).**
88. Como es bien sabido el reparto de competencias en materia de transporte viene en gran parte delimitado por la sentencia STC 118/1996, de 27 de junio de 1996 en la que se anularon numerosos preceptos de la LOTT por considerarse que se incumplía el principio de territorialidad. En este sentido, por ejemplo, se derogó la legislación sobre transportes urbanos al ser por naturaleza de ámbito intra-autonómico. Sin embargo, en el caso de las licencias de vtc se optó por un criterio más laxo partiendo de la base de que potencialmente en estos servicios se desconocía su destino existiendo potencialmente la posibilidad de utilizar la red nacional, véase el fundamento 34:

“Como ya ha manifestado este Tribunal, un elemento decisivo para la atribución competencial sobre actividades de transporte es su inclusión o no en una red nacional, independientemente del lugar en que se recojan o desembarquen viajeros o mercancías. La asunción de competencia exclusiva sobre transportes terrestres por parte de una Comunidad Autónoma, dijimos en nuestra STC 53/1984, se refiere a los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues "la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21

C.E.), criterio que reiteramos en la STC 97/1983" (fundamento jurídico 7º).

La singularidad de los transportes puramente discrecionales, en el caso de que se hallen integrados en redes nacionales, hace que no se sepa con antelación el recorrido a realizar por cada unidad que, en cualquier momento, podría, de hecho, rebasar los límites territoriales de una Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia no puede atribuirse con base a recorridos concretos que se ignoran sino al carácter supracomunitario de la red en que se insertan y a la potencialidad supracomunitaria de los eventuales recorridos.

Esta forma de distribución competencial supone, pues, que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre las actividades de los transportes que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del lugar de carga y descarga de las mercancías y viajeros que transporten, siempre que se trate de recorridos discrecionales. Por el contrario, las competencias de las Comunidades Autónomas se refieren a transportes que se integren en redes que operen dentro del respectivo territorio o a itinerarios fijos que discurran por el mismo, porque así lo impone el criterio de distribución de competencias establecido por la Constitución. De lo que se infiere que la referencia a las autorizaciones de ámbito nacional, hecha en el núm. 2 del art. 91, ha de entenderse limitada a los transportes discrecionales en sentido estricto, y no a los que a ellos asimila el art. 64.2 de la L.O.T.T.”

89. La interpretación del sistema de competencias, sin embargo, no es estática, depende del desarrollo de la vida económica y social y del uso de la tecnología. El supuesto que justifica la STC 118/1996 ha desaparecido. Actualmente, el uso que las plataformas como Uber y Cabify hacen de las licencias de vtc, desvirtúa su naturaleza originaria de la vtc que pasa a prestar servicios meramente urbanos y no dirigidos, necesariamente, a clientes de lujo, como era tradicionalmente el caso del vtc.³⁸

³⁸ Notése a este respecto que tanto Uber como Cabify ofrecen servicios low-coste (con vehículos de gama media, Hyundai, Mazda, etc) y servicios de clase alta (con vehículos de gama alta, bmw, tesla, etc).

90. La relevancia que adquiere ahora el elemento municipal en este nuevo tipo de autorizaciones de vtc se plasma claramente en tres hechos relacionados:

- Los servicios que las licencias de vtc prestan a través de las plataformas como Uber o Cabify son eminentemente urbanos. De hecho, estas plataformas no se instalan por Comunidades Autónomas sino que su desarrollo está basado en ciudades.³⁹
- Precisamente por el uso de plataformas de intermediación hoy es muy fácil conocer el origen y destino de los trayectos realizados por vehículos con una licencia de vtc, por lo que el criterio del Tribunal Constitucional ha devenido obsoleto.
- Todas estas circunstancias motivaron una nueva configuración, a partir de 2013, del vtc como actividad del transporte y no auxiliar. Sin embargo, dicha nueva configuración no tiene reflejo en el ROTT que sigue conteniendo el régimen jurídico del arrendamiento con conductor en el Título V “*Actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera*” lo que plantea un serio problema de interpretación conjunta con los artículos 123 y 124 del mismo ROTT dado que, como veremos, la regulación en el ROTT de la licencia de VT se remiten en la regulación de las autorizaciones municipales, razonamiento que no puede realizarse en el caso del vtc, por no existir dichas licencias municipales.

³⁹ Basta una vista rápida a las webs de estas aplicaciones para constatar que ambas se refieren a las ciudades donde están disponibles.

B. La competencia local sobre el transporte urbano

91. Un repaso a las normas autonómicas en materia de ordenación del transporte demuestra claramente que en todas ellas, en mayor o menor medida, existe un reconocimiento expreso a la competencia municipal en materia de taxi. Véase por todas, la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, que establece en su artículo 9, párrafo tercero, que el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo, así como el de prestación del servicio, se ajustarán a sus normas específicas, las cuales deberán seguir las reglas establecidas por la Comunidad de Madrid, previo informe del correspondiente órgano de participación y consulta.
92. No obstante, que la regulación del taxi es una cuestión de ámbito primordialmente municipal ya lo tiene dicho el legislador estatal, tanto en la Ley de Bases de Régimen Local, artículo 86.3, como en la propia normativa de transportes (véase en este sentido los artículos 123 y 124 del ROTT), y así lo han refrendado tanto los tribunales (STS de 16 de junio de 2003 [RJ 2003, 5676]), como la doctrina⁴⁰.
93. Históricamente, la normativa estatal estableció un mecanismo doble de equilibrio de competencias local/autonómica para hacer frente a la dicotomía expuesta entre taxi y vtc. Este mecanismo consistía en que previamente a la concesión de una licencia vtc, la CCAA debía solicitar un

⁴⁰ Porras Carbonell, Eloísa, Competencia y Mercado en el Transporte en Vehículos Turismo ante el Reto de las Nuevas Tecnologías, REDA 179, 2016 y la bibliografía citada en la nota al pie nº12 de la misma.

informe vinculante – si era en sentido negativo – al municipio competente. Reconocimiento evidente de la competencia municipal en la materia.

