



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

**Grado en Administración y Dirección de
Empresas**

**El transporte colaborativo. Uber o la
revolución del transporte urbano. Retos
para el transporte rural en Castilla y León**

Presentado por:

Carlos José Urueña García

Tutelado por:

Helena Villarejo Galende

Valladolid, 8 de julio de 2019

RESUMEN

La economía colaborativa emplea recursos de particulares infrautilizados para obtener ingresos. Ha llegado al transporte, donde compite directamente con el sector del taxi. Empresas como Uber ofrecen una plataforma tecnológica para poner en contacto a conductores y usuarios, a precios más competitivos que los del taxi. Sin embargo, cuestionamos su carácter colaborativo: por la rápida mercantilización de su actividad -capitalización bursátil de más de 78.000 millones de dólares-; y por la prestación del servicio a través de licencias de arrendamiento de vehículos con conductor, en lugar de por particulares. Los tribunales encuadran la actividad de Uber en el marco del transporte, sujeta a la legislación nacional en esta materia.

Los conflictos entre taxi y VTC en España han dado lugar a huelgas que se han zanjado con nueva regulación. El taxi es un sector rígido en términos de número de licencias y de tarifas. Se han aplicado los mismos principios a las VTC (ratio 1:30 o prohibición de trayectos urbanos a partir de 2022), abriendo la puerta a una regulación diferente en cada Comunidad Autónoma o en cada municipio.

El sector VTC está concentrado en unos pocos operadores que poseen miles de licencias, aglutinadas casi en exclusiva en el ámbito urbano. Es necesario una regulación armonizada, y que permita fomentar su empleo en el medio rural para afrontar la despoblación de regiones como Castilla y León.

Palabras clave: transporte colaborativo, Uber, taxi, medio rural

Clasificación JEL: K23 (Derecho administrativo e industrias reguladas), R41 (Transportes: demanda, oferta y congestión), R48 (Fijación de precios por el gobierno; Políticas reguladoras)

ABSTRACT

Collaborative economy tries to make an income from people's resources which are underused. It has arrived to the transport activities where it competes directly with the taxi sector. Companies such as Uber present a technological platform to create a market between drivers and users, offering more competitive prices than taxi does. However, these companies raise doubts about its collaborative aim: due to the fast growth of this business -more than 78 billion dollars of market capitalization-; and because the service is not carried out by particular people, but through official licenses of drivers for hire. The Court sentences pose Uber's activity within the framework of transport, subject to national legislation on this topic.

The controversy between taxi and drivers for hire in Spain has led to strikes, which ended up with new regulations. Taxi is a very rigid sector in terms of number of licenses and fares. Those same principles have been applied to the drivers for hire activities (i.e. 1:30 ratio or the ban on performing urban journeys from 2022), opening the door to a different regulation in each Autonomous Community or, even in each municipality.

The drivers for hire sector is highly concentrated in a few companies holding thousands of licenses, almost exclusively in the urban area. A new and harmonized regulation is needed in order to foster its potential use in rural areas to face the depopulation in Regions such as Castile and Leon.

Keywords: collaborative transport, Uber, taxi, rural areas

JEL Classification: K23 (Regulated industries and Administrative law), R41 (Transportation: demand, supply and congestion) and R48 (Government pricing and policy)

ÍNDICE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. | EL CAMINO HACIA LA ECONOMÍA COLABORATIVA | 8 |
| 2.1. | La crisis de la “sociedad de la propiedad privada” | 8 |
| 2.2. | Caracterización de la economía colaborativa | 9 |
| 2.3. | La economía colaborativa en el ámbito del transporte | 11 |
| 3. | EL PAPEL DE LA PLATAFORMA COLABORATIVA DE UBER Y SU CONSIDERACIÓN JURÍDICA..... | 14 |
| 3.1. | ¿Cómo define Uber su plataforma? Su pretendido encaje en la categoría de “servicios de la sociedad de la información” | 16 |
| 3.2. | La consideración de Uber como prestador de servicios en el ámbito del transporte | 17 |
| 3.3. | El reflejo del criterio del TJUE en el ámbito jurisprudencial español.... | 19 |
| 3.4. | Uber como transportista o intermediario en el ámbito del transporte... | 20 |
| 4. | EL TRANSPORTE PÚBLICO DISCRECIONAL EN EL ÁMBITO URBANO: TAXIS VS. VTC..... | 23 |
| 4.1. | Argumentación económica | 25 |
| 4.2. | El poder de negociación del sector del taxi | 26 |
| 4.3. | Prestación efectiva del transporte colaborativo: de conductores no profesionales a licencias VTC | 29 |
| 4.4. | Ventajas económicas del funcionamiento de las VTC | 31 |
| 4.5. | Régimen fiscal del taxi y de las licencias VTC..... | 32 |
| 5. | EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES REQUISITOS DE LAS LICENCIAS VTC | 34 |
| 5.1. | Ratio entre licencias de VTC y taxi | 35 |
| 5.2. | Ámbito territorial de las autorizaciones | 41 |
| 5.3. | Número mínimo de vehículos para desempeñar servicios VTC | 43 |
| 5.4. | Requisitos complementarios introducidos por las Comunidades Autónomas | 44 |
| 6. | COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN EN MATERIA DE TRANSPORTE | 47 |
| 7. | OPORTUNIDADES DEL TRANSPORTE COLABORATIVO EN EL MEDIO RURAL. EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN | 49 |
| 7.1. | Diagnóstico demográfico en Castilla y León: el reto de la despoblación para la prestación del servicio de transporte | 49 |
| 7.2. | Limitación de las VTC a trayectos interurbanos: el concepto de término municipal y la problemática de las Entidades Locales Menores | 50 |

| | | |
|------|--|----|
| 7.3. | Condicionantes de la baja oferta de VTC en el medio rural..... | 53 |
| 8. | CONCLUSIONES | 57 |
| 9. | BIBLIOGRAFÍA..... | 63 |

1. INTRODUCCIÓN

El transporte es una necesidad en la sociedad del siglo XXI, convirtiéndose en un elemento esencial para que millones de ciudadanos puedan llegar a sus puestos de trabajo, cumplir con sus compromisos sociales, realizar sus compras o disfrutar de su ocio.

En un mundo eminentemente urbano, la estructuración del transporte en las ciudades plantea grandes retos. Éstos van desde el coste económico de la adquisición de vehículos, a los problemas de atascos y movilidad, pasando por la contaminación. La dimensión de este fenómeno queda patente en España, donde el 90% de los habitantes vive en el 30% del territorio¹. Y también tiene su reflejo a escala mundial, con un 55% de la población residiendo en ciudades, porcentaje que se incrementará hasta el 68% en el año 2050².

La configuración actual de los entornos urbanos hace que buena parte de la población resida o trabaje en zonas periféricas, en las que resulta más complicado contar con una red de transporte público densa. En ese contexto, el transporte de “última milla”, el que acerca al usuario hasta su destino final, se realiza preferentemente en vehículos privados. La necesidad de contar con vehículo privado para llegar al destino, condiciona que ésta sea la opción elegida para efectuar el conjunto del trayecto. El transporte colaborativo ofrece una alternativa a los vehículos privados para este tipo de desplazamientos.

Además, la regulación del sector también debe ofrecer soluciones a las zonas más despobladas, rurales o con baja densidad de población.

La denominada “economía colaborativa” ha propiciado la creación de plataformas como Uber y Cabify, que operan en el ámbito urbano y ofrecen un servicio similar al del taxi. Con ello se genera una competencia por un segmento de mercado coincidente, pero en el que los prestadores de servicios están sujetos a requisitos distintos.

¹ “El 30% del territorio español concentra el 90% de la población”. Diario “El País”. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/10/05/actualidad/1538767620_420819.html [consultado: 08/06/2019].

² “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo”, publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en mayo de 2018. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html> [consultado: 06/07/2019].

Este trabajo aborda, en primer lugar, los condicionantes que están detrás del surgimiento de la nueva economía colaborativa, como fenómeno económico que ha renacido en la cuarta revolución industrial. La realidad de esta “colaboración” ha trascendido las relaciones entre particulares, contando con la presencia de grandes empresas y con un negocio de miles de millones de euros en toda la Unión Europea. Se trata de un nuevo modelo empresarial, como puede comprobarse con la salida a Bolsa de Uber el pasado 10 de mayo³, contando con una capitalización bursátil de más de 78.300 millones de dólares⁴ en el mercado de valores de Nueva York.

Por ello, en las siguientes páginas se debate sobre los retos jurídicos que afronta la economía colaborativa en el ámbito del transporte, centrandolo en el análisis en la empresa más reconocida del sector, Uber. Se pretende realizar una aproximación a cuatro cuestiones fundamentales, que han de ser convenientemente separadas:

1. La consideración jurídica de las plataformas electrónicas dedicadas al transporte discrecional de pasajeros en el ámbito urbano. Del análisis de los pronunciamientos judiciales de los últimos años y de la propia actividad de Uber, se concluirá que presta servicio en el ámbito del transporte, como un auténtico transportista. En consecuencia, va más allá de un mero servicio de intermediación digital.
2. La forma en que se lleva a cabo la prestación efectiva del servicio de transporte colaborativo en el ámbito urbano. Si bien Uber comenzó contando con conductores no profesionales para prestar el servicio (UberPop), la jurisprudencia y, posteriormente, la normativa, han establecido la obligación de disponer de conductores y vehículos convenientemente autorizados. Ello ha llevado a que opten por emplear la

³ La compañía debutó en el parqué neoyorquino el 10 de mayo. Según las fuentes financieras, se ha tratado de la mayor salida a bolsa de una empresa tecnológica en Estados Unidos prevista para el año 2019. Destaca el hecho de que uno de sus mayores rivales en el mercado americano, Lyft, salió a cotización el 29 de marzo. La entrada en el mercado de valores de ambas compañías deja patente el tránsito de la economía meramente colaborativa hacia un modelo híbrido entre economía colaborativa y de mercado. Disponible en: <https://www.theverge.com/2019/5/10/18564197/uber-ipo-stock-valuation-pricing-fares-drivers-public-market> [consultado: 28/06/2019].

⁴ Esta cifra se corresponde con la capitalización bursátil a cierre de mercado el 28 de junio de 2019. Disponible de manera actualizada en: <https://es.investing.com/equities/uber-technologies-inc> [consultado: 28/06/2019].

figura de las licencias de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC). Esto ha reavivado el conflicto con el sector del taxi, cuyo último capítulo pasa por la aprobación del Real Decreto-ley 13/2018, una norma que cambia radicalmente el panorama de actuación de los VTC, al destinarlos al transporte interurbano.

3. El conflicto existente entre el sector tradicional del taxi y el de arrendamiento de vehículos con conductor. El número limitado de autorizaciones para el servicio de taxi conlleva la aparición de un importante mercado secundario de licencias, con unos precios muy elevados, que convierten estos títulos en verdaderos activos económicos en lugar de en meras autorizaciones administrativas. En este sentido, la competencia de las VTC, sujetas también a un número limitado -ratio 1:30-, perjudican los intereses económicos del sector del taxi. Desde un punto de vista normativo, resulta deseable alcanzar un modelo armonizado pero, parece que se ha optado por delegar esta problemática en cada Comunidad Autónoma y, eventualmente, en cada municipio. Con ello, se puede dar un marco normativo diferente en cada localidad, y la consiguiente inseguridad jurídica.
4. El papel que puede jugar el transporte discrecional para articular el territorio de las provincias que afrontan el reto demográfico o tienen una baja densidad de población. La nueva normativa de las VTC se ha realizado pensando en las grandes ciudades pero, como veremos, puede plantear graves inconvenientes para la prestación de estos servicios en el medio rural.

Siguiendo esta estructura, se realiza un recorrido por las principales normas y pronunciamientos judiciales en esta materia. De forma sucesiva, se analizan las cuatro cuestiones planteadas, mostrando cómo ha cambiado radicalmente la configuración de las plataformas colaborativas de transporte. Del mismo modo, se pretende poner el foco en la excesiva atención que recibe el equilibrio taxi-VTC en el entorno urbano, relegando las sinergias positivas que pueden tener ambas modalidades de transporte en el entorno rural.

2. EL CAMINO HACIA LA ECONOMÍA COLABORATIVA

2.1. La crisis de la “sociedad de la propiedad privada”

El pasado 15 de septiembre de 2018 se cumplió el décimo aniversario de la quiebra de Lehman Brothers⁵, el cuarto mayor banco de inversión de Estados Unidos. Esta efeméride marcó un hito en la crisis financiera que se estaba gestando y propició su contagio a la economía real a escala mundial.

¿Cómo una entidad con más de 158 años de historia, que sobrevivió incluso al crack de 1929, pudo sucumbir en cuestión de días? No existe una respuesta sencilla, pero uno de los detonantes se encuentra en las denominadas hipotecas *subprime*, rebautizadas a partir de ese momento como “hipotecas basura”⁶.

Estos instrumentos tenían un riesgo superior a otros créditos, concediéndose a clientes con un dudoso historial o sin empleo estable, que no podían proporcionar avales y que se ven abocados a asegurar los pagos o a contratar otros productos financieros complejos. Más allá de su dinámica y de los impagos que generaron, estos créditos tenían como finalidad facilitar la compra de activos reales, viviendas que los consumidores querían tener en propiedad.

Es uno de los síntomas del camino recorrido en el siglo XX, caracterizado por el tránsito hacia la “sociedad de la propiedad privada”⁷, gracias al auge de las grandes economías industriales.

Disponer en propiedad de una casa o de un vehículo se ha convertido en un objetivo esencial en el proyecto vital de millones de personas. Son elementos

⁵ “La histórica quiebra de Lehman Brothers, diez años después”. Disponible en: <http://www.expansion.com/empresas/banca/2018/09/02/5b8c04f3468aebdd308b467d.html> [consultado: 08/06/2019].

⁶ “Tiempo de conceptos: ¿qué son las hipotecas subprime?”, por el Instituto de Estudios Bursátiles (IEB). Disponible en: <https://www.ieb.es/tiempo-de-conceptos-que-son-las-hipotecas-subprime/> [consultado: 06/07/2019].

⁷ Se trata de un concepto acuñado por la Escuela Austríaca, encabezada por Ludwig von Mises. Uno de los impulsores de este concepto, Hans-Hermann Hoppe, identifica esta propiedad privada como un “derecho de exclusión que puede ser ejercido por los propietarios en una economía de mercado”, afirmando que es útil para mantener el valor de la propiedad, al tiempo que permite que el mercado produzca los bienes que las personas desean. Disponible en: <https://www.mises.org/es/2017/11/los-austriacos-y-la-sociedad-de-propiedad-privada/> [consultado: 07/07/2019]. La economía colaborativa y el paso a la “sociedad de consumo” que se defiende en este trabajo implica que los propietarios de un bien no ejerzan plenamente su derecho de exclusión, para que algunos activos de su propiedad puedan ser empleados por terceros a cambio de una contraprestación.

que proporcionan una utilidad indudable pero que, al mismo tiempo, conllevan desembolsos muy importantes y una infrautilización de estos recursos durante buena parte del tiempo. Por ejemplo, un vehículo pasa muchas más horas aparcado que en funcionamiento.

Bajo esta premisa, la “sociedad de la propiedad privada” ha sido considerada como un sinónimo de la “sociedad de consumo”. Ahora bien, la crisis mundial que estalló en 2008 ha permitido disgregar los dos conceptos. En efecto, estamos ante una sociedad de consumo, en la que precisamos de bienes y servicios para satisfacer nuestras necesidades. Esto no significa que debamos disponer de la propiedad de todos estos activos, pudiendo ser suficiente con el disfrute de su uso en los momentos en que sea preciso.

Esta tesis se ha visto abonada por las altas tasas de desempleo -España ha sido un buen ejemplo de ello, con un paro juvenil que ha llegado a superar el 50%⁸-, lo que ha imposibilitado volver a la senda de compra de bienes y servicios a unos niveles precrisis.

Si a todo ello le sumamos la “cuarta revolución industrial”⁹, abanderada por la universalización del acceso a Internet, así como por la interconexión de los ámbitos físico, digital y biológico (Schwab, 2016), encontramos el caldo de cultivo para una nueva forma de perfeccionar la sociedad de consumo: la economía colaborativa.