94. Así lo disponía el artículo 180.2 del ROTT (en su versión previa a la modificación operada por el Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre, 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):

“2. 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 una autorización expedida por el mismo órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones de transporte discrecional interurbano en el territorio de que trate, previo informe favorable del correspondiente Ayuntamiento, que habilite al efecto.”

95. A su vez, la normativa disponía que si el informe era positivo únicamente se podría denegar la misma en caso de desproporción manifiesta, véase el artículo 181 del ROTT (en su versión previa a la reforma de 2006):

“Cuando el correspondiente Ayuntamiento haya emitido su informe favorable y se cumplan los requisitos a que se refiere el punto anterior, el órgano competente sobre el transporte interurbano otorgará la autorización solicitada, pudiendo únicamente denegarla si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio de que se trate y los potenciales usuarios del mismo en dicha zona, o se incumple alguno de los requisitos exigibles.”

96. La Orden Ministerial de 1998 establecía un marco de coordinación entre ambas administraciones públicas del siguiente modo (artículo 14):

“El órgano competente podrá denegar la autorización aun cuando el informe del Ayuntamiento fuera favorable, si apreciara una

desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio. Se entenderá manifiesta dicha desproporción cuando en relación entre el número de autorizaciones vigentes de esta clase domiciliadas en la Comunidad Autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante lo previsto en el párrafo anterior, cuando haya desajustes entre la oferta y la demanda de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en una determinada zona, el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones podrá, previa audiencia a los Ayuntamientos afectados, aprobar un plan o un programa de transporte en el que se establezcan limitaciones al otorgamiento de autorizaciones o criterios relativos a la prestación de la actividad y de su distribución territorial. En tal caso, el informe municipal y el otorgamiento de las autorizaciones que hayan de domiciliarse en el territorio afectado sólo revestirán carácter negativo cuando se incumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo 5 y cuando así deba resultar en aplicación de los criterios previstos en el plan.”

97. Esta regulación estatal que establece un marco de cooperación institucional entre administraciones en el ámbito del transporte discrecional de viajeros nunca ha sido declarada inconstitucional ni fue objeto de debate en la famosa sentencia STC 118/1996, de 27 de junio de 1996 que derogó los artículos 113 a 118 de la LOTT (“*los transportes urbanos*”).
98. El motivo parece evidente, el diseño de un marco de colaboración entre administraciones para lograr una aplicación armónica y homogénea de la legislación no constituye un supuesto de desarrollo supletorio (como era el caso de dichos artículos 113 a 118) sino el ejercicio de la potestad del Estado de establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE).

99. Este razonamiento se encuentra en el análisis que la STC 118/1996 hace de los artículos 3 y 4 de la LOTT que se han mantenido inalterados hasta hoy y que disponen la obligación de los poderes públicos (art. 4.3) de buscar *“la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial, que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios”*⁴¹
100. Dice el Tribunal Constitucional de este precepto, que se encuentra amparado en el 1491.13 dado que:

“En múltiples ocasiones hemos, en efecto, afirmado que, en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad que el art. 2 C.E. consagra (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 11/1984, fundamento jurídico 5.º y 24/1986, fundamento jurídico 4.º). Y, asimismo, hemos inferido reiteradamente de esa unidad, como consecuencia necesaria, la exigencia de un mercado único (STC 88/1986, fundamento jurídico 6.º), configurándola como un límite de las competencias autonómicas (STC 71/1982, fundamento jurídico 2.º) derivado implícitamente del art. 139.2 de la C.E. (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 86/1984, fundamento jurídico 3.º y 87/1985, fundamento jurídico 6.º).

Desde esa perspectiva cabe abordar el análisis de los preceptos impugnados. Y, entrando en él, ninguna duda de constitucionalidad ofrecen, a partir de las consideraciones anteriormente expuestas, los principios contenidos en la letra c) del art. 3 y en los núms. 1, 2 y 3 del art. 4: basta comprobar, con la simple lectura de los términos en que la Ley los enuncia, que se trata de meros «principios generales», esto es, de directrices abstractas, que no imponen ningún contenido normativo concreto y, además, que todos ellos se mantienen en el marco del haz de competencias que cabe atribuir al Estado.

41

[...] La coordinación ex art. 149.1.13, corresponde, pues, al Estado, en los términos expuestos, siempre que, como dijimos en la STC 103/1989, fundamento jurídico 9.º, «en el ejercicio de dicha competencia no resulten vaciadas de contenido o limitadas irrazonablemente las correspondientes competencias autonómicas».

De ahí se infiere sin lugar a dudas la constitucionalidad del precepto examinado que, no obstante, no dispensa del análisis del modo específico en que esa facultad estatal de coordinación se halla regulada en la Ley.

[...]Por consiguiente, los arts. 3 y 4 de la Ley 16/1987, de Transportes Terrestres, han de estimarse conformes a la Constitución, al ser básicos y aplicables, por consiguiente, a los transportes intraautonómicos.”

101. El Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre, 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 eliminó, por motivos que no explica en su exposición de motivos, la exigencia del informe previo municipal, dando al traste con el mecanismo de coordinación preexistente. Sin embargo, pese a modificar también los artículos 123 y 124, mantuvo el reconocimiento expreso de la competencia municipal en la concesión de las licencias de auto-taxi, cuyo régimen determina a su vez la posibilidad de transmisión de las licencias de VT.
102. Este régimen regulatorio a dos niveles local (auto-taxi) y autonómico (vt), no existe en el caso del vtc, lo que plantea serios problemas de interpretación del renvío que hace el ROTT en su artículo 180.1.
103. En lo que prosigue analizaremos tres cuestiones relacionadas. La efectividad de reinstaurar el criterio 1/30 sin el correspondiente informe municipal previo; la competencia local sobre las licencias de vtc y la necesidad de revisión sistemática del ROTT, finalmente la regla de la habitualidad 80/20.

V. Los beneficios de una licencia municipal para el vtc urbano

104. La adecuada convivencia entre el taxi y las licencias vtc ha recibido atención específica en el Real Decreto 1057/2015 que modifica el ROTT y que introduce, en lo que aquí interesa, dos requisitos muy relevantes. Por un lado, el ratio 1/30 como ratio de máximos y, por otro, el requisito de habitualidad para tratar de prevenir el falseamiento de la competencia.
105. No obstante, la instauración de medidas para mitigar esta realidad no es más que una medida cortoplacista que no resuelve el problema de fondo y es que las autorizaciones de licencias vtc compiten principalmente en mercados urbanos y no autonómicos.
106. A continuación analizaremos estos dos requisitos para poner de manifiesto la necesidad de una organización municipal del vtc. No obstante, con carácter previo, veremos cómo el reconocimiento de licencias municipales de VTC permitiría adecuar el ROTT a la nueva realidad, sin necesidad de grandes modificaciones.

A. Mayor homogeneidad y facilidad de aplicación de los artículos 123 y 180 del ROTT

107. Uno de los problemas añadidos que hoy presenta el vtc se debe a que su particular evolución en España desde los servicios auxiliares a las actividades de transporte no ha ido acompañada de una reestructuración sistemática del ROTT. Como consecuencia de ello, aunque se han modificado los artículos correspondientes del ROTT, no se ha matizado la terminología ni la ubicación sistemática de las licencias vtc que siguen

encuadradas en el capítulo dedicado a las actividades auxiliares, lo cual plantea dos problemas muy concretos – la posible existencia de licencias VTC municipales y la transmisión de las licencias VTC inter-autonómicas - como veremos a continuación.

108. El artículo 123 del ROTT dispone que el otorgamiento de las autorizaciones habilitantes para la realización de transportes discrecionales interurbanos en vehículos de turismo estará condicionado a que el solicitante sea previamente titular de la licencia municipal que habilite para la prestación de la misma clase de servicios en el ámbito urbano. Con ello, la norma quiere decir que para obtener una licencia VT (de ámbito interurbano) es necesario disponer de la licencia de autotaxi urbana municipal, si bien no excluye la posibilidad de una licencia municipal y urbana de vtc.

109. La LOTT dispone con carácter general en su artículo 49 la intransmisibilidad de las autorizaciones de transporte, lo que afecta a todo tipo de licencias, incluidas la vtc, del siguiente modo:

“Con carácter general, las autorizaciones de transporte serán intransferibles, salvo a favor de los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación o incapacidad física o legal de éste.”

110. No obstante, a renglón seguido dispone que reglamentariamente podrán establecerse las excepciones pertinentes a esta regla general, con el siguiente enunciado:

“No obstante lo dispuesto en el punto anterior, reglamentariamente podrá establecerse la transmisibilidad de las autorizaciones de transporte a favor de personas distintas a los herederos forzosos o al cónyuge de su anterior titular en supuestos en que el otorgamiento de aquéllas se encuentre sometido a limitaciones por razón de la

antigüedad de los vehículos a los que, en su caso, hayan de estar referidas.”

111. En consecuencia, dicho régimen legal ha de buscarse en primer lugar en el ROTT. No obstante, al tratarse de un cuestión de índole municipal o autonómica, dependiendo del tipo de licencia, el ROTT remite para la VT, lógicamente, a la normativa municipal o autonómica en la materia de una manera indirecta pero evidente al referirse al régimen de las licencias habilitantes, véase el artículo 118, apartado segundo:

“Las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo serán transmisibles cuando lo sean asimismo las licencias habilitantes para la realización de transporte urbano en esta clase de vehículos.”

112. La pregunta que se desprende todo lo anterior es, por tanto, si resulta aplicable dicho régimen a la licencia vtc, en otras palabras, si el regulador nacional, con capacidad legislativa sobre la licencia vtc en tanto que interautonómica, ha previsto un régimen de transmisibilidad.

113. La respuesta sólo puede ser negativa. Ni la LOTT, ni el ROTT prevén expresamente la posibilidad de transmisión de las licencias vtc hoy por hoy, por lo que rige el principio de prohibición dispuesto en el artículo 49 de la LOTT, salvo previsión autonómica de contrario e incluso en dicho caso, la legalidad de la misma sería muy dudosa, por no estar expresamente configurado en la ley de delegación de competencias, como pone de manifiesto el hecho de que el Gobierno haya impugnado el Decreto Ley de Cataluña que establece una serie de requisitos para la posibilidad de transmisión de licencias vtc.⁴²

⁴² Recurso de inconstitucionalidad n.º 5333-2017, contra el artículo 1 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

114. Si bien es cierto que el artículo 118, apartado tercero señala que en todo caso, la transmisión de autorizaciones de transporte estará subordinada a que los adquirentes cumplan los requisitos de carácter personal previstos en el artículo 42 y concordantes del ROTT, así como al cumplimiento de las reglas específicas que, en su caso, determine el Ministro de Fomento, lo cierto es que dicho artículo se enmarca en el Título IV, mientras que las licencias de vtc se encuentran en el Título V.
115. En efecto, la regulación de las vtc se encuentra en los artículos 180 y siguientes del ROTT (Título V, Capítulo IV) que no la sujetan a autorización previa municipal distinguiéndola de la VT (Título IV, Capítulo II) que se denomina como “*transportes discrecionales interurbanos en vehículos de turismo*”.
116. Dicho de otro modo, para que la vtc fuese transmisible según el ROTT, incluso admitiendo que la terminología transporte de viajeros en vehículos de turismo no se refiere exclusivamente a las licencias VT, ésta requeriría de una licencia municipal previa, lo que no es el caso, por lo que o bien todas las licencias vtc son nulas de pleno derecho, por no disponer de licencia municipal previa, o simplemente no son transmisibles, salvo que la Comunidad Autónoma en cuestión haya regulado la cuestión.
117. El legislador estatal parece no haber descartado completamente esta posibilidad de regulación autonómica. De hecho, el Reglamento 1057/2015 ha dispuesto un régimen transitorio⁴³ que tiene en cuenta la potencial

⁴³ Disposición Transitoria Única, segundo apartado: “2. En todo caso, las autorizaciones que continúen vigentes en virtud de lo previsto en el apartado anterior, sólo podrán ser transmitidas sin que se tenga en cuenta el requisito relativo al número mínimo de vehículos cuando la transmisión tenga por objeto la totalidad de autorizaciones de que sea titular el cedente y se

transmisibilidad de estas licencias y que podría encontrarse amparado tanto en el artículo 49 de la LOTT, como en el artículo 118.3 del ROTT. Sin embargo, se trata de una ordenación meramente tangencial de la materia a efectos de determinar el número de vehículos necesarios en función de la fecha de obtención de la autorización.