2.2. Caracterización de la economía colaborativa

La economía colaborativa puede definirse como los “modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a

⁸ Según la EPA del Primer Trimestre de 2015, en plena senda de recuperación económica, la tasa de paro juvenil (de 16 a 24 años) se situaba en el 51,36%. Disponible en: <https://www.publico.es/economia/tasa-paro-juvenil-sigue-del.html> [consultado: 08/06/2019].

⁹ Klaus Schwab, en su obra “La cuarta revolución industrial”, identifica dos factores que sirven para explicar el actual conflicto entre taxis y VTC en España: por un lado, la reticencia al cambio, ya “que los niveles necesarios de liderazgo y comprensión de los cambios en marcha son bajos en comparación con la necesidad de rediseñar nuestros sistemas económicos, sociales y políticos”, dando lugar a una inadecuada adaptación del marco institucional para afrontar la difusión de la innovación y de las disrupciones (Schwab, 2016: 14). Por otro lado, para explicar el gran peso de empresas como Uber, habla del “efecto plataforma”, que aprovechan los rendimientos crecientes de escala para lograr “una concentración de pocas pero poderosas plataformas (*empresas*) que dominan sus mercados” (Schwab, 2016: 17).

menudo por particulares. Implica tres categorías de agentes: prestadores de servicios, usuarios de dichos servicios, e intermediarios que, a través de una plataforma en línea, conectan a los prestadores con los usuarios” (Comisión Europea, 2016, p. 3).

En una actividad tradicional se establece una relación bilateral entre prestadores y usuarios. En la acepción más pura de la economía colaborativa, ambas partes tendrían la condición de consumidores, caracterizando su actuación por la ausencia de una actividad empresarial o profesional.

Así, el prestador del servicio puede emplear de un modo más eficiente activos de su propiedad que se encuentran infrautilizados, al tiempo que el usuario final puede acceder a esos activos para satisfacer sus necesidades puntuales, a cambio de una contraprestación normalmente económica, sin que sea necesario que ostente la propiedad de los bienes.

Sin duda, no se trata de una figura novedosa en nuestro entorno económico. De hecho, no abre nuevas áreas de negocio, sino que plantea una profunda reordenación en sectores tradicionales (Jarne, 2016).

Hasta el momento, este tipo de intercambios se enfrentaban a la dificultad para casar oferta y demanda. En sentido estricto, existían productores y consumidores, pero faltaba una conexión o intermediación entre ellos, un mercado en el que pudieran perfeccionar sus transacciones.

Esta conexión, lograda a través de las nuevas tecnologías mediante las plataformas colaborativas, es la que potencia el valor añadido de la economía colaborativa. Gracias a la generalización de los smartphones o del acceso a Internet, un elevado porcentaje de la población puede disponer de estas plataformas que conectan a los participantes en el mercado colaborativo, habitualmente a cambio de una comisión.

Además, a raíz de la crisis económica, estas transacciones se presentan como una forma de obtener mayores ingresos o como una fórmula de empleo.

Todo ello tiene un reflejo monetario importante. La propia Comisión Europea es consciente del gran potencial de esta alternativa, cifrando el impacto en la economía de la Unión entre los 160.000 y los 572.000 millones de euros para

los próximos años (Comisión Europea, 2016, p. 2). Una suma que, en su umbral más bajo supera al PIB individual de 11 países de la Unión y que, en su escenario más alto, es mayor al PIB de 22 Estados miembros¹⁰.

Está presente en un número cada vez mayor de sectores, destacando especialmente el del transporte y el del alojamiento. En estos ámbitos se ha convertido en un foco de competencia para los operadores preestablecidos, erigiéndose como un incentivo para la mejora de los servicios o para la reducción de precios (Wallsten, 2015). También ha generado conflictos con los operadores tradicionales, como se ha podido comprobar con las manifestaciones contra los alojamientos turísticos, y las huelgas y movilizaciones del sector del taxi en España en verano de 2018 en invierno de 2019.

Debido a su interés económico, como defiende Boix Palop, “la mercantilización de los modelos que en un inicio se planteaban como «colaborativos» ha sido extraordinariamente rápida e intensa” (Boix, 2017, p. 123), como consecuencia del beneficio económico que buscan tanto las plataformas en línea como los propios prestadores de servicios.

Con arreglo a las recomendaciones del Comité de las Regiones, es necesario diferenciar, dentro del consumo colaborativo, entre las actividades sin ánimo de lucro de aquéllas con las que se pretende obtener un beneficio económico. Estas últimas han de ser objeto de un desarrollo normativo que establezca los derechos y responsabilidades, así como el entorno fiscal, laboral y de protección al consumidor (Comité Europeo de las Regiones, 2016, recomendación 7).

2.3. La economía colaborativa en el ámbito del transporte

Los transportes han sido uno de los primeros ámbitos en alcanzar un alto grado de implantación en la economía colaborativa. Las plataformas tecnológicas no son el único elemento que lo ha hecho posible: esta actividad ha encontrado una ausencia de regulación que ha sido aprovechada para plantear una

¹⁰ Comparativa elaborada a partir de los datos sobre el Producto Interior Bruto de la UE-28, publicados en la edición digital del Diario Expansión. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea> [consultado: 08/06/2019].

competencia directa a un sector consolidado y fuertemente regulado como es el taxi (Guillén Navarro, 2018).

Nuestra legislación realiza una distinción entre el transporte profesional, - público o discrecional-, y el transporte privado, siendo el primero objeto de una fuerte regulación administrativa.

En el ámbito colaborativo, es preciso realizar una doble clasificación (Velasco San Pedro, 2017):

a) Por el ámbito de actuación:

- Plataformas de transporte urbano o metropolitano, entre las que destacan Uber y Cabify, que se erigen como una alternativa al taxi o al negocio tradicional de los VTC.
- Transporte interurbano, con exponentes como BlaBlaCar, que se convierten en una alternativa a las líneas regulares de transporte de viajeros.

b) Por la presencia de conductores y su carácter:

- Plataformas con conductores profesionales, como UberX y Cabify.
- Plataformas con conductores no profesionales, como BlaBlaCar o UberPop, esta última con su actividad cesada desde 2015 por resolución judicial¹¹.

Así, plataformas como BlaBlaCar recaen en el ámbito del transporte privado: ponen en contacto a conductores no profesionales, que van a realizar por sus propias necesidades una ruta interurbana concreta, con otros usuarios interesados en esa misma ruta, a cambio de una contraprestación económica que pagan los demás pasajeros para “compartir” los gastos que genera el viaje.

Pese a que BlaBlaCar carga unos “gastos de gestión”¹² a los pasajeros del coche compartido, y a que incluye servicios auxiliares al transporte como un

¹¹ Auto del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, dictado en el referido litigio entre la Asociación Madrileña del Taxi y Uber Technologies Inc. Número ROJ: AJM M74/2014.

¹² Los gastos de gestión de BlaBlaCar no se imputan al conductor que se ofrece a compartir el trayecto, sino a los pasajeros que contratan una de las plazas disponibles. El importe de estos gastos no es nada desdeñable, al suponer una media de entre un 15 y un 18% del precio de la

seguro de viaje, puede mantener su consideración de transporte privado, pudiendo realizarse sin necesidad de autorización administrativa¹³. Este aspecto se basa en la consideración de la plataforma tecnológica de BlaBlaCar, como “una actividad ajena a la regulada por la LOTT”, como queda reflejado en la Sentencia 30/2017 del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, afirmando que “sin ninguna duda, BlaBlaCar ha generado una plataforma no para organizar el transporte, sino para poner en contacto a particulares que quieren realizar un viaje juntos, y compartir determinados gastos del trayecto”¹⁴.

Son las plataformas dedicadas al transporte urbano y con conductores profesionales, como Uber y Cabify, las que plantean mayores problemas. En parte porque representan una competencia directa con el sector del taxi. Y, también, porque llegan a monopolizar el ámbito de las licencias de alquiler de vehículos con conductor (VTC), concentrándolas en los ámbitos urbanos para hacer frente al taxi, e impidiendo que esta fórmula beneficie a los usuarios del medio rural.

Por ello, se trata de uno de los ámbitos en lo que resulta imprescindible apostar por la tesis de la “ley-medida”, defendida por la escuela iuspublicística alemana, por la que la ley se plantea como una norma variable para hacer frente a las situaciones contingentes que trata de regular.

Esta idea es defendida por el legislador en el párrafo tercero de la exposición de motivos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT). En los últimos años, encuentra su plasmación en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre¹⁵, cuyo artículo 21 lleva a cabo una pretendida liberalización del sector del transporte. Desde entonces, las cuatro últimas normas dictadas en esta materia se han promulgado para revertir la

plaza ofertada por el conductor. No obstante, hay casos extremos, como los viajes ofertados por el conductor por un precio de entre uno y seis euros, en los que la plataforma carga unos gastos de un euro al pasajero y, por tanto, la comisión puede alcanzar, en el supuesto de un viaje de un euro, el 100%. Disponible en: <https://www.blablacar.es/blablalife/lp/gastos-de-gestion> [consultado: 08/06/2019].

¹³ El artículo 101.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres indica que los transportes privados no están sujetos a autorización administrativa, al tiempo que el apartado 1.a) del mismo precepto se admite la percepción de dietas o gastos de desplazamiento para el titular.

¹⁴ Fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 30/2017, de 2 de febrero de 2017, del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid.

¹⁵ 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.

liberalización en el ámbito de las licencias VTC: la Ley 9/2013, el Real Decreto 1057/2015, el Real Decreto-ley 3/2018, y el Real Decreto-ley 13/2018, con su tramitación acordada como Proyecto de Ley¹⁶.

No obstante, esta pretendida agilidad no es suficiente para atender la seguridad jurídica del transporte como actividad profesional. De hecho, gran parte del nuevo marco se conforma a partir de resoluciones judiciales en lugar de disposiciones normativas. Todo ello genera intereses legítimos y una incertidumbre que se ha plasmado en la calle con las movilizaciones del sector del taxi y el cuestionamiento de las plataformas de transporte colaborativo.

3. EL PAPEL DE LA PLATAFORMA COLABORATIVA DE UBER Y SU CONSIDERACIÓN JURÍDICA

Uber se presenta como una aplicación para smartphones, que pone en contacto a particulares con conductores que operan vehículos con licencia VTC para la realización de trayectos generalmente urbanos en las ciudades en las que actúa, principalmente Madrid, Valencia, Sevilla, Córdoba, Granada y Málaga¹⁷. Todos los trayectos han de ser contratados previamente con la aplicación. Destaca el abandono de la actividad de Uber en Barcelona¹⁸ y Valencia¹⁹ en el primer semestre de 2019, a consecuencia de las restricciones impuestas por la normativa autonómica en desarrollo del Real Decreto-ley 13/2018, a las que nos referiremos más tarde.

¹⁶ Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio; Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor; Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

¹⁷ Han sido citadas las ciudades en las que Uber opera realizando actividades de transporte. En la web de la compañía se ofrece un listado más amplio de localidades españolas, en las que desarrolla otras actividades como la entrega de comida a domicilio bajo la fórmula de Uber Eats. Disponible en <https://www.uber.com/es-ES/cities/> [consultado: 15/06/2019].

¹⁸ Anuncio del cese de actividad de Uber en Barcelona por el requisito de precontratación con 15 minutos de antelación para los servicios VTC introducido por la Generalitat de Cataluña mediante Decreto Ley. Disponible en <https://www.xataka.com/automovil/uber-abandona-barcelona-restricciones-a-vtc-aprobadas-generalitat-catalunya> [consultado: 15/06/2019].

¹⁹ Anuncio del cese de actividad de Uber en Valencia por la introducción del mismo requisito de precontratación que en Cataluña por parte de la Generalitat Valenciana. Disponible en <https://www.libremercado.com/2019-05-30/uber-abandona-valencia-1276639334/> [consultado: 15/06/2019].

Tanto el conductor como el usuario están registrados en la plataforma, que establece mediante un algoritmo el precio estimado del servicio, conocido por el usuario en el momento de la contratación, y se encarga de la gestión del pago a través de la tarjeta de crédito facilitada por el cliente en el momento de registrarse en la aplicación. No obstante, desde el 20 de agosto de 2018, es posible el pago en efectivo, opción disponible sólo para la ciudad de Madrid²⁰ y que debe ser indicada en el momento de la concertación del servicio a través de la aplicación.

En esta primera aproximación, queda patente que la plataforma tecnológica de Uber va mucho más allá de la mera conexión entre el usuario y el prestador del servicio.

Tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el Tribunal Supremo de nuestro país han confirmado en sendas sentencias que Uber presta servicios en el ámbito del transporte²¹.

Hasta hace escasas fechas, la cuestión radicaba en determinar si los servicios de Uber debían considerarse como servicios de transporte, servicios propios de la sociedad de la información o como una combinación de ambos²².

Las consecuencias no son desdeñables: al ser catalogado como un servicio de transporte, la actividad de Uber queda albergada bajo la legislación nacional sectorial en esta materia²³, mientras que, si se considera como un servicio de la sociedad de la información, queda cobijada por las Directivas europeas sobre

²⁰ “Uber permite el pago en efectivo en Madrid desde este lunes”. Disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/3420431/0/uber-pago-efectivo-madrid/> [consultado: 15/06/2019].

²¹ Sentencia de la Gran Sala del TJUE de 20 de diciembre de 2017, y Sentencias del Tribunal Supremo 81/2018, de 24 de enero de 2018 y 87/2018, de 25 de enero de 2018.

²² Esta delimitación positiva constituye el contenido de una de las cuatro cuestiones prejudiciales elevadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el Juzgado de lo Mercantil número 3 de Barcelona, en el marco de una demanda por competencia desleal interpuesta por la Asociación Profesional Elite Taxi. Referencia en la Sentencia de la Gran Sala del TJUE de 20 de diciembre de 2017 en el asunto C-434/15, párrafo 15.

²³ Como se analizará más adelante, el transporte que no trasciende las fronteras de un Estado miembro es uno de los ámbitos que el Derecho comunitario no ha regulado. De hecho, la actividad de transporte queda expresamente excluida de la Directiva 2006/123/CE de servicios.

comercio electrónico y sobre servicios, transpuestas mediante tres leyes en nuestro ordenamiento jurídico²⁴.

3.1. ¿Cómo define Uber su plataforma? Su pretendido encaje en la categoría de “servicios de la sociedad de la información”

Uber pretende encuadrar su actuación como mero intermediario. De hecho, indica al usuario que éste “reconoce que Uber no presta servicios de transporte o de logística o funciona como una empresa de transportes, y que dichos servicios de transporte o de logística se prestan por terceros contratistas independientes, que no están empleados por Uber ni por ninguna de sus afiliados”²⁵.

Con ello, persigue que su actividad recaiga en el ámbito de los “servicios de la sociedad de la información”, definidos como aquellos prestados normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un prestatario de servicios²⁶. Estos se ven regulados por la normativa comunitaria, que determina la exención de las autorizaciones administrativas pertinentes para el desarrollo de sus funciones, disfrutando también de un régimen de responsabilidad limitada en aspectos tan importantes como la protección de datos o responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, una plataforma colaborativa puede actuar en la práctica como prestadora del servicio subyacente, en cuyo caso perdería su consideración de servicio de la sociedad de la información y quedaría sujeta a la regulación sectorial específica que, en el caso del transporte, implica la obtención de la pertinente autorización.

²⁴ La Directiva de comercio electrónico fue transpuesta a nuestro ordenamiento por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Por su parte, la Directiva de servicios ha encontrado su plasmación en dos normas: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, llevando los principios de la Directiva a otros sectores no expresamente contemplados en ella, 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.

²⁵ Términos y condiciones de Uber B.V., cláusula 2, dedicada a “Los Servicios”, según la última actualización de 4 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.uber.com/es-US/legal/terms/es/> [consultado: 15/06/2019].

²⁶ Definición contenida en el artículo 2.a de la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico, transpuesta a nuestro ordenamiento mediante la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

3.2. La consideración de Uber como prestador de servicios en el ámbito del transporte

En este punto, destacan las cuestiones prejudiciales elevadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁷ y, en concreto, las conclusiones presentadas en el caso C-434/15 por el Abogado General, Maciej Szpunar, el 11 de mayo de 2017.

Aunque el litigio se centra sobre la actividad de UberPop, modalidad que, como veremos más adelante, implica la actuación de conductores no profesionales como prestadores del servicio, sirve para que el Abogado General plantee un debate de alcance general. Considera que, por su propia naturaleza, algunas actividades pueden ser entendidas como servicios mixtos, tal y como contempla la Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico.