118. No obsta a ello, que la Orden FOM/36/2008 en su redacción actual prevea la transmisión de las licencias VTC “*si la Administración lo posibilita*”, por varios motivos. Primero, porque es una norma de rango inferior al ROTT, segundo, porque parte de una concepción antigua y superada de los supuestos de transmisión de la LOTT que ha desaparecido⁴⁴ y, en tercer lugar, porque para que la Administración “*lo posibilite*” tiene que tener amparo normativo.
119. En este contexto, de existir licencias municipales de vtc los problemas aquí expuestos tendrían una solución relativamente sencilla al establecer un régimen homogéneo entre vt y vtc, ambas autonómicas, con una licencia municipal subyacente. Licencia municipal que determinaría entre otras cuestiones el régimen de transmisión.

B. Mayor eficacia y dinamismo del requisito 1/30

120. El artículo 181.3 del ROTT establece la conocida regla 1/30. Conforme a este precepto, se considerará que existe una situación de desequilibrio entre licencias de autotaxi de ámbito interurbano (VT) y licencias vtc, cuando el

realice a favor de un único adquirente que deberá ser titular de otras autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en el territorio de la misma comunidad autónoma o se trate de un heredero forzoso del cedente en los supuestos de fallecimiento, jubilación o incapacidad del titular de la autorización.”

⁴⁴ Dicho texto ha de entenderse en realidad como un vestigio de la terminología que hasta 2006 se contenía en el ROTT y que permitía la transmisión de autorizaciones de transporte discrecional en el que no se encontraba comprendido el vtc precisamente por ser una actividad auxiliar.

número de licencias de vtc partido por el número de licencias VT supere la proporción 1/30⁴⁵.

121. La cuestión relativa a la proporción 1/30 no ha estado exenta de polémica, como ya hemos visto en los antecedentes, y es objeto de diversos litigios aun hoy, en particular el que enfrenta a la CNMC con el Gobierno por la aprobación del ratio 1/30 mediante el Real Decreto 1057/2017 y los recursos de casación pendientes ante el Tribunal Supremo para dirimir la aplicación de dicho ratio entre 2013 y 2015.
122. En principio, parece dudoso que el cálculo 1/30 resulte adecuado para lograr un equilibrio entre taxi y vtc, pues no se comparan elementos similares. Al establecerse un ratio VT/vtc no se está teniendo en cuenta realmente las licencias de taxi, sino las de taxi interurbano.
123. Dicho lo anterior, es un hecho incontrovertido que independientemente del modo de cálculo, como consecuencia de la Ley Omnibus y la jurisprudencia posterior que ha revocado la denegación de licencias,

⁴⁵ Según dicho precepto:

“3. En ejecución de lo que se dispone en el artículo 48.2 de la LOTT, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en una comunidad autónoma o en alguno de los municipios que la integran, el órgano competente podrá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte en su territorio.

Se entenderá en todo caso que se produce una situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, cuando la relación entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretenden domiciliarse y el de las de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa.”

actualmente se supera dicho ratio en distintas Comunidades Autónomas, entre ellas, Madrid.

124. Desde esta perspectiva, la LOTT ampara en abstracto dos supuestos para equilibrar las condiciones del mercado: la transmisión de licencias y los visados periódicos. Sin embargo, la falta de un diseño sistemático dificulta la aplicación de este ratio o el que, en su defecto, fije la normativa autonómica. Como veremos a continuación, la aplicación del criterio 1/30 en ambos supuestos, con el objeto de lograr una aplicación dinámica del mismo, requiere de una normativa que establezca un marco normativo homogeneizador de un elemento clave en el valor económico último de la licencia en el mercado.

1. La revisión a efectos de transmisión

125. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, la regulación de la transmisión de licencias únicamente tiene amparo legal en la norma estatal para el caso de las licencias VT, que a su vez dependen del régimen autonómico y/o municipal. En consonancia, tomando el ejemplo de Madrid, el Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo únicamente diseña un régimen para la transmisión de las licencias de autotaxi (artículo 17).

126. Sin embargo resulta que el ROTT guarda silencio respecto de la transmisibilidad de las autorizaciones de vtc. En este contexto, salvo regulación expresa de la CC.AA. el principio general debe ser de prohibición.

127. Algunas CC.AA. han tratado de dar respuesta a este vacío normativo. Así, en el caso de Madrid, la Orden de 29 de marzo de 1999, de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, por la que se fija el mínimo de vehículos exigidos para el otorgamiento de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor dispone en su artículo 1 específicamente que la transmisión de licencias de vtc únicamente estará permitida en el caso de fusión, adquisición o concentración entre empresas con licencias vtc:

“Cuando por cualquiera de los procesos legalmente admisibles se produzca la integración en una sola de dos o más empresas que fueran titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán transmitirse dichas autorizaciones a la empresa resultante de la integración siempre que la misma reúna, como resultado de estas transmisiones, un mínimo de cinco vehículos autorizados y cumpla el resto de requisitos exigibles conforme a la normativa vigente.”

128. De lo anterior resulta que no es posible hoy por hoy la transmisión de licencias de vtc en la Comunidad de Madrid fuera de los supuestos previstos en la Orden de 29 de marzo de 1999. Dicha Orden dispone a su vez claramente que para que pueda producirse la transmisión es necesario que la nueva titular de las autorizaciones “*cumpla el resto de requisitos exigibles conforme a la normativa vigente*”.

129. Por tanto, entendemos que en el caso de realizar dicha transmisión deberá analizarse el cumplimiento del ratio 1/30 no pudiendo transmitir aquellas licencias que si se solicitasen en dicho momento no cumpliesen el requisito 1/30.

130. En Cataluña por su parte, la transmisión de licencias vtc no se contiene en la ley de transporte, sino en un Decreto-Ley de medidas urgentes (Decreto Ley 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos hasta nueve plazas) que exige la posesión de la licencia al menos dos años antes de su transmisión.
131. En cualquier caso, parece razonable pensar que el legislador estatal – en tanto que competente en materia de licencias inter-autonómicas – debería regular expresamente en el ROTT la cuestión relativa a la posibilidad o no de transmisión de dichas licencias y los requisitos a cumplir para llevarse a cabo, es decir, establecer como en el caso de Italia, una serie de circunstancias mínimas que permitirían la transmisión de licencia, todo ello, sin perjuicio, evidentemente, de la posibilidad de las CC.AA. de ampliar el abanico de supuestos o ceder su competencia en la materia a los municipios en cuestión. Nótese que cuanto mayor o menor facilidad exista para la transmisión de la licencia, mayor o menor será su precio en el mercado, por lo que el Estado ostenta un interés evidente y competencia, en virtud del artículo 149.1.13 para establecer un marco mínimo homogeneizador.

2. Las inspecciones periódicas de la LOTT

132. Como establece claramente la LOTT en su artículo 51, apartado primero, la concesión de cualesquiera licencias de transporte se encuentra sometida al requisito de revisiones periódicas:

“Las autorizaciones de transporte se otorgarán sin plazo de duración prefijado, si bien su validez podrá quedar condicionada a su visado periódico, realizado de oficio, conforme a lo que reglamentariamente se determine.

Mediante el visado, la Administración constatará el mantenimiento de las condiciones exigidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.

Las autorizaciones que, resultando obligatorio, no hayan sido visadas dentro del plazo establecido perderán automáticamente su validez, sin necesidad de una declaración expresa de la Administración en ese sentido.”

133. De hecho, el incumplimiento de dichas revisiones periódicas acarrea como señala el propio artículo acarrea la pérdida de la autorización. En este contexto, cabe preguntarse si el requisito 1/30 forma parte de los requisitos que deben visarse para el mantenimiento de la autorización. La respuesta sólo puede ser afirmativa.

134. Por su parte, el ROTT establece la obligatoriedad de los visados periódicos en su artículo 45 del siguiente modo

“Los títulos habilitantes para la realización de los distintos tipos de transporte por carretera y de las actividades auxiliares y complementarias de los mismos, salvo lo dispuesto en el punto siguiente, se otorgarán sin plazo de duración prefijado, si bien su validez quedará condicionada a la realización de su visado periódico por la Administración.”

135. Como es bien sabido, los requisitos específicos de visado periódico forman parte también de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas. Existe aquí de nuevo un vacío normativo y un potencial foco de discrepancia entre Comunidades Autónomas.

136. Tomemos de nuevo el ejemplo de Madrid. El artículo 18 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid dispone, al hilo de la definición de las infracciones graves de la normativa, cuales son las condiciones esenciales de una licencia, entre las cuales, señala:

“A estos efectos serán consideradas condiciones esenciales de las licencias las siguientes: (...) La presentación del vehículo, así como de la documentación que resulte pertinente, con ocasión de las revisiones periódicas o extraordinarias que se dispongan reglamentariamente. Asimismo, se entenderá incluida en esta condición la obtención de un resultado favorable en cualquiera de las citadas revisiones.”

137. El artículo 18 se refiere a las licencias en general y no distingue en ningún momento entre licencias de autotaxi y licencias vtc.

138. Sin embargo, el artículo 16 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid (“Decreto 74/2005”) dispone que el órgano municipal competente podrá establecer las circunstancias y requisitos materiales necesarios para efectuar revisiones periódicas, dirigidas a constatar el mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron el otorgamiento de las licencias y que constituyen requisitos para su validez, y de aquellas otras que, aun no siendo exigibles inicialmente, resulten de obligado cumplimiento, así como el estado del vehículo.

139. La norma habla específicamente de órgano municipal poniendo de manifiesto que su regulación se circunscribe, en principio, al taxi y al VT. No existe, por tanto, una regulación sistemática y ordenada del visado de las licencias vtc. La regulación a este respecto se limita al Decreto 101/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los distintivos identificativos de los vehículos dedicados al arrendamiento de vehículos con conductor cuya autorización se encuentre domiciliada en la Comunidad de Madrid (“Decreto 101/2016”).

140. En efecto, el Decreto 101/2016 dispone, al hilo de la regulación de los signos distintivos de los vehículos con una autorización de vtc que el propio distintivo deberá contener la fecha del siguiente visado periódico:

“Artículo 2 Distintivos 1. La numeración y año recogidos en el distintivo contemplado en el punto 1 del Anexo hace referencia a los meses y el año en que el titular de las autorizaciones deberá proceder al visado de sus autorizaciones por lo que por el órgano encargado de facilitar el distintivo se realizará una marca en el número correspondiente al mes concreto en que el visado debe ser realizado. 2. El distintivo previsto en el punto 2 del Anexo se corresponde con la imagen de la bandera de la Comunidad de Madrid, que podrá llevar algún marcado realizado por el órgano competente.”

141. En consonancia con todo lo anterior, cabe concluir que en el momento de realización del visado periódico la autoridad competente deberá acreditar el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la obtención de la autorización así como los que impone la legislación actual, ahora bien es dudoso en el marco jurídico actual si dichos requisitos incluyen el del ratio 1/30.
142. El régimen del visado del vtc es excesivamente parco en comparación con el del taxi, lo que plantea la duda de si puede exigirse en el visado de la licencia un requisito que no depende propiamente del titular de la misma sino de un factor externo, la concesión de licencias VT y vtc por las Administraciones públicas.
143. En este contexto, parece razonable pensar que el legislador estatal dispone de competencia para establecer si el requisito 1/30 forma parte de los parámetros a valorar en el visado periódico, para evitar que surjan discrepancias entre las CC.AA. respecto de la aplicación de este ratio en el visado periódico.