En el caso de Uber, este carácter vendría representado por la labor de intermediación que ofrece su plataforma online para poner en contacto al usuario con el conductor (componente exclusivamente electrónico), y por la fijación de las condiciones y su papel en la prestación efectiva del transporte (elemento no electrónico o de alcance físico).

Szpunar defiende que estos servicios mixtos sólo pueden ser calificados como servicios de la sociedad de la información en dos casos:

- a) Cuando el servicio que no se presta por vía electrónica es económicamente independiente del prestado por vía electrónica (Abogado General TJUE, 2017)²⁸.
- b) Cuando el prestador del servicio electrónico es el mismo que el prestador del servicio no electrónico, o cuando ejerce una influencia decisiva sobre el

²⁷ El Juzgado de lo Mercantil número 3 de Barcelona elevó una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 16 de julio de 2015, en el marco de una controversia entre la Asociación Profesional Elite Taxi y Uber Systems Spain, S.L. De las cuatro cuestiones planteadas, destaca la segunda, en la que se solicitaba calificar el encuadre de Uber como servicio de intermediación o de la sociedad de la información o, alternativamente, como servicio en el ámbito de los transportes.

²⁸ Conclusiones del Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso C-434/15, párrafo 33.

mismo, estamos ante un servicio de la sociedad de la información si el elemento esencial de la prestación se realiza por vía electrónica²⁹.

El Abogado General concluye que la actividad de Uber no cumple ninguno de los dos criterios. El primero de ellos, porque Uber ha de analizarse como un conjunto, desde el servicio de conexión entre pasajeros y conductores, hasta la propia prestación de transporte en sí misma; el segundo porque el elemento principal es el servicio de transporte, que obviamente no es prestado por vía telemática, y sobre el que Uber mantiene una influencia decisiva.

En consecuencia, Szpunar proclama que “tal servicio [*Uber*] debe calificarse como «servicio en el ámbito del transporte»³⁰.

Este criterio fue recogido por la esperada Sentencia de la Gran Sala del TJUE, de 20 de diciembre de 2017, que se pronuncia sobre las referidas cuestiones prejudiciales elevadas por el Juzgado de lo Mercantil de Barcelona. En su resolución, proclama que “debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de «servicio de la sociedad de la información»³¹, confirmando que se trata de un servicio en el ámbito del transporte y que queda excluido del marco de aplicación de la Directiva de servicios y de la Directiva de comercio electrónico.

Desde el punto de vista de la normativa aplicable, esta consideración tiene una importancia capital. Así, la actividad de Uber no estaría sometida en el ámbito de aplicación del artículo 56 del TFUE, relativo a la libre prestación de servicios en general, sino que tiene su reflejo en el artículo 58 del Tratado: este precepto encomienda la regulación a lo dispuesto en el título destinado a los transportes. Ahora bien, es preciso destacar que no existe legislación comunitaria sobre los

²⁹ Conclusiones del Abogado General, párrafo 35.

³⁰ Conclusiones del Abogado General, párrafo 71.

³¹ Sentencia de la Gran Sala del TJUE, de 20 de diciembre de 2017, párrafo 40. La Gran Sala justifica esta consideración en aspectos como que la aplicación es imprescindible para poner en contacto a conductores y a las personas que desean realizar un recorrido urbano, al tiempo que Uber ejerce una influencia decisiva en otras condiciones de las prestaciones efectuadas por los conductores, estableciendo un precio máximo de la carrera y recibiendo el pago por parte del cliente (párrafo 39 de la Sentencia).

servicios de intermediación de transportes como Uber, por lo que habrá de atenerse a la normativa sectorial propia de cada Estado miembro.

3.3. El reflejo del criterio del TJUE en el ámbito jurisprudencial español

La consideración de Uber como plataforma encuadrada en el ámbito del transporte llegó a España pocas semanas después del pronunciamiento del TJUE, a través de las Sentencias 81/2018, de 24 de enero, y 87/2018, de 25 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo³².

Su interés reside en la jurisprudencia que sientan, al responder a sendos recursos de casación en los que se pretende determinar, con carácter general, “el marco regulador de las actividades de intermediación o conexión de usuarios y servicios a través de plataformas digitales”³³, abriendo la posibilidad a que estén sometidas al régimen administrativo del transporte.

Ambas Sentencias del Alto Tribunal traen causa en los recursos de casación interpuestos por la Generalitat de Cataluña contra las Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona de 2016, que revocaban una sanción de 4.001 euros impuesta a Uber por la Generalitat, por la contratación como transportista y la facturación en nombre propio de servicios de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas sin ser previamente titular de una autorización de transporte.

Por tanto, ya no se refiere al régimen de la prestación efectiva del servicio, sobre el que el TJUE se había pronunciado para los transportes efectuados por conductores no profesionales (UberPop), sino a la consideración jurídica de la plataforma Uber, con independencia de que el prestador efectivo del servicio sea un profesional o no.

Se trata de definir la auténtica naturaleza de Uber, ya que el Juzgado de Barcelona recurrido la encuadra en el ámbito de los servicios de la sociedad de la información (por ello consideraba aplicable como régimen de regulación y

³² Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 81/2018, de 24 de enero, disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/702169629> [consultado: 07/07/2019] y 87/2018, de 25 de enero, disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/702169641> [consultado: 07/07/2019].

³³ Antecedente de hecho tercero, apartado 2º, de la STS 81/2018, de 24 de enero de 2018.

sanción la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico), mientras que la Generalitat entiende que ha de situarse en el ámbito de los transportes (con una regulación encabezada por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres).

El Supremo reitera que la actividad de Uber no es un mero servicio de intermediación, por lo que no tiene cobijo en este ámbito, sino que constituye una parte sustancial de la prestación del servicio de transporte de viajeros, estando por ello sujeta a la autorización administrativa exigida en el artículo 42.1 de la LOTT³⁴.

3.4. Uber como transportista o intermediario en el ámbito del transporte

Del breve recorrido por los pronunciamientos judiciales descritos, queda patente la sujeción de Uber a la legislación española en el ámbito del transporte. El siguiente paso abre un interesante debate sobre el papel que esta plataforma desarrolla en el sector del transporte. En la terminología de la propia LOTT, puede ajustarse al rol de “intermediario” o de “transportista”.

El problema se plantea a la hora de encontrar una definición clara de ambos conceptos en la normativa vigente relativa al transporte de viajeros por carretera.

En cuanto al concepto de “transportista”, no existe una descripción precisa ni en la LOTT ni en su Reglamento de desarrollo. No obstante, debido a que este concepto sí que se ha clarificado en el caso del transporte de mercancías, a nivel doctrinal se ha configurado por analogía como “la parte que asume, en nombre propio, la realización de un transporte, siendo irrelevante que lo ejecute con medios propios o ajenos” (Boboc, 2017, p. 11).

Respecto al concepto de “intermediario”, la LOTT remite su regulación a la legislación en materia de turismo, identificándose como las funciones propias de las agencias de viajes. Además, cabe reseñar que la Ley 9/2013, de 4 de

³⁴ Fundamento de Derecho Segundo de la STS 81/2018, de 24 de enero de 2018.

julio³⁵, abre el camino a la liberalización en el ámbito de la intermediación de transportes.

Esta distinción tiene gran trascendencia práctica. En el caso de que Uber sea considerado como intermediario en el ámbito del transporte, podría ser suficiente con que su actividad se sujetara a la comunicación de inicio de actividad a la que se someten las agencias de viajes (no es necesario disponer de una autorización administrativa en estos casos), pudiendo llegar a no exigirse tan siquiera este requisito en el caso de que se consume la pretendida liberalización en el ámbito de la intermediación del transporte anunciada en 2013.

Como se ha indicado a lo largo de este trabajo, la actividad de Uber está indisolublemente ligada con la prestación efectiva del servicio de transporte. Desde estas páginas se defiende que Uber ha de ser considerada como un auténtico transportista.

En la Comunicación sobre la Agenda Europea para la economía colaborativa (Comisión Europea, 2016), la Comisión ofrece unos criterios para determinar el nivel de control de las plataformas tecnológicas sobre el prestador efectivo del servicio que, en caso de cumplirse, justifican que la plataforma sea considerada como la prestadora del citado servicio. En concreto, enumera tres aspectos:

- Precio: ¿fija la plataforma colaborativa el precio final que debe pagar el usuario como beneficiario del servicio subyacente?
- Términos y condiciones distintos del precio que determinan la relación contractual.
- Propiedad de activos claves.

En cuanto al primero de ellos, resulta manifiesto el papel de Uber. Es la propia aplicación la que, mediante una serie de algoritmos que casan la oferta con la demanda, establece el precio del trayecto. Basándose en ese equilibrio, se informa al usuario de que los cargos pueden incrementarse considerablemente

³⁵ Exposición de motivos de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

en periodos de alta demanda³⁶. Un ejemplo de esta práctica se encuentra en el festival musical *Mad Cool*, celebrado en la capital de España en julio de 2018, en el que, por el trayecto entre el centro de Madrid y el lugar de celebración (unos 10 kilómetros), se llegaron a establecer tarifas de 90 euros³⁷.

También destacan las bonificaciones en los precios implementadas de forma discrecional, a través de códigos promocionales, que sólo son concedidos y usados conforme a los términos que establezca Uber.

Del mismo modo, es la propia plataforma la que se encarga de recibir el pago por el trayecto (salvo los casos de pago en metálico admitidos en Madrid) y, posteriormente, retribuir al conductor que ha prestado de manera efectiva el servicio; en caso de que se produzca una reclamación por considerar excesivo el importe cargado, es Uber la que resuelve la controversia; la misma se reserva el derecho a eliminar o revisar los cambios en cualquier momento; o, en el ámbito campo, desincentiva las propinas al considerarlas como algo voluntario³⁸.

En lo relativo al segundo de los criterios estimados por la Comisión Europea, sobre otras condiciones distintas al precio que determinan la relación contractual, encontramos aspectos que sustentan su concurrencia. Por ejemplo, en el caso de que el titular de un vehículo establezca que ha lugar a una compensación por reparación o limpieza a consecuencia del uso del automóvil por un cliente, es Uber la que determina si procede la compensación, su importe, y la gestión del cobro al cliente, a través de uno de los medios de pago que ha registrado en la aplicación³⁹.

Otros elementos igualmente evidentes son apuntados por Boboc (2017, p. 19), al afirmar que “Uber establece el modo en el que debe realizarse la prestación

³⁶ Términos y condiciones de Uber B.V., cláusula 4, dedicada al Pago.

³⁷ “Colas de horas y 90 euros por 10 km: caos en la «promo» exclusiva de Uber en el Mad Cool”. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2018-07-13/uber-madcool-problemas-quejas_1592290/ [consultado: 22/06/2019].

³⁸ Términos y condiciones de Uber B.V, cláusulas 3 y 4 relativas, respectivamente, a “Su uso de los servicios” y al “Pago”. La única excepción al pago a través de la plataforma de Uber se produce en el caso del pago en metálico, aceptado en muy pocas ciudades en las que opera, como Madrid. En el caso del carácter voluntario de las propinas, cabe reseñar que la propia aplicación, al concluir el trayecto y solicitar la valoración del servicio, ofrece la posibilidad de abonar una propina, estableciendo varios importes orientativos.

³⁹ Términos y condiciones de Uber B.V., cláusula 4, que al referirse al “Pago” también regula lo que denomina “tarifa de reparación y limpieza”.

de transporte [...], cuando realiza la selección de los conductores para realizar el servicio a través de su plataforma [...], les imparte cursos de formación [...]. Uber prohíbe a los conductores atender reservas fuera de su aplicación”.

En este punto es relevante el sistema de evaluación del servicio, apartado que aparece en la aplicación móvil una vez que ha concluido el trayecto. En él, el usuario realiza una valoración general (de 0 a 5 estrellas), en la que no se distingue entre la puntuación concedida al conductor y la relacionada con el funcionamiento de la plataforma o la opinión sobre el precio fijado.

Finalmente, nos encontramos con el tercer requisito marcado por la Comisión Europea: la propiedad de activos claves. El éxito de Uber reside en su aplicación para dispositivos móviles que, basada en la geolocalización, es capaz de poner en contacto a conductores con usuarios. La empresa es propietaria de este sistema. Mediante su programación permite establecer una tarifa competitiva y ofrece un sistema de valoración del servicio. Sin esta plataforma no sería posible llevar a cabo el transporte colaborativo.

Para abonar esta idea, los profesionales del automóvil han pasado de trabajar sin licencias profesionales cuando la empresa llegó a España mediante la figura de UberPop, a operar con autorizaciones VTC, sujetas a una fuerte regulación; sin embargo, lo que no ha cambiado es la aplicación de Uber que, con independencia de la consideración jurídica de la actividad subyacente, es básica para organizar el servicio.

En consecuencia, están presentes elementos suficientes para considerar que se cumplen los tres criterios marcados por la Comisión Europea. Por tanto, podemos afirmar que Uber actúa como un auténtico transportista.

4. EL TRANSPORTE PÚBLICO DISCRECIONAL EN EL ÁMBITO URBANO: TAXIS VS. VTC

La ordenación del transporte urbano presenta múltiples facetas que exigen un equilibrio regulatorio. El objetivo final pasa por lograr la máxima capilaridad de las redes, para que la movilidad en medios públicos se presente como una alternativa razonable a los desplazamientos en vehículos privados. Una correcta ordenación tiene efectos positivos sobre la utilización de las

infraestructuras, la reducción de la congestión viaria, y sobre el medio ambiente.

Sentada esta meta, cabe destacar que los municipios ostentan las competencias en materia de tráfico y del transporte colectivo urbano⁴⁰, siendo obligatoria la prestación del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros para los municipios de más de 50.000 habitantes⁴¹.

El transporte colectivo urbano, en la mayoría de los Ayuntamientos, adopta dos fórmulas alternativas: la concesión administrativa o la prestación directa a través de una empresa pública. En función del tamaño, los medios empleados con mayor recurrencia son el autobús, el metro y el tranvía.

Esta modalidad de transporte está sujeta a itinerarios cerrados, así como a frecuencias y tarifas fijas. Precisamente es el carácter preestablecido de los itinerarios el que plantea el principal obstáculo para la capilaridad de las redes: estas líneas no pueden llegar a todos los puntos del ámbito metropolitano.

Por ello, es preciso desarrollar un medio complementario. La respuesta histórica en la mayor parte de los núcleos de población se ha articulado a través del taxi. Un servicio altamente regulado pero que, como ha señalado el Tribunal Supremo, “no es en sentido técnico jurídico un servicio público”⁴², sino “un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad”⁴³. Es lo que la doctrina administrativista caracteriza como “servicio público impropio” (Entrena Cuesta, 1958).

En los últimos años la economía colaborativa en el ámbito del transporte ha entrado a competir en este mismo segmento de mercado, como otra modalidad complementaria a los medios de transporte colectivo. La actual reacción de la

⁴⁰ Artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

⁴¹ Artículo 26.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

⁴² Fundamento de derecho sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018, de 4 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que resuelve el recurso contencioso-administrativo número 1/438/2017, interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, página 19. También se personan como recurrentes Uber B.V., Maxi Mobility Spain, S.L.U. (propietaria de Cabify), y Unauto VTC.

⁴³ Fundamento de derecho sexto de la citada Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018, página 19.

LOTT encuadra al servicio de taxi y a las VTC dentro de la categoría de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta 9 plazas⁴⁴. Sobre esta base común, las diferencias se encuentran en la regulación específica aplicable a cada uno de ellos.

Estos regímenes diferentes responden, al menos en su origen, a cuestiones económicas más que de eficiencia del servicio. Destacan las modalidades previstas de contratación, ya que el taxi se beneficia de la contratación en paradas autorizadas, en la propia calle, o mediante la precontratación del servicio por medios telemáticos, mientras que los vehículos VTC sólo disfrutaban de esta última modalidad de precontratación.

4.1. Argumentación económica

El sector del taxi se encuentra sometido a una fuerte regulación administrativa que, como se ha señalado, en su origen contaba con un trasfondo económico. En un momento en el que la compra de un vehículo y su mantenimiento requerían una inversión muy importante, las administraciones públicas plantearon un modelo de servicio de interés público en el que se garantizara un determinado nivel de ingresos a los taxistas.

Para ello, se intervino a través de dos requisitos principales: la limitación del número de licencias y la fijación de un régimen tarifario. Con ello, se pretendía alcanzar una ratio entre oferta y demanda que permitiera a los conductores disfrutar de una renta aceptable: un umbral mínimo por el que compensara dedicarse a esta actividad.