144. Se trata de un aspecto donde la competencia estatal es indudable dado que la revisión anual o no de dicho ratio tiene un impacto evidente en el valor de la licencia en el mercado, licencias que recordemos pueden competir en un mercado nacional y trasladarse a otras CC.AA. en épocas de gran demandad (ejemplo de Baleares), todo lo cual aboga por la necesidad de un marco estatal mínimo que homogeneice las condiciones de visado e inspección periódica.
145. En cualquier caso, resulta indudable que el reconocimiento de una licencia municipal de vtc podría solucionar gran parte de los problemas expuestos en la medida en que ya se viene reconociendo en las leyes autonómicas las competencias municipales de visado de taxis que se ampliarían al visado de vtc, lo que tiene lógica en la medida en que los servicios que prestan son eminentemente urbanos.

C. Utilización efectiva de la regla de habitualidad 80/20

146. El artículo 182, apartado 5, del ROTT contiene la regla de la habitualidad, conforme a la cual los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan.
147. Se entenderá que, en todo caso, un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el 20 por

ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio.

148. Esta limitación tiene amparo legal en el artículo 91 de la LOTT que establece que tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros de vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor deberán respetar las condiciones que en su caso se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.
149. La exigencia de un habitualidad en el uso de la licencia no es sino el trasunto del ratio 1/30 analizado anteriormente. Dicho de otro modo, mediante la regla 80/20 se lograr evitar que se dé al traste con el equilibrio que persigue la imposición de un ratio que impone cada Comunidad Autónoma con base en la oferta y la demanda que existe habitualmente en su territorio.
150. Si se permitiese que las licencias vtc pudiesen prestar servicios libremente sin limitación en otras Comunidades Autónomas sería imposible para cada una de estas determinar adecuadamente el ratio pertinente pues la oferta de servicios iría trasladándose de Comunidad en Comunidad.⁴⁶

⁴⁶ Así lo reconoce la MAIN del Real Decreto 1057/2015 por el que se modifica el ROTT cuando señala (folio 24 de 27), “*Asimismo, se ha de señalar que, en la medida en que para el arrendamiento de vehículos con conductor existen limitaciones cuantitativas (regla de proporcionalidad de un atuorización de arrendamiento de vehículos con conductor por cada treinta de taxi), la supresión de limitaciones territoriales al ejercicio de la actividad de arrendamiento daría al traste con esta regla como con los cupos de licencias de taxi regulados a nivel local y autonómico*”.

151. Por tanto, siendo evidente la necesidad y proporcionalidad de una limitación a la prestación de servicios fuera del territorio lo único que podría debatirse es si la misma no puede producirse dentro de las propias Comunidades Autónomas.
152. El ratio 1/30 pretende otorgar un estándar para lograr el equilibrio de ambos regímenes jurídicos. Sin embargo, dada la asimetría de competencias vtc – autonómica y Taxi – local, los peligros de un traslado de licencias entre Comunidades existen actualmente entre núcleos urbanos, sin que la normativa establezca un mecanismo claro para arbitrarlos puesto que los municipios limitan el número de licencias de taxi conforme a criterios que pueden medir, pero carecen de la información suficiente para determinar el porcentaje de vehículos autorizados con licencia vtc que operan habitualmente en su ámbito territorial.
153. En este sentido, parece lógico pensar que los municipios dentro de sus competencias de ordenación del transporte en su ámbito municipal pueden establecer un registro de licencias de vtc que operen habitualmente en su territorio para poder medir y aplicar aquellos ratios que permitan una convivencia armónica entre ambos regímenes.
154. Este mecanismo coadyuvaría a su vez a un adecuado cumplimiento del ratio 1/30. Piénsese en este sentido que todos los Ayuntamientos tienen capacidad para regular los horarios de descanso de las licencias y permitir un servicio fluido todos los días de la semana.⁴⁷ Similares criterios pueden

⁴⁷ En este sentido, la reciente sentencia del TSJM de 17 de julio de 2017 (Rec. 75/2013, Resolución 564/2017) que ha anulado determinados preceptos de la Ordenanza Reguladora del Taxi de Madrid no pone en duda la necesidad de una regulación sino únicamente los criterios para atribuir los días de descanso.

imponerse a las licencias vtc para lograr que el ratio 1/30 tenga una medición o aplicación diaria y en un ámbito mucho más concreto. Dado el carácter autonómico de las licencias vtc, la regulación podría realizarse mediante la creación de un registro local de licencias vtc para cada Ayuntamiento. Las licencias que desearan operar habitualmente en un Ayuntamiento concreto informarían al Ayuntamiento de los datos de su licencia y este les asignaría un período concreto de descanso.

155. A tales efectos, la necesidad de registro podría imponerse mediante la aplicación de un criterio de habitualidad equiparable al existente entre autonomías 80/20.

156. Este estándar de habitualidad podría a su vez monitorizarse de una manera efectiva a través del registro de transacciones/viajes que el Ministerio está estudiando en estos momentos.⁴⁸

VI. El impacto limitado de las propuestas de mejora actualmente en marcha

157. Tal y como informó mediante nota de prensa de 1 de septiembre de 2017, el Ministerio de Fomento está tramitando un catálogo de medidas urgentes (actualmente se encuentra pendiente de dictamen del Consejo de Estado) destinadas a mejorar la situación en el sector del taxi y en el del alquiler de vehículos con conductor, dada la relevancia que para la movilidad ciudadana tiene el transporte público de viajeros y para garantizar un convivencia ordenada y equilibrada entre ambos sectores.

⁴⁸ <https://www.fomento.gob.es/MFOMBPremsa/Noticias/El-Ministerio-de-Fomento-adoptar%C3%A1-medidas-urgentes/d1a23b14-e3e6-428f-bbd8-41f5a7e45221>

158. En resumen las medidas a adoptar consisten en: (1) prohibir la transmisión de autorizaciones de vtc durante un límite temporal de dos años desde su otorgamiento, para evitar su uso con fines especulativos y (2) la creación de registros electrónicos públicos de los servicios de vtc de manera previa a su prestación, para garantizar la exigencia del requisito de contratación previa.

A. Sobre la prohibición de transmisión

159. Como hemos visto a través del estudio comparado, desde el prisma de la oportunidad y legitimidad, el establecimiento de una obligación temporal mínima de posesión de la autorización previa a su transmisión existe en otros países y persigue un objetivo de interés general como es evitar con la especulación, lo que redundaría en un mejor servicio para los consumidores, por lo que nada se puede objetar.

160. De hecho, en la legislación italiana el período mínimo es de 5 años, por lo que dos años podría ser incluso demasiado breve y debería definirse claramente el *dies a quo* del cómputo. Mientras que en la legislación francesa está prohibida la transmisión y el régimen transitorio, que sólo existe para las licencias de taxi previas a 2014, requiere que éstas sean previas a 2014 y se hayan ostentado durante al menos 5 años.

161. Ahora bien, para poder establecer un período mínimo de tiempo de posesión de la licencia es necesario llevar a cabo una reorganización sistemática del ROTT. Como vimos anteriormente, actualmente las licencias de vtc no son transmisibles salvo que la normativa autonómica disponga lo contrario e, incluso en dicho caso, la transmisibilidad es debatible.

162. Teniendo en cuenta además que las mismas no se encuentran adecuadamente encuadradas en el ROTT como actividades de transporte, sería oportuno llevar a cabo una revisión más en profundidad del ROTT que disponga los requisitos homogéneos de base para todas las CC.AA. respecto de la transmisión de dichas licencias. Por ejemplo, debería regularse, dado el carácter inter-autonómico de las licencias, la posibilidad, o no, del cambio de domicilio a otra Comunidad Autónoma, o la aplicación del requisito 1/30 si la licencia está prestando servicios en otra Comunidad Autónoma en el marco del 20% que le permite el ROTT.
163. En este sentido, debe estudiarse la posibilidad de adecuar la transmisión al régimen subyacente de las licencias municipales como sucede en el taxi.

B. Sobre el registro de transacciones

164. El registro de transacciones es una previsión que ya se contiene en la normativa catalana (actualmente se encuentra recurrida la norma si bien el recurso no parece dirigirse frente al precepto que regula este registro) y que no tiene un carácter limitativo de la actividad, cualquier persona autorizada podría acceder al mismo, por lo que apriorísticamente no parece plantear ninguna barrera al ejercicio de la actividad.
165. De hecho, podría facilitar una aplicación más certera y efectiva de la normativa al facilitar datos reales sobre el destino y fin de los desplazamientos y por tanto del cumplimiento del requisito 1/30 y de habitualidad.
166. No obstante, resultaría oportuno determinar las Administraciones Públicas que podrían acceder a estos registros y en particular el papel de las

entidades locales como administraciones más próximas a la realidad del sector.

VII. El nivel – dentro de la jerarquía normativa – en el cual deben de producirse las reformas

167. El pasado 29 de noviembre el Ayuntamiento de Madrid aprobó – por unanimidad - la proposición n.º 2017/8001838, interesando “*que se inste a la Comunidad de Madrid a que establezca, mediante el instrumento normativo que estime más idóneo, la exigencia a los Vehículos de Transporte Concertado (VTC’s) de contar con una autorización de funcionamiento específica para la prestación del servicio de transporte urbano; y al Ministerio de Fomento a promover una eventual modificación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de un nuevo texto para el artículo 182.2, o equivalente, que desarrolle las condiciones aplicables a los VTC’s en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios*”). Mientras que el Ayuntamiento de Barcelona está preparando un reglamento de utilización de dichas licencias dentro de su ámbito urbano según informan distintos medios de prensa.
168. Ambas iniciativas ponen de relieve que la necesidad de reformas legislativas debe producirse en distintos niveles y ámbitos competenciales. Por un lado, a nivel estatal, donde habrá que distinguir las reformas de la LOTT, de las del ROTT. Por otro lado, a nivel autonómico donde hay que diferenciar las competencias del legislador autonómico, de las de los municipios.

169. Como venimos diciendo son las leyes autonómicas de ordenación del transporte las que deben definir la necesidad o no de autorizaciones cuyo ámbito territorial se circunscribe o es menor al de la Comunidad Autónoma. Ello es congruente no sólo con la atribución de competencias del 148.1 CE, sino también con la necesidad previsión legal expresa que el tribunal constitucional exige para el ejercicio por los municipios de las competencias derivadas de su reconocimiento en los artículos 140 a 142 CE.

170. Si bien es cierto que en la mayoría de normas autonómicas no existe una previsión específica respecto de la licencia de vtc, en contraposición al taxi, es importante no olvidar el régimen general establecido en dichas normas, pues del mismo puede derivarse el reconocimiento legal expreso de una competencia municipal aunque la misma no esté desarrollada. Ese es, por ejemplo, el caso de Madrid y Cataluña.

171. La Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid regula ampliamente los requisitos de las autorizaciones de taxi, no obstante, también reconoce que los municipios pueden conceder autorizaciones para otros transportes urbanos discrecionales y que en caso de que dicho régimen no esté previsto a nivel autonómico será de aplicación el régimen estatal. Véase el artículo 8. Servicios discrecionales:

1. Para la realización de servicios de transporte discrecional urbano de viajeros será necesaria la previa obtención del correspondiente título habilitante.

2. Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte discrecional de viajeros habilitarán para realizar tanto transporte urbano como interurbano dentro del ámbito a que las mismas estén referidas.