Más adelante se incidirá en el reparto competencial pero, junto a la normativa básica estatal y autonómica, la regulación del taxi se realiza a nivel municipal a través de las correspondientes Ordenanzas o Reglamentos.

En la práctica supone una restricción a la competencia, planteando una barrera de entrada inquebrantable que adopta la forma de un contingente fijo de licencias. Además, la evolución del mercado ha posibilitado una distinción, cada vez más presente, entre el titular de la licencia de taxi y el conductor

⁴⁴ El artículo 99.4 LOTT, con su redacción dada por la Ley 9/2013, incluye expresamente el arrendamiento de vehículos con conductor como modalidad de transporte discrecional de viajeros, sujetando la actividad a la consecución de la pertinente autorización administrativa.

efectivo del vehículo. De esta manera, el titular recibe el beneficio económico de esa limitación de la competencia -en la práctica casi un monopolio-, mientras que el conductor se ha de quedar con un salario en la media del mercado.

Todo ello ha generado la aparición de un importante mercado secundario de licencias de taxi. La transmisión de las licencias que, en el momento de la emisión, sólo están sujetas al pago de las tasas administrativas, llegó a alcanzar un valor medio de 220.000 euros en San Sebastián; de 215.000 euros en Santander; de 206.000 euros en Segovia; o de 142.000 euros en Madrid (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2016, p. 14).

El argumento económico que suscitó estas limitaciones ha desaparecido. En gran parte gracias a las nuevas tecnologías que, como demuestran las plataformas colaborativas, ofrecen una solución eficiente en cada momento a la fijación de precios.

En definitiva, los aspectos tradicionales de la regulación del taxi (especialmente la contingentación), se han trasladado al ámbito del transporte colaborativo, “sin evaluar previamente si esta aproximación regulatoria, así como los elementos regulados, contribuye efectivamente a alanzar los objetivos de política pública en materia de movilidad urbana, o sólo se queda en la protección del sector predominante bajo la regulación convencional en detrimento de las nuevas modalidades” (AFI - Analistas Financieros Internacionales, 2017, p. 29).

4.2. El poder de negociación del sector del taxi

Las imágenes de las movilizaciones del sector del taxi en las principales ciudades españolas el pasado verano⁴⁵ y en enero de 2019⁴⁶ dan una primera idea del gran poder de este colectivo. En tan sólo medio año llegaron a paralizar en dos ocasiones las principales arterias de Madrid y Barcelona, generando graves perjuicios a los ciudadanos. En términos de imagen,

⁴⁵ Cronología de la huelga de los últimos días del mes de julio y primeros de agosto de 2018. Disponible en https://elpais.com/economia/2018/08/01/actualidad/1533107333_963263.html [consultado: 22/06/2019].

⁴⁶ Cronología de los 16 días de huelga entre enero y febrero de 2019. Disponible en https://elpais.com/ccaa/2019/02/05/madrid/1549352095_668304.html [consultado: 22/06/2019].

penalizaron el desarrollo de eventos internacionales, como el *Mobile World Congress* de Barcelona o la *Feria Internacional de Turismo de Madrid*. Este ejercicio de “poder duro” para presionar a las autoridades ha dado sus resultados, con la adopción de los Reales Decretos-leyes 3/2018, de 20 de abril, y 13/2018, de 28 de septiembre, mediante en los que, en apenas cuatro meses, se modifica en dos ocasiones la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Ambas modificaciones restringen de manera efectiva la actividad de las VTC como competencia al taxi tradicional, al tiempo que han presionado a las Comunidades Autónomas para que adopten una posición restrictiva respecto a las VTC.

Además, estos profesionales también cuentan con una forma de “poder blando”, materializada en su presencia en la toma de decisiones que afectan al régimen del taxi. Por ejemplo, la mayoría de las Ordenanzas reguladoras del servicio aprobadas por los Ayuntamientos, recogen que los representantes del sector han de ser escuchados con carácter previo a la autorización de nuevas licencias o a la revisión de las tarifas⁴⁷.

El resultado de estas medidas de presión es el estancamiento del número de licencias en España en los últimos 25 años, con una cifra media inferior a las 70.000⁴⁸. Según la CNMC, este estancamiento resulta incoherente con la evolución de otras variables en el mismo periodo. Estiman que “mientras el número de licencias de taxi ha decrecido en el periodo 1994-2018 en el conjunto de España, la población ha aumentado un 18% [*unos 7 millones*], la renta per cápita de los españoles ha crecido un 40%, y la entrada anual de

⁴⁷ Como ejemplos pueden citarse el artículo 6.1 de la Ordenanza del Taxi de Madrid, que establece la “previa consulta a las asociaciones representativas de los titulares de licencias” antes de proceder al otorgamiento de nuevas autorizaciones. La misma consulta previa ha de tener lugar para modificar el régimen tarifario, conforme a lo dispuesto en el artículo 48.1 de la misma Ordenanza, de 28 de noviembre de 2012, publicada en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid número 297, de 13 de diciembre de 2012. Este régimen no es exclusivo de las grandes ciudades. Encontramos las mismas disposiciones en la mayoría de las ciudades. Sirva de ejemplo la Ordenanza Municipal del servicio de autotaxi de Palencia, que recoge la consulta previa para la emisión de nuevas licencias en su artículo 6, mientras que la potestad para solicitar la revisión de las tarifas está contemplada en el artículo 59 de la Ordenanza de 20 de noviembre de 2008, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 27 de febrero de 2009.

⁴⁸ En la actualidad esa cifra es más baja. Según los últimos datos de Distribución de Autorizaciones del Ministerio de Fomento, a fecha 2 de julio de 2019 existen 63.216 licencias de taxi en España.

turistas extranjeros lo ha hecho un 30%” (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019, p. 9).

En términos monetarios, supone un incremento de los ingresos potenciales por el crecimiento de variables económicas y poblacionales (factores que determinan la demanda de servicios como el taxi), mientras que la oferta de taxis (medida en licencias) ha experimentado un incremento muy inferior.

Desde el punto de vista de la economía de mercado, una vez que han desaparecido los condicionantes que justificaban una regulación específica, resultaría deseable caminar hacia una menor intervención pública.

Sin embargo, el poder negociador de la patronal del taxi no sólo ha hecho posible la supervivencia de este marco tan rígido, sino que lo ha hecho extensible al transporte colaborativo, incorporando cláusulas para las VTC como la prohibición de realizar trayectos urbanos que ponen en serio riesgo la supervivencia de este segmento.

Este “poder duro” no responde tanto a una cuestión jurídica como a un aspecto sociológico. En otras palabras, las huelgas del taxi han sido tan fructíferas porque se valen de un modelo en el que “los grupos de poder desarrollan una carrera a largo plazo en la que, en cada periodo, realizan una serie de exigencias a los actores políticos de corto plazo” (Dal Bó, et al., 2007). Siguiendo con las aportaciones de estos autores, si las administraciones no aceptan esas peticiones, los grupos de poder pueden “castigar” a esas instituciones a través de huelgas, bloqueos y acciones legales que conllevan un desgaste político. Hasta el punto de que pueden conseguir una posición de fuerza con el mero hecho de anunciar actuaciones de este tipo. Así se ha visto en las movilizaciones de los últimos meses, en los que con un coste relativamente pequeño para los taxistas (los ingresos de los días de huelga), consiguieron paralizar el centro de las principales capitales del país.

Esta situación no es exclusiva de España. Se ha dado en otros países de Europa, como en Irlanda, donde el bloqueo durante una semana del Puente Butt (Dublín) en 1978 por parte de los profesionales del taxi, condujo a una moratoria de más de 30 años en los que no se emitieron nuevas licencias de taxi (Weir, 2010).

Como resultado de estas presiones, en lugar de optar por una regulación armonizada basándose en una ley de ámbito nacional, el Real Decreto-ley 13/2018 abre la puerta a la regulación por parte de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de un amplio espectro de requisitos para las licencias VTC⁴⁹. Entre ellos se encuentra las condiciones de precontratación o los recorridos mínimos. Con ello, la presión política ha abandonado el ámbito de la política nacional para pasar al resto de la estructura territorial del Estado. Según el modo en que se gestionen los conflictos de intereses planteados por taxistas y titulares de VTC se abre la posibilidad de contar con 17 regímenes autonómicos distintos y, en el escenario más fragmentado, con regulaciones a nivel municipal.

4.3. Prestación efectiva del transporte colaborativo: de conductores no profesionales a licencias VTC

Desde su implantación en España, las plataformas colaborativas han modificado sustancialmente la forma en que llevan a cabo la prestación efectiva del servicio de transporte. Esto se traduce en un cambio de los requisitos que exigen a los conductores, pasando de admitir el trabajo de personas no profesionales y/o en automóviles particulares, a operar únicamente a través de vehículos con licencias VTC.

Así, en un primer momento, Uber desembarcó en España en 2014 con la fórmula de UberPop (conductores no profesionales con sus propios vehículos⁵⁰). Esta variante responde a la esencia de la economía colaborativa: particulares que disponen de recursos infrautilizados (vehículos con pocas horas de uso), de los que pueden obtener un rendimiento económico al destinarlos al transporte de viajeros, estableciendo contacto con los usuarios mediante las aplicaciones online de transporte colaborativo.

Ahora bien, esta actividad no puede encuadrarse en el ámbito de los transportes privados particulares, ya que la Ley de ordenación de los

⁴⁹ Así queda patente en la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de alquiler de vehículos con conductor. Se hará referencia a esta disposición en el epígrafe 5.4. de este trabajo.

⁵⁰ Llegada de UberPop a Madrid y Barcelona en 2014. Disponible en <https://hipertextual.com/2014/09/uberpop-madrid> [consultado: 16/06/2019].

Transportes Terrestres reserva esta consideración a los que están “dedicados a satisfacer las necesidades de desplazamiento de carácter personal o doméstico del titular del vehículo y sus allegados”⁵¹.

En el supuesto de UberPop queda patente que la necesidad satisfecha no es la del titular del vehículo, sino la del usuario que contrata el servicio a través de la aplicación, ya que es este último quien fija el destino. Por ello, se puede concluir que para esta fórmula no opera la no sujeción a autorización administrativa prevista para los transportes privados particulares en el artículo 101.2 LOTT.

Ante esta situación, previa demanda de la Asociación Madrileña del Taxi, el Auto de 9 de diciembre de 2014 del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid acordó, como medida cautelar, el cese de la actividad de UberPop. El tribunal justifica su actuación afirmando que “la actuación de la demandada [*Uber Technologies Inc*] intermediando entre transportistas sin licencia y usuarios, como genuina actividad mercantil, sin cumplir los requisitos administrativos para el transporte de viajeros, determina la necesidad de adoptar en su caso la medida”⁵².

Para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto, el Juzgado determinó el bloqueo de los servicios de telecomunicaciones en relación con Uber (Boboc, 2017), lo que se tradujo en la pérdida de la funcionalidad de la aplicación de Uber para smartphones, imposibilitando cualquier servicio de la plataforma.

Uber recurrió este Auto, aunque las medidas cautelares fueron ratificadas por el mismo juzgado mediante Auto de 22 de mayo de 2015⁵³. En consecuencia, la compañía abandonó España durante unos meses para redefinir el encuadre legal de su negocio.

La empresa optó por emplear una figura residual presente en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: el arrendamiento de vehículos con

⁵¹ Definición contenida en el artículo 101 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los Transportes Terrestres.

⁵² Fundamento de derecho tercero del Auto del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, dictado en el referido litigio entre la Asociación Madrileña del Taxi y Uber Technologies Inc. Número ROJ: AJM M74/2014.

⁵³ Auto del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, que resuelve el recurso presentado por Uber Technologies Inc. Número ROJ: AJM M1428/2015.

conductor. Bajo esta nueva fórmula, sujeta a autorización administrativa y con conductores profesionales, Uber retomó sus operaciones en Madrid el 30 de marzo de 2016⁵⁴. Esta operativa se ha extendido a otras ciudades y ha encontrado seguimiento en otras compañías del sector como Cabify.

El empleo de las licencias VTC acaba con la polémica sobre la actividad ilegal de estas plataformas, la economía sumergida que propiciaban o la competencia desleal (Guillén Navarro, 2018, p. 129).

4.4. Ventajas económicas del funcionamiento de las VTC

El empleo de las nuevas tecnologías en el transporte colaborativo conlleva un incremento importante de la eficiencia con respecto a la alternativa tradicional del taxi. Gracias a la geolocalización es posible destinar a un determinado trayecto los vehículos VTC más próximos al cliente, fijando también su próximo servicio en función de la cercanía al pasajero.

Esta mejora de la eficiencia conlleva una mejora de la productividad susceptible de ser valorada económicamente. No se han encontrado estudios en España que avalen esta tesis. Sin embargo, en el ámbito estadounidense existen análisis de este potencial sobre la base de dos variables: el tiempo que un conductor viaja con un pasajero con respecto a la duración total de su jornada, y las millas⁵⁵ recorridas con un pasajero en relación al total de millas circuladas en el día (Cramer y Krueger, 2015).

En este estudio, con datos de cinco grandes urbes (Boston, Nueva York, Los Ángeles, San Francisco y Seattle), los autores determinan, respecto a la primera variable, que los conductores de UberX cuentan, de media, con un pasajero en su coche el 50% del tiempo que tienen conectada la aplicación. Este porcentaje desciende a entre un 30 y un 50% en el caso de los conductores de taxi.

Respecto a la segunda variable, en función de la distancia recorrida, determinan que un conductor de UberX realiza 0,56 millas sin pasajero por

⁵⁴ “Uber regresa a Madrid con licencias de vehículos con conductor”. Disponible en: https://elpais.com/economia/2016/03/29/actualidad/1459249748_399031.html [consultado: 22/06/2019].

⁵⁵ Se mantiene la unidad de medida de distancia del sistema anglosajón, la milla, por ser la variable contenida en el estudio de la Universidad de Princeton.

cada milla que conduce con algún usuario de la aplicación. Esta ratio sube hasta las 1,46 millas sin pasajero por cada milla con un cliente en el caso de los taxis.

De la suma de ambas medidas de eficiencia, los autores concluyen que los conductores de UberX pueden aplicar una tarifa un 28% inferior a la del taxi, manteniendo los mismos ingresos por hora trabajada que los taxistas. Aquí reside una clara ventaja competitiva, unida al hecho de que los VTC pueden establecer libremente su precio, frente a las tarifas fijas del servicio del taxi.

Como se ha señalado, esta mejora se debe en gran medida al software de geolocalización y a la mayor implantación de smartphones con GPS y conexión a internet entre la población. En el desarrollo normativo autonómico al que habilita el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, algunas Comunidades Autónomas como Cataluña han optado por eliminar esta geolocalización en el entorno de las VTC⁵⁶. Secundando la norma autonómica, como se verá más adelante, el Área Metropolitana de Barcelona también ha regulado la supresión de la geolocalización con carácter previo a la contratación. Esta misma regulación ha sido adoptada por Aragón y la Comunidad Valenciana. Con ello, suprime buena parte de la mejora de la capacidad y del aprovechamiento de recursos derivado del uso de las nuevas tecnologías.

4.5. Régimen fiscal del taxi y de las licencias VTC

Estamos ante uno de los aspectos más controvertidos de la economía colaborativa ya que, en algunos casos, se entiende como una vertiente próxima a la economía sumergida. En el transporte colaborativo, a raíz de su prestación a través de licencias VTC, la actividad queda perfectamente gravada en términos fiscales.

No obstante, hay que realizar una primera distinción: por los ingresos que generan los servicios VTC adscritos a plataformas como Uber o Cabify se

⁵⁶ Artículo 4.4 del Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor. Aprobado por la Generalitat de Cataluña y convalidado por el Parlamento de Cataluña. Norma dictada por habilitación de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

identifican dos sujetos pasivos. Por un lado, la propia plataforma colaborativa, que tributará, conforme a la consideración jurídica de la sociedad, por la comisión que percibe por cada viaje. Por otra parte, el titular de la licencia VTC, que tributará en régimen de estimación directa por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como por el Impuesto sobre el Valor Añadido que corresponda.

En este apartado se va a dejar de lado la tributación de la plataforma colaborativa para centrarse en la figura del titular de la licencia. Para dotar de un contexto adecuado, se procede a comparar con la situación del colectivo del taxi.

Ambas modalidades de transporte se encuentran reguladas en el mismo epígrafe de actividades económicas -el 721.2-. Sin embargo, existen grandes diferencias entre ellos.

El servicio de autotaxi se encuentra incluido dentro del régimen de estimación objetiva del IRPF⁵⁷ y del régimen especial simplificado del IVA, dando lugar al módulo 721.2. Conforme a los criterios establecidos por la Orden HAC/1264/2018, de 27 de noviembre, los profesionales que se acojan a la estimación objetiva del IRPF tributarán por tres conceptos: por personal asalariado, a razón de un rendimiento anual bruto de 1.646,27 euros; por personal no asalariado 7.656,89 euros; y por cada mil kilómetros recorridos 45,08 euros. Esta cifra se verá reducida por la amortización de la licencia y del vehículo con el que desarrollan su actividad.

En el caso del IVA, tributarán 903,46 euros por personal empleado y 8,78 euros por cada mil kilómetros recorridos.

El sector de las VTC no está incluido en el régimen de estimación objetiva, por lo que los profesionales han de tributar obligatoriamente por estimación directa. Esto supone que tendrán una carga fiscal en concepto de IRPF acorde al tramo

⁵⁷ El artículo 16.2.b) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establece que los rendimientos de actividades económicas pueden estimarse de manera objetiva en los términos establecidos reglamentariamente (el artículo 32 del Reglamento habla de la inclusión de las actividades de que se trate en una Orden anual). En este sentido, el artículo 1.1 de la Orden HAC/1264/2018, de 27 de noviembre, incluye al servicio de autotaxi como actividad en la que los profesionales pueden acogerse en régimen de tributación por estimación objetiva para el año 2019.

de renta/ingresos en que se encuentren, al tiempo que soportarán un IVA del 10% por cada trayecto realizado, tipo que se aplica a las actividades de transporte.

Las distinciones entre taxi y VTC en este campo son sustanciales. Así lo acredita Gestha, Sindicato de Técnicos de Hacienda que, para una simulación de 60.000 kilómetros recorridos al año y residencia fiscal en Madrid, estima una aportación fiscal (IRPF e IVA) de 916 euros en el caso del taxi, frente a los 8.860,23 euros en el supuesto de una VTC⁵⁸.

El reflejo práctico de este desequilibrio queda patente en los datos de la Agencia Tributaria: 59.258 profesionales del taxi optan por la estimación objetiva, frente a 4.058 que se acogen a la estimación directa. El resultado es un tipo efectivo en concepto del IRPF del 2,46% para los taxistas que tributan por estimación objetiva⁵⁹ (unos 246 euros en concepto de IRPF por cada 10.000 euros brutos obtenidos).

5. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES REQUISITOS DE LAS LICENCIAS VTC

El sector del arrendamiento de vehículos con conductor basa su regulación en dos normas: la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la referida Ley (ROTT).

Sin embargo, el texto de ambas disposiciones ha experimentado profundas modificaciones a lo largo de tiempo. Estos cambios pretenden garantizar un pretendido balance entre las VTC y el tradicional sector del taxi. Para comprender su evolución, este trabajo va a centrarse en cuatro aspectos fundamentales: la ratio máxima de licencias, el ámbito territorial en que pueden

⁵⁸ “Los técnicos de Hacienda confirman que los VTC pagan muchos más impuestos que los taxistas” Disponible en <https://www.libremercado.com/2019-01-29/los-tecnicos-de-hacienda-confirman-que-los-vtc-pagan-muchos-mas-impuestos-que-los-taxistas-1276632112/> [consultado: 23/06/2019].

⁵⁹ Estadística de la Agencia Tributaria correspondiente al ejercicio 2016. Se han empleado los datos relativos al rendimiento de las actividades económicas por epígrafes de IAE del método de estimación objetiva para actividades no agrícolas. En concreto, las del rendimiento de “transporte de viajeros”. Disponible en https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/rae/2016/jrubikf229c4c61ef7df47ac2e5c9d91e5a9f7ad6e1958d.html [consultado: 23/06/2019].

prestar sus servicios, el número mínimo de vehículos con los que deben contar, y la habilitación en favor de las Comunidades Autónomas para que éstas regulen otros requisitos.

5.1. Ratio entre licencias de VTC y taxi

La primera referencia al equilibrio numérico entre los dos ámbitos aparece en la Orden de 1 de febrero de 1992. En desarrollo del ROTT proclama que, en caso de detectarse desajustes entre la oferta y la demanda, se podrá elaborar un plan o programación de transportes, cuyo contenido podía versar sobre limitaciones al otorgamiento de autorizaciones y su distribución territorial⁶⁰. Este plan requería la audiencia previa de los Ayuntamientos afectados.

El siguiente paso se encuentra en la Orden de 14 de junio de 1993, que contempla por primera vez los límites cuantitativos, aunque sin especificar una ratio concreta. Además, la desproporción que justifica esta medida no hace referencia al equilibrio entre taxis y VTC, sino a las licencias otorgadas en el municipio en relación con los potenciales usuarios del servicio⁶¹.

Avanzamos hasta 1998 para localizar la Orden de 30 de julio que, nuevamente, altera el ROTT. Recibe la consabida ratio 1:30 entre autorizaciones VTC y taxi, aunque como una mera potestad -no es obligatorio su cumplimiento-, encuadrándola a nivel reglamentario⁶². Lo llamativo es que continúa hablando del equilibrio entre las autorizaciones otorgadas en la zona del municipio y los usuarios potenciales, pero concreta ese equilibrio como la proporción 1:30 entre autorizaciones VTC domiciliadas en una Comunidad Autónoma y el de autorizaciones de transportes discrecional interurbano de viajeros.

El carácter obligatorio de la aplicación de la ratio 1:30 llega, en el ámbito reglamentario, con la Orden FOM/36/2008⁶³. No obstante, el origen de la confrontación actual se sitúa un año más tarde, a consecuencia de la

⁶⁰ Artículo 11.3º de la Orden de 1 de febrero de 1992, por la que se desarrolla la Sección 2ª del Capítulo IV del Título V del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, sobre arrendamiento de vehículos con conductor.

⁶¹ Artículo 11.2 de la Orden de 14 de junio de 1993, por la que se desarrolla la Sección 2ª del Capítulo IV del Título IV del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, sobre arrendamiento de vehículos con conductor.

⁶² Artículo 14.2 de la Orden de 30 de julio de 1998, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

⁶³ Artículo 14.1 de la Orden FOM/36/2008.

denominada “Ley Ómnibus” (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). Con el objeto de profundizar en el contenido de la Directiva 2006/123/CE de servicios, transpuesta a nuestro ordenamiento por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como “Ley paraguas”), el legislador español promueve esta nueva norma que “extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva”⁶⁴, como es el caso del transporte.

Sobre esta base, el artículo 21.Dos de la citada norma suprime los artículos 49 y 50 de la LOTT. Como quiera que el referido artículo 49 daba amparo a las limitaciones cuantitativas de las autorizaciones de VTC⁶⁵, su eliminación generó un vacío legal que cuestionaba la validez de las normas reglamentarias que mantenían la ratio 1:30, al haberse quedado sin un soporte de rango legal.

En la práctica, planteó la desaparición de los límites cuantitativos. Un uso que se ha visto refrendado jurisprudencialmente por el Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 27 y de 29 de enero de 2014⁶⁶.

Este vacío se extiende hasta la aprobación de la Ley 9/2013, de 4 de julio. En la cuestión que nos atañe, el artículo 1.Veinticuatro introduce una nueva redacción del artículo 48.2 LOTT, que afirma que “podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento [...] de nuevas autorizaciones habilitantes [...] que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor”.

⁶⁴ Exposición de motivos 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.

⁶⁵ El tenor literal del artículo 49 LOTT vigente hasta ese momento establecía que “el sistema de acceso al mercado de transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo, podrá ser restringido o condicionado por la Administración, en las formas previstas por la Ley, en los siguientes supuestos: [...] b) Cuando en una situación de mercado equilibrado el aumento de la oferta sea susceptible de producir desajustes y disfunciones expresados en el apartado a) anterior”.

⁶⁶ La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2014 resuelve los recursos de casación 5892/2011 y 969/2012, mientras que el pronunciamiento de 29 de enero de 2014 da respuesta al recurso de casación 105/2012.

Las dos claves del precepto residen, por un lado, en hecho de que la limitación cuantitativa recae en un ulterior desarrollo reglamentario y, por otro, en que estas restricciones únicamente afectarán a las nuevas autorizaciones.

La plasmación reglamentaria de la limitación no llegará hasta el año 2015, de la mano del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre. Nuevamente, encontramos dos aspectos reseñables. En primer lugar, se reestablece la consabida ratio 1:30 entre VTC y taxi para el otorgamiento de nuevas autorizaciones y, en segundo lugar, se introduce una habilitación en favor de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de autorizaciones VTC, por la que pueden modificar la regla de proporcionalidad en un sentido menos restrictivo⁶⁷.

El capítulo de la ratio 1:30 se cierra, por el momento, con el Real Decreto-ley 3/2018. Esta disposición eleva al rango legal esta proporción, introduciendo el artículo 48.3 LOTT, en los mismos términos que se recogían en el Reglamento.

Se trató de una apuesta arriesgada del Ejecutivo que pretendía responder a las demandas del sector del taxi. No obstante, el momento se antojó poco propicio, al encontrarse pendiente de resolución, por parte del Tribunal Supremo, un recurso contra el Real Decreto 1057/2015 presentado por la CNMC, al que se sumaron varias empresas del sector VTC.

El pronunciamiento del Alto Tribunal se plasmó en la Sentencia 921/2018, de 4 de junio, que ratificó la proporcionalidad de la ratio 1:30⁶⁸.

Del recorrido normativo realizado, se desprende la importancia del vacío legal creado entre 2009 y 2013, así como de la ausencia de regulación reglamentaria de los contingentes de autorizaciones hasta el año 2015. Por ello, incluso cumpliéndose con la denegación de nuevas licencias VTC en tanto se supere la ratio 1:30, el número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se ha disparado. El motivo reside en el reconocimiento, por parte de los tribunales, de licencias solicitadas entre 2009 y 2015.

⁶⁷ Artículo Único.Uno.3 del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013.

⁶⁸ Fundamento de derecho sexto de la Sentencia 921/2018, de 4 de junio.

En suma, “el Tribunal Supremo tiene que decidir sobre un número indeterminado de solicitudes, que oscilan entre las 3.000 de Uber y Cabify según Cruz Peña (2017) o las 10.000 en todo el territorio nacional referenciadas por la Gaceta del taxi (2017)” (Guillén Navarro, 2018, p. 132).

Queda patente que las disposiciones legales se están cumpliendo, al no concederse nuevas autorizaciones en tanto la proporción de licencias VTC sea superior a 1:30. Sin embargo, es la vía jurisdiccional la que incrementa considerablemente el número de las mismas.

El impacto puede comprobarse en los datos del Registro General de Autorizaciones de turismo en el ámbito autonómico⁶⁹, que publica mensualmente el Ministerio de Fomento. Se ha estudiado la evolución comprendida en el periodo de los últimos diez meses, entre septiembre de 2018 y julio de 2019, cuyos resultados pueden consultarse en la Tabla 5.1.

⁶⁹ Datos oficiales del Registro General de autorizaciones autonómicas para el transporte en vehículos de turismo del Ministerio de Fomento. Disponible en https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/webturi_020719.pdf [consultado: 07/07/2019].

Tabla 5.1. Evolución de licencias de taxi y VTC por Comunidades Autónomas, septiembre de 2018 a julio de 2019⁷⁰

| | SEPTIEMBRE DE 2018 | | | | JULIO DE 2019 | | | | COMPARATIVA SEPTIEMBRE 2018-JULIO 2019 | | | |
|---------------------------|--------------------|---------------|----------------|--------------|---------------|---------------|----------------|---------------|--|-------------------|----------------|------------------|
| | Taxi | VTC | Ratio | Exceso VTC | Taxi | VTC | Ratio | Exceso VTC | Incremento Taxi | % Incremento Taxi | Incremento VTC | % Incremento VTC |
| Andalucía | 8.971 | 1.731 | 1: 5,18 | 1.432 | 9.108 | 2.312 | 1: 3,94 | 2.008 | 137 | 1,53% | 581 | 33,56% |
| Aragón | 2.205 | 165 | 1: 13,36 | 92 | 2.227 | 173 | 1: 12,87 | 99 | 22 | 1,00% | 8 | 4,85% |
| Asturias | 1.399 | 105 | 1: 13,32 | 58 | 1.407 | 148 | 1: 9,51 | 101 | 8 | 0,57% | 43 | 40,95% |
| Baleares | 2.474 | 213 | 1: 11,62 | 131 | 2.483 | 209 | 1: 11,88 | 126 | 9 | 0,36% | -4 | -1,88% |
| Canarias | 6.053 | 252 | 1: 24,02 | 50 | 2.754 | 213 | 1: 12,93 | 121 | -3.299 | -54,50% | -39 | -15,48% |
| Cantabria | 512 | 209 | 1: 2,45 | 192 | 515 | 161 | 1: 3,20 | 144 | 3 | 0,59% | -48 | -22,97% |
| Castilla y León | 2.295 | 307 | 1: 7,48 | 231 | 2.329 | 201 | 1: 11,59 | 123 | 34 | 1,48% | -106 | -34,53% |
| Castilla-La Mancha | 1.126 | 46 | 1: 24,48 | 8 | 1.133 | 67 | 1: 16,91 | 29 | 7 | 0,62% | 21 | 45,65% |
| Cataluña | 12.330 | 2.056 | 1: 6,00 | 1.645 | 12.889 | 2.220 | 1: 5,81 | 1.790 | 559 | 4,53% | 164 | 7,98% |
| Extremadura | 877 | 30 | 1: 29,23 | 1 | 888 | 232 | 1: 3,83 | 202 | 11 | 1,25% | 202 | 673,33% |
| Galicia | 3.620 | 276 | 1: 13,12 | 155 | 3.637 | 275 | 1: 13,23 | 154 | 17 | 0,47% | -1 | -0,36% |
| La Rioja | 166 | 16 | 1: 10,38 | 10 | 166 | 95 | 1: 1,75 | 89 | 0 | 0,00% | 79 | 493,75% |
| Madrid | 15.523 | 5.277 | 1: 2,94 | 4.760 | 15.619 | 8.033 | 1: 1,94 | 7.512 | 96 | 0,62% | 2.756 | 52,23% |
| Murcia | 771 | 112 | 1: 6,88 | 86 | 777 | 115 | 1: 6,76 | 89 | 6 | 0,78% | 3 | 2,68% |
| Navarra | 432 | 57 | 1: 7,58 | 43 | 436 | 94 | 1: 4,64 | 79 | 4 | 0,93% | 37 | 64,91% |
| País Vasco | 2.132 | 94 | 1: 22,68 | 23 | 2.142 | 171 | 1: 12,53 | 100 | 10 | 0,47% | 77 | 81,91% |
| Valencia | 4.653 | 254 | 1: 18,32 | 99 | 4.706 | 587 | 1: 8,02 | 430 | 53 | 1,14% | 333 | 131,10% |
| TOTAL | 65.539 | 11.200 | 1: 5,85 | 9.015 | 63.216 | 15.306 | 1: 4,13 | 13.199 | -2.323 | -3,54% | 4.106 | 36,66% |

⁷⁰ Fuente: elaboración propia del cálculo de la ratio taxi-VTC, del exceso del número de licencias VTC y de la comparativa entre septiembre de 2018 y julio de 2019, a partir de los datos del Registro General de autorizaciones de transporte en turismos a nivel autonómico, publicados por el Ministerio de Fomento.

A nivel general, el número de autorizaciones de taxi se sitúa en 63.216⁷¹ para toda España. Las VTC alcanzan las 15.306, muy por encima de las 2.107 que marcarían el cumplimiento de la ratio 1:30. En el cómputo nacional, las autorizaciones de vehículos de arrendamiento con conductor han crecido un 36,66% en los últimos once meses, con 3.627 nuevas (frente a la caída del 3,54% en el número de licencias de taxi). Destacan especialmente los incrementos de Extremadura y La Rioja, donde se han multiplicado prácticamente por 7 y por 5, respectivamente. Madrid cuenta con especial relevancia por su importancia numérica: 2.756 nuevas autorizaciones -un 52,23% más que en septiembre-.