3. Los municipios podrán otorgar autorizaciones habilitantes para realizar transporte discrecional de carácter urbano.

4. En defecto de normas específicamente dictadas al efecto por la Comunidad de Madrid, serán de aplicación al otorgamiento, modificación, utilización y extinción de dichas autorizaciones las reglas por las que, en cada momento, se rijan las autorizaciones de transporte interurbano de ámbito nacional o autonómico.

172. Dicho artículo debe interpretarse de manera conjunta con el artículo 4, órganos competentes, que preceptúa que los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales y con el artículo 5 que define dichos servicios urbanos de transporte públicos pueden ser regulares o discrecionales, siendo estos últimos aquellos que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido.
173. Por tanto, en el caso de Madrid, el Ayuntamiento podría establecer la exigencia de autorizaciones municipales de vtc e imponer entre otros requisitos, el requisito 1/30, en tanto forma parte de los requisitos que pueden aplicarse por defecto conforme a la regulación autonómica. Dichas autorizaciones, en principio, no serían transmisibles salvo en los supuestos previstos por la legislación autonómica.
174. Algo muy similar sucede en Cataluña, si bien en este caso la norma es aún más clara. El artículo 38, apartado tercero, de Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor no deja margen de duda respecto de la necesidad de licencia

municipal, siempre que se trata de vehículos de cinco plazas, independientemente de si es taxi o vtc:

“Corresponderá a los Ayuntamientos o a los entes metropolitanos legalmente constituidos la ordenación y gestión de los servicios urbanos de transporte con vehículos con capacidad máxima de cinco plazas, incluida la del conductor. En dicho supuesto, incluso para los servicios interurbanos, la licencia municipal será condición indispensable para poder admitir pasajeros desde el municipio de que se trate, sin perjuicio de la autorización necesaria de la Generalidad.”

175. En conclusión, hoy por hoy, la legislación autonómica ya reconoce en los casos de Madrid y Cataluña la competencia municipal para la emisión de licencias municipales de vtc siendo que en el caso de Cataluña no sólo lo reconoce sino que, además, lo exige.

176. Conforme a lo planteado las reformas necesarias y los distintos niveles en los que deberían tener lugar pueden resumirse conforme a la siguiente clasificación.

LOTT	ROTT	Leg. CCAA
<ul style="list-style-type: none">• Aclaración de las actividades de intermediación sujetas a autorización, artículo 99 LOTT, teniendo en cuenta el fenómeno Uber y Cabify.• Reconocimiento expreso de la posibilidad, o no, de aplicación de limitaciones cuantitativas en el visado periódico de autorizaciones.	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de las condiciones del registro de operaciones vtc y de la competencia de las entidades locales para acceder al mismo• Regulación concreta de los requisitos y condiciones para la transmisión de las licencias vtc de ámbito supraautonómico y su conexión, o no, con las licencias municipales• Desarrollo concreto de los requisitos para la obtención de la autorización de intermediación en el sector del transporte discrecional de viajeros	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollo de las condiciones particulares para la concesión de licencias municipales de vtc y su transmisión

VIII. Conclusiones

PRIMERA.- La distinción entre taxi y vtc no es propia del derecho español sino que existe en las principales economías de nuestro entorno y en todas ellas la autorización vtc se sujeta a condiciones para el acceso a la actividad, el ejercicio de la misma y su transmisión.

SEGUNDA.- En España la regulación del vtc es eminentemente autonómica aunque los servicios son mayoritariamente urbanos (al menos los que se prestan a través de las plataformas de intermediación), mientras que la regulación del taxi es principalmente local lo que genera una asimetría normativa perjudicial para la convivencia armónica de ambos sistemas.

TERCERA.- Tanto el legislador estatal virtud del artículo 149.1.13 CE y del del 149.1.21 CE, como el legislador autonómico al prestarse los servicios de vtc a través de plataformas que operan en ciudades concretas dentro de una comunidad autónoma disponen de competencias para establecer un marco legislativo que permita una mejor convivencia entre el taxi y el vtc.

CUARTA.- Dicho marco legislativo requiere necesariamente de 4 elementos:

- El reconocimiento del carácter principalmente urbano de las licencias de vtc que prestan sus servicios a través de plataformas como uber o cabify y, por tanto, de las competencias de los municipios para regular su actividad. Superándose los criterios inicialmente trazados por el Tribunal Constitucional para calificar al vtc como una licencia de ámbito supra-autonómico.
- Concretar claramente las posibilidades o no de transmisión de las licencias vtc y las limitaciones a la misma. Dicho marco jurídico debe

prever expresamente la aplicación del requisito 1/30 en el momento de transmisión de la licencia.

- Definir y modular la aplicación dinámica -esto es, durante toda la vida de la licencia- del requisito 1/30 o similar que establezca cada Comunidad Autónoma, en particular en el momento del visado periódico.
- Desarrollar las condiciones necesarias y requisitos para la obtención de la autorización para la intermediación en el transporte discrecional de viajeros.

QUINTA.- Estas reformas deberán tener lugar tanto en la LOTT (aplicación de requisitos cuantitativos en el visado de autorizaciones, posibilidad de transmisión de licencias vtc supra-autonómicas, definición de actividades de intermediación sujetas a autorización), como en el ROTT (desarrollo concreto de estas cuestiones así como reorganización para adecuar la sistemática del ROTT al hecho de que las licencias de vtc ya no son actividades auxiliares) y a nivel autonómico (reconocimiento o desarrollo de la competencia municipal).

SEXTA.- Actualmente, la legislación autonómica ya reconoce en los casos de Madrid y Cataluña la competencia municipal para la emisión de licencias municipales de vtc siendo que en el caso de Cataluña no sólo lo reconoce sino que, además, lo exige. Ello plantea la posibilidad de establecer un régimen jurídico del vtc municipal más acorde con el servicio urbano que prestan y que tenga en cuenta las particularidades de este nuevo servicio.

Tal es mi Informe que como siempre someto a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho y que emito en Madrid, a once de diciembre de dos mil diecisiete.