El conflicto entre el taxi y las VTC está especialmente arraigado en el entorno urbano. Para ilustrar esta afirmación, en la Comunidad de Madrid están domiciliadas una de cada dos autorizaciones VTC de toda España, arrojando una ratio de 1:1,94 en relación con el taxi (existen 1,94 taxis por cada licencia VTC). Por su parte, Cataluña aglutina al 14,50% de las licencias de arrendamiento de vehículos con conductor de todo el país, con una ratio de 1:5,91.

Ninguna Comunidad Autónoma cumple actualmente con la ratio 1:30. No obstante, el carácter urbano de esta problemática se ve abonado por el hecho de que la Región más extensa y con mayor número de municipios de España, Castilla y León⁷², ha visto reducido el número de licencias VTC en un 34,53% en los últimos once meses -106 títulos habilitantes menos-.

⁷¹ Ha de destacarse la reducción en el número de licencias de taxi en Canarias, que ha caído un 54,50% en los últimos once meses (3.299 autorizaciones menos). Ello ha provocado que, pese a que en el resto de las Comunidades Autónomas ha subido el número de licencias de taxi (a excepción de La Rioja donde el número ha permanecido estable), el total de autorizaciones de taxi haya caído en el conjunto del país en 2.323 con respecto a septiembre de 2018.

⁷² Conforme a la distribución de municipios por provincias, recogida en las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero (Instituto Nacional de Estadística), Castilla y León cuenta con 2.248 municipios del total de 8.124 del conjunto de España -cerca del 28%- del total). La superficie de esta Comunidad Autónoma -94.226 km²- representa el 18% del total de la superficie del país.

En cuanto a la potestad legal de flexibilizar esta proporción, destaca el caso de las Islas Baleares, donde se establece una ratio de 1:12,6 en Mallorca; de 1:6,74 en Ibiza; y de 1:17,33 en Menorca⁷³.

5.2. Ámbito territorial de las autorizaciones

En el aspecto geográfico también se ha producido una progresiva restricción. La normativa hablaba, en primera instancia y durante un periodo de tiempo prolongado, de autorizaciones habilitantes en todo el territorio nacional, tanto para la realización de servicios urbanos como interurbanos⁷⁴.

Sin embargo, con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, se habla por primera vez de un “criterio de territorialidad” de las licencias. En concreto, se encomiendan las posibles limitaciones a estas autorizaciones por razón del origen o destino de los trayectos a un posterior desarrollo reglamentario⁷⁵.

La plasmación en el ROTT se produce con el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que ofrece una definición del criterio de territorialidad de las VTC: han de atender “necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización”, entendiéndose que no se ha cumplido esta condición “cuando el 20 por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un periodo de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio”⁷⁶. Por lo demás, estas licencias siguen habilitando para trayectos urbanos e interurbanos.

⁷³ Artículo 3.1 del Decreto 43/2014, de 3 octubre, por el que se desarrollan y concretan determinados aspectos de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de las Illes Balears.

⁷⁴ Así se recoge en el artículo 4º de la Orden de 1 de febrero de 1992, que desarrolla el ROTT; en el artículo 4º de la Orden de 14 de junio de 1993, nuevamente de desarrollo del ROTT; en el artículo 4º de la Orden de 30 de julio de 1998, de desarrollo del ROTT; y en el artículo 4 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero.

⁷⁵ El artículo 21.Tres 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, otorga una nueva redacción al artículo 91 LOTT. Este texto recoge la previsión de desarrollo reglamentario para establecer limitaciones geográficas a los servicios de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo.

⁷⁶ Artículo Único.Cinco del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el ROTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013. Determina la inclusión del apartado 5 del artículo 182 ROTT.

El texto literal de esta previsión reglamentaria verá elevado su rango, llegando a la propia LOTT de la mano del Real Decreto-ley 3/2018⁷⁷.

Finalmente, nos encontramos con el Real Decreto-ley 13/2018, que aplica un criterio geográfico mucho más restrictivo en la LOTT. En su contexto, esta norma emanó tras las huelgas del sector del taxi que paralizaron ciudades como Madrid o Barcelona el pasado verano. Fija dos importantes restricciones⁷⁸:

- Una ampliación del criterio ya mantenido, obligando a que los servicios VTC comiencen en la comunidad autónoma en la que se encuentre domiciliada la autorización. La propia norma contempla una serie de salvedades a este requisito⁷⁹.
- Una nueva limitación: los servicios sólo podrán tener carácter interurbano, exigiendo que rebase el término municipal o las zonas de prestación conjunta de servicios de transporte público urbano (en clara alusión a las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona). En consecuencia, se priva a estos títulos habilitantes de la posibilidad de realizar trayectos urbanos.

Ambas condiciones despliegan una eficacia retroactiva, alcanzando a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que se encuentran operativas. Conlleva un grave perjuicio económico, al privar de uno de los ámbitos de actuación más lucrativos para este tipo de servicios: los trayectos urbanos. Desvirtúan la seguridad jurídica que requiere el emprendimiento de cualquier iniciativa empresarial, y supone una devaluación del valor de estas licencias en el mercado secundario.

⁷⁷ Artículo Único.Tres del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Introduce el nuevo apartado 2 del artículo 91 LOTT.

⁷⁸ Artículo Único del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la LOTT, dando una nueva redacción al artículo 91 de la citada Ley.

⁷⁹ Las excepciones consisten en los servicios de recogida de viajeros en puertos y aeropuertos que hayan sido previamente contratados, siempre que el destino se encuentre en el territorio de la Comunidad Autónoma en que esté domiciliada la autorización. También se exceptúan los supuestos en los que, ante un aumento coyuntural de la demanda, las autorizaciones radicadas en la Comunidad no resulten suficientes, debiendo establecer para ello un régimen específico por parte del órgano competente en materia de transporte interurbano, previo informe de los municipios afectados.

Con el fin de paliar estos efectos, el propio Real Decreto-ley contempla un periodo de cuatro años, prorrogables por un máximo de dos años más, desde la entrada en vigor de la disposición o desde la fecha de concesión de la autorización. En ese periodo, los titulares pueden seguir desempeñando su actividad sin atenerse a las limitaciones geográficas establecidas⁸⁰. El texto deja claro que este lapso de cuatro años tiene “para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas”.

La prórroga por un máximo de dos años debía ser solicitada por los titulares de licencias en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma. Se estima que han sido presentadas más de 12.000 reclamaciones⁸¹ ante el órgano competente, por lo que han concurrido la práctica totalidad de los tenedores de autorizaciones VTC.

Este extremo ha suscitado un rechazo frontal del sector. Desde Unauto VTC, la principal patronal, no consideran factible el plazo de cuatro años para amortizar una licencia, al tiempo que anticipan posibles demandas a las Comunidades Autónomas que no regulen la prestación de servicios urbanos. El coste de las indemnizaciones que pueden llegar a presentar por vía judicial ha sido cifrado en más de 3.700 millones de euros⁸².

5.3. Número mínimo de vehículos para desempeñar servicios VTC

Desde el primer desarrollo del ROTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, se introdujo un requisito para ejercer la actividad: contar con un número mínimo de automóviles adscritos al servicio.

En sentido estricto, la LOTT habla únicamente de la necesidad de “disponer de uno o más vehículos matriculados en España”, remitiendo la fijación del

⁸⁰ Disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

⁸¹ Cifra facilitada por Unauto VTC, la asociación que aglutina a los titulares de licencias VTC que operan, entre otros, para Uber y Cabify. Disponible en: <https://unautovtc.es/2019/01/02/mas-de-12-000-titulares-de-vtc-reclaman-ante-fomento-el-decreto-del-gobierno/> [consultado: 22/06/2019]

⁸² Entrevista a Eduardo Martín, presidente de Unauto VTC, publicada por el portal Libre Mercado, tras la aprobación del Real Decreto-ley 13/2018. Disponible en: <https://www.libremercado.com/2018-10-06/eduardo-martin-unauto-a-las-ccaa-les-costara-3700-millones-expropiar-las-licencias-vtc-1276626075/> [consultado: 22/06/2019]

número concreto a la vía reglamentaria⁸³. No obstante, queda patente que, salvo previsión del ROTT en contrario, contar con un único vehículo equivaldría a cumplir este requisito.

Desde 1992, este número se fijó en cinco, elevándose a siete en poblaciones de más de 500.000 habitantes, y a diez en localidades de más de 1.000.000 de población de derecho⁸⁴.

En el año 2008, esta cifra se incrementó hasta los diez vehículos en todos los supuestos⁸⁵ mientras que, dos años después se rebajó a los cuatro⁸⁶. Finalmente, en 2015 se elevó el umbral de nuevo a los siete automóviles⁸⁷.

Esta última disposición fue recurrida por la CNMC, dando paso a la Sentencia 921/2018, de 4 de junio, a la que se ha hecho referencia con anterioridad. El Alto Tribunal considera que este requisito constituye una barrera de entrada a este mercado, excluyendo especialmente a los pequeños empresarios. Entiende que no se justifica por razones de interés general y, en consecuencia, procede a anular esta disposición y su reflejo reglamentario⁸⁸.

5.4. Requisitos complementarios introducidos por las Comunidades Autónomas

Más allá de los requisitos comunes en todo el territorio nacional, el Real Decreto-ley 13/2018 se aleja de una normativa armonizada para permitir la regulación autonómica e, incluso, municipal de una serie de condiciones de explotación. De manera genérica, éstas aparecen recogidas en el artículo 182.1 ROTT.

⁸³ Artículo 43.1.d) de la Ley 16/1987, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

⁸⁴ Artículo 7º de la Orden de 1 de febrero de 1992 por la que se desarrolla el ROTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor; artículo 7º de la Orden de 14 de junio de 1993; y artículo 10 de la Orden de 30 de julio de 1998.

⁸⁵ Artículo 10 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la Sección Segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del ROTT.

⁸⁶ Artículo Único.Catorce del Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el ROTT para adaptarlo a la Ley 25/2009.

⁸⁷ Artículo.Único.Uno del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el ROTT, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013.

⁸⁸ Fundamento de derecho noveno, así como el punto primero del fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo 1913/2018, de 4 de junio.

La Disposición adicional primera de la norma habilita a las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia para otorgar autorizaciones VTC⁸⁹ a que maticen algunas de estas condiciones. En concreto, las Autonomías pueden crear un marco propio sobre la precontratación, la solicitud de servicios, la captación de clientes, los recorridos mínimos y máximos, así como sobre los servicios u horarios obligatorios y las especificaciones técnicas del vehículo.

La única limitación consiste en que las normas dictadas por las Comunidades afecten solo a los servicios que se desarrollen íntegramente en su ámbito territorial.

Como toda norma, puede analizarse en su contexto social. Fruto de las presiones de la patronal del taxi en las principales ciudades del país en verano de 2018, se optó por prescindir de una solución nacional al conflicto con las VTC. En su lugar, se trasladó la problemática a las Comunidades Autónomas, para que éstas puedan pronunciarse sobre aspectos que limiten efectivamente la competitividad de las VTC. Hasta ese momento ocurría lo contrario: podían - y pueden- flexibilizar aspectos como la ratio 1:30 en su territorio, adoptando una proporción menos restrictiva⁹⁰.

En desarrollo de las previsiones del Real Decreto-ley 13/2018 son varias las regiones que han aprobado Decretos-Leyes para regular el arrendamiento de vehículos con conductor. Por un lado, entre las Comunidades que han optado por unas condiciones más restrictivas, nos encontramos con Cataluña⁹¹, Aragón⁹² y Comunidad Valenciana⁹³.

⁸⁹ La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido esta competencia en virtud de los artículos 5 y 6 de 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.

⁹⁰ Esta posibilidad se recoge en el artículo único.Uno.3 del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre.

⁹¹ Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de la Generalitat de Cataluña, de medidas urgentes en materia de transportes de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor.

⁹² Decreto Ley 7/2019, de 12 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor.

⁹³ Decreto Ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor.

En los tres casos se incluye un periodo de precontratación de, al menos, 15 minutos, permitiendo que las entidades locales o entes metropolitanos que ostenten competencias en esta materia puedan incrementar este tiempo⁹⁴. Del mismo modo, todas ellas acaban con la geolocalización previa a la contratación del servicio, de manera que el usuario no puede conocer los vehículos que se encuentran próximos a su ubicación hasta que no contrata el trayecto⁹⁵.

En el caso catalán destacan otras particularidades, como la obligación de los vehículos VTC de permanecer estacionados fuera de la vía pública (en aparcamientos o garajes) cuando no estén prestando un servicio; o la habilitación a Ayuntamientos y entes metropolitanos para que regulen las condiciones del servicio en los trayectos que discurran íntegramente por su territorio⁹⁶. Esta última previsión cobra especial importancia, al dar carta de naturaleza al Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona, que dispone un periodo de precontratación de una hora o la necesidad de inscripción en el Registro Metropolitano de Vehículos para poder operar con la licencia VTC⁹⁷.

Este hecho, como se ha comentado en un epígrafe anterior, propició la salida de Uber y Cabify de Barcelona. Es reseñable la estrategia planteada por Cabify: la compañía optó por volver a prestar servicios en Barcelona, estableciendo un contrato marco de un año con sus usuarios por el que el periodo de precontratación de 15 minutos únicamente se aplica al primer servicio que contraten a través de la plataforma, interpretando que los trayectos siguientes quedan incluidos en el objeto del contrato por 12 meses⁹⁸.

⁹⁴ Artículo 4.2 del Decreto Ley de Cataluña; artículo 3.2 del Decreto Ley de Aragón; y artículo 3.1 y disposición adicional primera del Decreto Ley de la Comunidad Valenciana.

⁹⁵ Artículo 4.4 en el texto catalán; artículo 3.8 en el caso de Aragón; y artículo 5.1 en la norma valenciana.

⁹⁶ Artículos 4.3 y 2.1, respectivamente, del Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de la Generalitat de Cataluña

⁹⁷ Artículos 11 y 3, respectivamente, del Reglamento por el que se establecen las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos turismo de alquiler con conductor de hasta nueve plazas (VTC), cuando prestan servicios urbanos en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, aprobado definitivamente el 21 de mayo de 2019.

⁹⁸ “Cabify vuelve a Barcelona pero burla la norma catalana” Disponible en https://elpais.com/economia/2019/03/06/actualidad/1551875703_684654.html [consultado el 26/06/2019].

En la norma de la Comunidad Valenciana destaca la prohibición absoluta de contratar un vehículo VTC por plazas⁹⁹, cerrando la puerta a una de las modalidades de transporte colaborativo de más rápido crecimiento en otros países como es el *carsharing*.

Hasta ahora se han analizado las normas autonómicas más restrictivas. En el otro extremo nos encontramos con la posición de Madrid que, por el momento, no ha restringido las condiciones de explotación. En el caso de Andalucía, destaca el proyecto de Decreto que se está negociando con las partes interesadas. Apuesta por un marco de convivencia en el que se liberalizan algunas de las rigideces tradicionales del taxi (permite que los taxistas ofrezcan un precio cerrado por los servicios precontratados), al tiempo que propone medidas para la integración de los VTC (el no establecimiento de un periodo mínimo de precontratación, o la creación de estaciones VTC en el perímetro de los núcleos urbanos para que los servicios sean prestados desde esas instalaciones)¹⁰⁰.

6. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN EN MATERIA DE TRANSPORTE

La regulación de los transportes que discurren por el territorio de una Comunidad Autónoma, recae exclusivamente en el ámbito autonómico y local. Esta tesis encuentra su fundamento en la propia Constitución Española, así como en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, normas que recogen como competencia exclusiva las carreteras que transcurran íntegramente por el territorio autonómico, así como los transportes terrestres intracomunitarios¹⁰¹.

⁹⁹ Artículo 3.2. del Decreto Ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana.

¹⁰⁰ Principales medidas contenidas en el proyecto de Decreto de la Junta de Andalucía. Disponible en <https://www.europapress.es/andalucia/noticia-elite-otras-entidades-no-ven-urgentes-medidas-pactadas-borrador-taxi-piden-plazo-minimo-vtc-20190617160309.html> [consultado: 26/06/2019].

¹⁰¹ La Constitución Española encomienda al Estado la regulación de los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad, así como el régimen general de tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21ª). No obstante, en su artículo 148.1.5ª reconoce que las Comunidades pueden asumir competencias en materia de “ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable”. Esta competencia es asumida en el artículo 70.1.8ª de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En el caso del taxi, encontramos un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que justifica esta consideración: declaró la inconstitucionalidad de la normativa estatal que regulaba estos tipos de transportes (Capítulo VII del Título III de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), por medio de su Sentencia 118/1996, de 27 de junio, al considerar que invadía las competencias exclusivas reservadas al ámbito autonómico.

Como consecuencia, las Comunidades han tenido que legislar en este campo. En concreto, nuestra región cuenta con la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León. A ello hay que sumar las Ordenanzas Municipales que regulan el servicio de autotaxi, habilitación contemplada por la Ley de Bases de Régimen Local¹⁰².

En lo que se refiere al ámbito de las VTC, pese a ser títulos habilitantes a nivel nacional -con las limitaciones territoriales vistas en el apartado 5 de este trabajo, existe una delegación en favor de las Comunidades Autónomas para su expedición. Así se recoge en 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 cable¹⁰³.

Conforme al Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, la Comunidad puede regular otros dos aspectos. En primer lugar, la flexibilización de la ratio 1:30 entre taxis y VTC, según la redacción que da esta norma al ROTT¹⁰⁴. Esta posibilidad no ha sido desarrollada en nuestra región. En segundo lugar, destaca la posibilidad de aprobar un distintivo para los VTC que operen con una licencia domiciliada en Castilla y León¹⁰⁵. En este caso, a través del Decreto 13/2018, de 17 de mayo, se ha aprobado el uso de un distintivo obligatorio.

¹⁰² Los artículos 25.2 y 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, establece la competencia municipal para gestionar y ordenar el servicio de taxi.

¹⁰³ El artículo 5 de la citada Ley Orgánica 5/1987 establece la delegación en favor de las Comunidades Autónomas para “el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de dichos servicios (*servicios de transporte público discrecional de viajeros, consideración que tienen los prestados bajo licencia de arrendamiento de vehículos con conductor, conforme a lo establecido en el artículo 99.4 LOTT*)”.

¹⁰⁴ Posteriormente, con el Real Decreto-ley 3/2018, este texto se plasmará a nivel legal en el artículo 48 LOTT.

¹⁰⁵ Esta potestad aparece contemplada en la nueva redacción del artículo 182.4 ROTT, dada por el Real Decreto 1057/2015.

Finalmente, Castilla y León, como comunidad que ha asumido competencias en materia de transporte, puede regular ciertas condiciones del servicio de las VTC que operen íntegramente en su territorio, conforme a lo dispuesto en la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018. Como se ha indicado en el epígrafe 6.3, aluden a la precontratación, a la solicitud de servicios o a la captación de clientes. De momento no se han producido movimiento para dictar normas adicionales en estos campos, por lo que resulta de aplicación lo contenido en la normativa estatal.

7. OPORTUNIDADES DEL TRANSPORTE COLABORATIVO EN EL MEDIO RURAL. EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

7.1. Diagnóstico demográfico en Castilla y León: el reto de la despoblación para la prestación del servicio de transporte

Este apartado, meramente descriptivo, pretende arrojar una imagen de la realidad demográfica de Castilla y León, marcada por el reto demográfico. La caída de la natalidad, el aumento de la esperanza de vida y los movimientos migratorios protagonizan una tendencia iniciada en la década de 1960.

Desde el año 2000, la Comunidad ha perdido 80.904 habitantes -el 3,26%-; un fenómeno que han compartido 6 de las 9 provincias -con especial incidencia en Zamora, que ha reducido su padrón en un 15,20%-. Únicamente han sumado población en este periodo Burgos, León y Valladolid. En el otro extremo, el conjunto de España ha ganado más de 6 millones y medio de habitantes, con un crecimiento del 16,07%¹⁰⁶.

La menor población se ha traducido en núcleos más pequeños. De hecho, en Castilla y León el 30,70% de los municipios cuenta con menos de 100 habitantes, agrupando a tan sólo el 1,68% de la población. Esto genera un problema a la hora de crear economías de escala que permitan prestar los servicios públicos de una manera eficiente.

¹⁰⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estadística del Padrón Continuo (Datos provisionales a 1 de enero de 2019) y Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de cada año. Todas las magnitudes ofrecidas en este epígrafe han sido elaboradas a partir de los referidos datos oficiales.

Estos Ayuntamientos de menos de 100 habitantes en la región han aumentado un 57% desde el año 2000 -251 municipios más, hasta alcanzar los 690-. Todas las provincias han visto incrementado este tipo de núcleos, destacando Ávila y Salamanca, con un crecimiento del 142 y del 138%, respectivamente.

Esta dispersión de la población tiene sus efectos en términos de densidad. Castilla y León es la región más grande de España en términos de superficie, y la tercera mayor de toda la Unión Europea -más grande que países como Austria o Portugal-. Así, contamos con una densidad de 26 habitantes por kilómetro cuadrado, lejos de los 92 del conjunto de España.

El envejecimiento de la población es una constante cada vez más patente: la edad media de la población de estos Ayuntamientos más pequeños de nuestra Autonomía es de 58,90 años, cifra muy alejada de los 43,62 años que tienen de media los habitantes de las ciudades de más de 100.000 habitantes en toda España.

Resulta evidente que la suma de todas estas variables plantea problemas para la sostenibilidad de los servicios públicos. Una tupida red de transporte se convierte en elemento indispensable para garantizarlos, acercando a los usuarios a los puntos en los que radican centros médicos, comercios o centros de trabajo.

Por el carácter deficitario de muchas de las rutas de transporte público - grandes distancias para pocos usuarios-, la economía colaborativa y las nuevas tecnologías plantean grandes oportunidades para el transporte rural.

7.2. Limitación de las VTC a trayectos interurbanos: el concepto de término municipal y la problemática de las Entidades Locales Menores

En anteriores epígrafes se ha hecho referencia al carácter estrictamente interurbano que han de tener los trayectos realizados bajo la fórmula de arrendamiento de vehículos con conductor. Un carácter que operará a partir del

fin de la moratoria de cuatro años desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre¹⁰⁷.

En otras palabras, la actual regulación prohibirá la realización de trayectos urbanos a cargo de VTC, entendiendo como tales los que tienen como origen y destino el mismo término municipal. Se trata de una normativa que pretende lograr un equilibrio entre los intereses del sector del taxi y del VTC en las grandes ciudades y que, sin embargo, no tiene en cuenta las necesidades del medio rural.

A la hora de articular el territorio en buena parte de la España de interior, la figura de las Entidades Locales Menores cobra gran trascendencia. Son parte del territorio de un término municipal, aunque pueden estar separadas por varios kilómetros del núcleo de población en el que radica el Ayuntamiento del que dependen.

La Comunidad de Madrid cuenta únicamente con dos, y la provincia de Barcelona con cuatro. Como muestra de que estas entidades están incardinadas en el medio rural, la Comunidad de Castilla y León cuenta con 2.216 Entidades Locales Menores¹⁰⁸. A la cabeza se encuentran León, con 1.226; Burgos, con 647; y Palencia, con 226.

Descendiendo al nivel de Ayuntamientos y, tomando como ejemplo Palencia, nos encontramos con municipios con 21 Entidades Locales Menores (Aguilar de Campoo y Cervera de Pisuerga); con 12 (La Pernía y Santibáñez de la Peña); con 11 (Barruelo de Santullán y Pomar de Valdivia); o con 8 (Castrejón de la Peña y Olmos de Ojeda). Casi todos ellos, núcleos pertenecientes a zonas de montaña, en los que se suman a los inconvenientes demográficos - poca población y envejecida- los propios de la orografía del entorno, con distancias de varios kilómetros entre las Juntas Vecinales y el Ayuntamiento.

En la práctica se traduce en que los habitantes de estas Entidades Locales Menores han de desplazarse al núcleo en el que radica el Ayuntamiento para

¹⁰⁷ Artículo único y disposición transitoria única del Real Decreto-ley 18/2018, de 28 de septiembre.

¹⁰⁸ Fuente: Oficina del Censo Electoral. Datos del censo electoral de entidades de ámbito territorial inferior al municipio, año 2019. Disponible en <http://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1254735793323&pagename=CensoElectoral%2FINELayout&L=0> [consultado: 28/06/2019].

recibir servicios básicos. Una parte importante de la población de estas áreas cuenta con una avanzada edad, lo que imposibilita que dispongan de su propio vehículo. Con esta realidad, el transporte colaborativo se plantea como una buena alternativa para casar la oferta y la demanda, al tiempo que supone una fuente de empleo en el medio rural.

No obstante, la prohibición de que las VTC presten servicios urbanos -en el propio término municipal- imposibilita que puedan ser empleados para desplazarse entre una Junta Vecinal y el lugar en el que se ubican instalaciones como el Ayuntamiento o un Centro de Salud.

La consideración del término municipal como la suma del Ayuntamiento y las Juntas Vecinales adscritas al mismo tiene su fundamento en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. En su artículo 11.2 establece los elementos del municipio, que está integrado por territorio, población y la organización. En materia del territorio, proclama que el “término municipal” es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias (artículo 12).

Finalmente, el artículo 24 bis delega en las Comunidades la regulación de los entes de ámbito territorial inferior al municipio, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados. En este sentido, la regulación autonómica se encuentra en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León¹⁰⁹.

Para que los VTC puedan desempeñar servicios urbanos entre los distintos núcleos que componen un municipio, sería necesario un desarrollo normativo en el marco de la habilitación de la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 2018, que permite a las Comunidades modificar las condiciones del servicio.

En concreto, como señala la CNMC, “los titulares de autorizaciones VTC podrían continuar prestando servicios urbanos de transporte si contaran con

¹⁰⁹ Destaca el artículo 49.1 de la norma, que prescribe que “son entidades locales menores aquellas entidades de ámbito inferior al municipio que bajo diversas denominaciones tienen reconocido dicho carácter”, mientras que el apartado 2 de este precepto afirma que “tendrán la consideración de entidad local, personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias”.

una licencia o autorización adicional autonómica o local para el ámbito urbano” (CNMC, 2019, p. 27), supuesto que haría necesario que los operadores VTC cuenten con dos licencias para desempeñar su actividad. En todo caso, esta posibilidad quedaría sujeta a la voluntad de las Comunidades o Ayuntamientos con competencias, elemento que hasta el momento no concurre en la normativa autonómica promulgada. Baste recordar los ejemplos de Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana referenciados con anterioridad.

Esta realidad supone una faceta más de la ya extensa problemática de nuestra organización municipal. Con origen en la Constitución de 1812, se alumbró un sistema en el que existía una identidad entre núcleo de población y municipio - con su correspondiente Ayuntamiento-. Los condicionantes que plantea la despoblación -envejecimiento de la población, baja natalidad y dispersión de la población-, unidas al hecho de que las Corporaciones Municipales han de atender a un mayor número de competencias con unos recursos cada vez más escasos, hacen que los municipios más pequeños “no puedan, en la práctica, prestar y cumplir los servicios obligatorios que tienen encomendados” (Calonge Velázquez, 2001, p. 142).

Se constata una falta de voluntad política para hacer frente a la organización de la planta municipal. Ante las dificultades para revertir la realidad demográfica, marcada por núcleos de población pequeños, Calonge Velázquez propugna el papel que pueden desempeñar las Mancomunidades, como agrupación voluntaria de entidades locales para la prestación de determinados servicios.

7.3. Condicionantes de la baja oferta de VTC en el medio rural

Este apartado se centra en la presentación de tres de los mayores problemas a los que se enfrenta la implantación del transporte colaborativo en el ámbito rural: despliegue de banda ancha, concentración de licencias VTC en las ciudades, y alternativas existentes para promover la movilidad.

Respecto al primero de los factores, el despliegue de banda ancha, cabe reseñar que tiene una importancia capital. El acceso a Internet para contratar los servicios de transporte a través de una aplicación para smartphone es la base del funcionamiento de Uber, de Cabify, y de cualquier otra empresa que quiera asentarse en un entorno rural con un modelo de negocio parecido.

Por ello, para que esta modalidad de transporte permita vertebrar el territorio, es imprescindible garantizar el acceso a Internet en todo el territorio. A nivel político, el Gobierno de la Nación presentó el Plan 300x100 en marzo de 2018, una iniciativa con la que se pretende dotar de banda ancha de 300 Mb por segundo al 95% de la población en el año 2021¹¹⁰. No obstante, este ambicioso objetivo se ha visto rebajado, no en cuanto al porcentaje de población alcanzada, sino en términos de velocidad: la Orden que regula el desarrollo del Plan, dictada en octubre de 2018, establece una velocidad mínima de 30 Mb por segundo¹¹¹, una previsión un 90% inferior a los objetivos iniciales.

Además, sin atender a la velocidad efectiva de conexión, hay que presentar una realidad más preocupante: existen muchos puntos de términos municipales en los que no hay cobertura de banda ancha. La denominación técnica de estos espacios responde al término “zonas blancas”¹¹². Según los últimos datos de la Secretaría de Estado para el Avance Digital¹¹³, sólo en Castilla y León existen 5.074 de estas zonas. Si tomamos en consideración la población afectada, significa que un total de 361.641 ciudadanos de esta Comunidad no tienen acceso a una conexión de banda ancha.

Por provincias, destacan los casos de León, con 1.095 puntos; Burgos, con 1.055; Salamanca, con 701; o Soria, con 479.

La segunda de las limitaciones a la presencia de las VTC en los pueblos, pasa por la concentración de las VTC en un doble sentido: en el gran número de licencias que están en manos de unos pocos operadores, y su ubicación casi exclusiva en el área de las principales ciudades.

¹¹⁰ Referencia del Consejo de Ministros de 23 de marzo de 2018, en el que se acordó la aprobación de una línea de ayudas de 150 millones de euros para comenzar la implantación de este Plan. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20180323.aspx#BandaAncha> [consultado: 01/07/2019].

¹¹¹ Así se recoge en el artículo 1 de la Orden ECE/1166/2018, de 29 de octubre, por la que se aprueba el Plan para proporcionar cobertura que permita el acceso a servicios de banda ancha a velocidad de 30 Mbps o superior.

¹¹² En concordancia con lo dispuesto en la normativa del Estado en materia de subvenciones en este campo, las zonas blancas NGA son aquellas que no disponen de cobertura de redes de banda ancha de nueva generación, ni previsiones para su dotación por algún operador en el plazo de 3 años, en base a planes de inversión creíbles.

¹¹³ Información sobre zonas blancas actualizada a abril de 2019, facilitada por la Secretaría de Estado para el Avance Digital. Disponible en: <https://avancedigital.gob.es/banda-ancha/zonas-blancas-NGA/Paginas/2019.aspx> [consultado: 01/07/2019].

En parte se justifica por uno de los requisitos de explotación vigentes hasta el pasado año: eran necesarios siete vehículos para poder explotar el negocio de las licencias VTC. Esta condición, eliminada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 921/2018, de 4 de junio, impedía la entrada de pequeños empresarios.

No hay que olvidar que al estar sujetas a un contingente máximo, a través de la ratio 1:30, las licencias VTC tienen un valor muy superior a la hora de ser transmitidas en un mercado secundario. Al igual que ocurre con las autorizaciones de autotaxi, los titulares de estas licencias cuentan con un activo económico muy importante por lo que, en ambos casos -taxis y VTC-, no son partidarios de una liberalización total del sector, ya que esta medida conllevaría una caída del valor de las licencias en el mercado secundario.

Según los datos facilitados por El Confidencial¹¹⁴, en las transmisiones secundarias de estas autorizaciones se alcanza un valor de 60.000 euros en Madrid y Barcelona, y de unos 30.000 euros de media en el resto de provincias.

Además, señalan la agrupación de la mayor parte de las licencias VTC en torno a cuatro grandes empresas. A fecha de cierre de 2018, el diario digital estima que casi 10.000 títulos están en manos de esas compañías, aglutinando más del 80% de las mismas (identifica a Moove Cars, con 5.000; Auro New Transport Concept, con 2.500; Vector Ronda, con 1.500; y Cibeles Comfort Cars, con 1.000).

Al mismo tiempo, la propiedad de estas sociedades está muy concentrada. Las fuentes empleadas, sobre la base de los datos del Registro Mercantil, apuntan a un total de tan solo veintiséis socios entre las cuatro empresas indicadas.

Con el objeto de maximizar su beneficio por licencia, estas compañías suelen operar sus autorizaciones a través de Uber y Cabify. En consecuencia, su ámbito de actuación queda circunscrito al de las grandes ciudades en las que trabajan los gigantes de la economía colaborativa. Un interesante fenómeno económico aparecerá cuando concluya la moratoria de cuatro años establecida

¹¹⁴ “Los verdaderos ganadores de las guerras del taxi: 26 personas amasan 450 millones”. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2018-05-06/uber-cabify-decreto-ley-gobierno-taxi-licencias-vtc-decretazo_1558568/ [consultado: 01/07/2019].

en el Real Decreto-ley 13/2018, cuando pasen a estar prohibidos los trayectos urbanos en VTC, ya que el valor de las licencias podría experimentar una disminución importante.

Finalmente, la tercera limitación consiste en los medios de transporte alternativos puestos en marcha por distintas administraciones públicas. Entre ellas destaca, por su carácter pionero, el “transporte a la demanda” en Castilla y León. Establecido en el año 2004¹¹⁵, supone la creación de una serie de rutas de transporte público por carretera que, si bien están sujetas a unos horarios, trayectos y precios fijos, sólo realizan la expedición en el caso de que haya viajeros que reserven su plaza con carácter previo a través de una centralita telefónica. Las paradas se realizan en los espacios habilitados, que cuentan con pantallas para conocer el tiempo de llegada del autobús.

En su ejecución, se identifican 804 rutas que conectan los municipios más pequeños y entidades locales menores con otros municipios más grandes o con los que operan a modo de “cabecera de comarca”, donde radican servicios como centros sanitarios.

Con ello se atiende a un total de 3.494 núcleos de población, de los que 1.419 carecían de transporte público con anterioridad. En suma, alcanza a una población objetiva de 381.939 habitantes del medio rural¹¹⁶.

El último paso en el desarrollo de esta modalidad lo encontramos en la aprobación de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, que eleva a este rango normativo el transporte a la demanda en sus artículos 31 y 32.

La consecuencia de esta nueva previsión es su integración en el Mapa de Ordenación del Transporte Público de Viajeros por Carretera, elaborado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Según han indicado fuentes de la Consejería, en este nuevo instrumento pasarán a desempeñarse bajo el

¹¹⁵ Descripción básica del programa de “transporte a la demanda”. Disponible en: <https://carreterasyttransportes.jcyl.es/web/jcyl/CarreterasTransportes/es/Plantilla100/1284367003062/ / /> [consultado: 01/07/2019].

¹¹⁶ Datos del Informe de evaluación del Transporte a la Demanda, publicado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, si bien la última revisión disponible data del año 2012.

transporte a la demanda las actuales rutas de transporte regular con una demanda inferior a 4.500 viajeros al año¹¹⁷.

En esta esfera institucional, se identifican otras iniciativas como el Plan Provincial de Transportes de la Diputación de Palencia¹¹⁸. Desde octubre de 2017 ofrece tres nuevas líneas de autobús: una de ellas vertebrada los municipios de la Montaña Palentina -recorrido entre Guardo y Aguilar de Campoo-, mientras que las otras dos comunican Guardo y Aguilar con los centros hospitalarios de la capital palentina.

A diferencia del transporte a la demanda, estas líneas operan con independencia del número de viajeros, para lo que cuentan con una aportación de la Institución Provincial para cubrir los déficits de explotación previstos. En cuanto a los horarios, la ruta de la Montaña llega a actuar durante veinte horas al día en las jornadas laborales para adaptar los tiempos a los turnos de las grandes fábricas galleteras de Aguilar de Campoo.

En materia de nuevas tecnologías, destaca el desarrollo de una aplicación para teléfonos móviles, por parte de la Diputación de Palencia, para agrupar la información de todas las rutas de transporte público que operan en la provincia: las propias líneas de la Institución Provincial, el transporte público concesionado, y las rutas de transporte a la demanda¹¹⁹.

8. CONCLUSIONES

- 1) La estructura urbana de la sociedad actual, con ciudades de grandes dimensiones que concentran a un elevado porcentaje de la población, hace

¹¹⁷ “El 50% de la oferta del nuevo transporte de Castilla y León será a la demanda y atenderá a 1,7 millones de viajeros al año”. Disponible en <https://www.infobierzo.com/el-50-de-la-oferta-del-nuevo-transporte-de-castilla-y-leon-sera-a-la-demanda-y-atendera-a-17-millones-de-viajeros-al-ano/449383/> [consultada el 01/07/2019]. Además, esta prestación de rutas de transporte convencional a través del transporte a la demanda está prevista en el artículo 31.2 de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León.

¹¹⁸ Información sobre la primera fase del Plan Provincial de Transporte de la Diputación de Palencia. Disponible en <https://www.diputaciondepalencia.es/sitio/promocion-economica/plan-provincial-transporte> [consultada el 01/07/2019].

¹¹⁹ “Una aplicación móvil aúna todas las líneas de transporte público de la provincia”. Disponible en <https://www.diputaciondepalencia.es/noticia/20180717/aplicacion-movil-auna-todas-lineas-transporte-publico-provincia> [consultada el 01/07/2019].

difícil contar con una red de transporte público de alta capilaridad, capaz de alcanzar a todos los rincones del entorno metropolitano. Por ello, el transporte privado sigue siendo una de las principales alternativas para cubrir desplazamientos ordinarios.

- 2) La crisis económica de los últimos años, unida al desarrollo de las nuevas tecnologías, ha potenciado el crecimiento de la economía colaborativa. Surge como una matización al modelo de economía de mercado, en el que no es tan necesaria una “sociedad de la propiedad”, sino una “sociedad de consumo”, en la que prima la utilidad por encima de la titularidad de un bien. Aplicado al transporte supone, para los dueños de vehículos, la oportunidad de sacar un rendimiento a su inversión aprovechando un recurso ocioso mientras que, para el usuario final, pasa por la utilidad del trayecto realizado a un precio muy competitivo. En un entorno ideal, ambos sujetos de la relación son personas físicas.
- 3) Sin embargo, es necesario la intermediación de plataformas colaborativas, que ofrecen su software para conectar, vía aplicación en smartphones, a conductores con usuarios. Estas compañías han protagonizado una rápida mercantilización de la economía colaborativa, generando un negocio de miles de millones de euros.
- 4) Las plataformas colaborativas, especialmente la de Uber, presta un auténtico servicio en el ámbito del transporte. El pretendido encuadre por parte de esta empresa como prestadora de servicios de la sociedad de la información no ha encontrado cobijo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -ni en la española, con Sentencias del Alto Tribunal como la 81/2018-, que considera que presta servicios en el ámbito del transporte¹²⁰. Del análisis realizado en este trabajo, se concluye, además, que actúa como un auténtico transportista, al actuar sobre el precio, ostentar la propiedad de activos claves, y fijar otras condiciones

¹²⁰ Como se ha indicado con anterioridad, la plataforma de Uber no cumple los requisitos marcados por el Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que pueda ser considerado como un servicio de la sociedad de la información: o bien que el servicio prestado por vía no electrónica sea independiente del prestado por vía electrónica; o bien que cuando el prestador sea el mismo en la parte electrónica y en la no electrónica, o ejerza una influencia decisiva, el elemento esencial de la prestación sea el que se realiza por vía electrónica.

distintas del precio que determinan la relación contractual (criterios todos ellos fijados por la Comisión Europea en su Comunicación sobre la Agenda Europea para la economía colaborativa). En consecuencia, su actividad queda sujeta a la legislación nacional en materia de transporte, y no a la normativa comunitaria en materia de servicios de la sociedad de la información.

- 5) El transporte colaborativo en el ámbito urbano ha experimentado una evolución: desde sus inicios en los que era prestado por conductores no profesionales, previa suspensión judicial, ha pasado a ejercerse a través de conductores profesionales en vehículos que cuentan con licencia de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC). Por ello, plantean un modelo de negocio que compite con el del taxi, máxime cuando ambas modalidades tienen la consideración de transporte público discrecional con arreglo al artículo 99 LOTT. Pese a ello, cuentan con regímenes muy distintos.
- 6) La aplicación de las nuevas tecnologías, con especial protagonismo de la geolocalización, permite una mejora en la eficiencia del transporte urbano en turismos. Según los datos del estudio de la Universidad de Princeton, realizado en cinco grandes ciudades estadounidenses, permite que el 50% del tiempo de trabajo de estos conductores circulen con un pasajero a bordo, y que recorran 0,56 millas vacíos por cada milla que conducen con pasajero. Son ratios significativamente más positivas que las del servicio de taxi. Por ello, por encima del modelo de gestión de transporte elegido, queda patente que la aplicación de las nuevas tecnologías mejora la eficiencia -incluso en términos de ingreso por kilómetro recorrido-, lo que permite ofrecer unos mejores precios para los clientes manteniendo los ingresos de los conductores.
- 7) Este nuevo modelo plantea una amenaza sobre el sector del taxi tradicional, fuertemente regulado en cuanto al número de licencias y a las tarifas. El número global de licencias de taxi se encuentra prácticamente estancado en España, emitiendo una reducida cantidad de nuevas autorizaciones. Variables como la población o el PIB durante este periodo han crecido, por lo que hay una mayor demanda de este servicio de

transporte. En consecuencia, buena parte de las transmisiones de licencias se realizan en mercados secundarios, en las que llegan a alcanzar precios de más de 200.000 euros. La llegada de las VTC ha devaluado el valor en el mercado secundario de estas licencias. Hasta ese momento se habían mantenido gracias al poder negociador de los representantes del taxi, que han de ser escuchados con carácter previo a la emisión de nuevas licencias y a la modificación del régimen tarifario.

- 8) Se ha optado por regular el transporte colaborativo empleando algunas de las rigideces que se aplican al sector del taxi. Si bien el precio del servicio puede ser fijado libremente, están sujetos a una limitación cuantitativa, la ratio 1:30. Depende del número de licencias de taxi para determinar las VTC que pueden operar en cada Comunidad Autónoma. Por ello, bastaría con una liberalización parcial del sector del taxi, emitiendo nuevos títulos, para que pudiera aumentar el número de VTC; o, alternativamente, las Comunidades pueden hacer uso de la habilitación normativa de la que disponen vía artículo 48.3 LOTT para flexibilizar la ratio -previsión únicamente ejecutada en Baleares-.
- 9) Buena parte del conflicto actual entre el taxi y las VTC proviene de la práctica eliminación de la ratio 1:30, de forma efectiva entre 2009 y 2013 y, con mayores condicionantes, entre 2013 y 2015, este último periodo por la falta de un desarrollo reglamentario que reintrodujera la ratio, condición que no se dio hasta el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre (más tarde se llevaría esta limitación a la propia LOTT). A pesar de que se cumplen las previsiones legales -no se otorgan nuevas licencias VTC si se supera la ratio 1:30-, por vía judicial se siguen reconociendo un elevado número de títulos solicitados entre 2009 y 2015. Tiene especial repercusión en Madrid, donde están domiciliadas el 50% de las autorizaciones VTC de todo el país.
- 10) Como fruto de la presión del taxi, el Gobierno de la Nación ha endurecido requisitos como el ámbito territorial de los VTC: solo podrán realizar trayectos interurbanos cuando finalice la moratoria de cuatro años en septiembre de 2022, y deberán comenzar sus servicios en la Comunidad Autónoma en la que esté domiciliada la autorización. Además, por el coste

político de estas medidas, el Gobierno ha optado por delegar en las Comunidades Autónomas la regulación de una serie de condiciones del servicio (Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018). Salvo excepciones como el proyecto de Decreto andaluz, muchas Comunidades que han desarrollado esta previsión (como Cataluña, Aragón, o Comunidad Valenciana), han introducido requisitos muy restrictivos, como un periodo mínimo de precontratación de 15 minutos. Castilla y León, por el momento, no ha emitido norma alguna al amparo de este Real Decreto-ley.

- 11) El conflicto taxi-VTC está muy vinculado a las grandes ciudades. En su desarrollo ha dado la espalda al medio rural. La prohibición de desarrollar trayectos urbanos condiciona que no puedan realizar trayectos entre una Entidad Local Menor y el Ayuntamiento del que depende, por formar parte del mismo término municipal. Es una situación especialmente grave en Comunidades rurales, como Castilla y León, con 2.216 Juntas Vecinales. Para solucionarlo, se requiere de una norma autonómica o de una regulación local en las Corporaciones que tengan competencias en esta materia. En la mayoría de los casos, como apunta la CNMC, requerirá la emisión de una segunda autorización para poder operar en el ámbito urbano o de un mismo término municipal.
- 12) Es necesario ofrecer una visión de conjunto sobre el transporte público discrecional, que tenga en cuenta el hecho diferencial del medio rural. Población muy dispersa, envejecida y, en muchos casos, con imposibilidad de conducir un vehículo. El transporte colaborativo puede suponer un motor económico para la zona y un servicio básico para los habitantes de estos entornos.
- 13) Para ello, al margen de articular una solución normativa para que puedan prestar servicios de transporte urbano en términos municipales del medio rural, es preciso mejorar el acceso a Internet de banda ancha en los pueblos para que sean efectivas las ventajas de las plataformas colaborativas.
- 14) En estos casos particulares, puede contarse con la colaboración de las Administraciones públicas. Diputaciones Provinciales y Junta de Castilla y León invierten grandes sumas de dineros para crear una red de transporte

a la demanda. La economía colaborativa puede contribuir a prestar estos servicios de una manera más eficiente, superando uno de los grandes inconvenientes que tienen las rutas a la demanda: los horarios fijos.

- 15) A nivel general, la solución al conflicto taxi-VTC es compleja por ambas partes. Con el número limitado de licencias se ha generado un importante mercado secundario en ambas modalidades. Supone un desincentivo para la liberalización.
- 16) El sector VTC se enfrenta a su propia reinversión cuando concluya la moratoria de algunas de sus condiciones de explotación en cuatro años -y hasta dos más si se concede la prórroga a algunas licencias-. Dependerá en buena medida de cómo actúen las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos con competencias, pero supone una inseguridad jurídica que no debería permitirse.
- 17) En todo caso, deben articularse mecanismos que permitan una competencia efectiva en el sector VTC. Actualmente, cuatro empresas concentran el 80% de las autorizaciones, poniéndolas a disposición de las plataformas de Uber y Cabify. Coarta la entrada de pequeños empresarios y aglutina la mayor parte de licencias en las grandes ciudades, dejando de lado a los pueblos.
- 18) Finalmente, pueden explorarse medidas que flexibilicen los servicios, como la posibilidad de contratar por plazas un taxi o un VTC, aspecto que no queda expresamente prohibido en la LOTT¹²¹. No obstante, regulaciones autonómicas como la de Valencia prohíben esta modalidad de *carsharing*.
- 19) Debe prestarse atención a la regulación en el entorno comparado. Ejemplos como el de Estonia, en el que se ha llegado a una regulación conjunta a nivel nacional de taxis y VTC suponen un ejemplo para lograr una legislación armonizada, en lugar de un régimen fragmentado a nivel autonómico y local como el que se persigue en España.

¹²¹ El artículo 99.3 LOTT establece que, como regla general, deberán contratarse por toda la capacidad del vehículo, pero matiza esta condición remitiéndola a un desarrollo reglamentario.

20) A la vista del análisis efectuado en este trabajo, debido a la concurrencia de factores sociales, tecnológicos y administrativos en constante evolución, resulta necesario una mayor investigación sobre el impacto del transporte colaborativo, especialmente en el medio rural. El objetivo pasa por armonizar este fenómeno en el ámbito rural y urbano. Así, debe perseguirse el estudio del hecho diferencial de los pequeños núcleos de población y la necesidad de incentivar la actividad económica basándose en las figuras de la economía colaborativa, así como en la colaboración público-privada.

9. BIBLIOGRAFÍA

Abogado General TJUE, 2017. *Conclusiones del Abogado General en el Asunto C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi / Uber Systems Spain, S.L.*

AFI - Analistas Financieros Internacionales, 2017. *Impacto socioeconómico de la modernización de los servicios VTC*

Boboc, Silvia, 2017. Uber: ¿transportista o intermediaria en el transporte? El caso español. *Revista de Estudios Europeos (Monográfico economía colaborativa)*, núm. 70 (julio-diciembre de 2017), pp. 7-26.

Boix Palop, Andrés, 2017. La ordenación del transporte "colaborativo" urbano. *La regulación del transporte colaborativo*. Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 119-152.

Calonge Velázquez, Antonio. La planta municipal y las entidades locales menores en Castilla y León. *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285 (2001), pp. 135-176.

Comisión Europea, 2016. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una agenda Europea para la economía colaborativa. SWD(2016) 184 final.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2016. *Informe sobre las restricciones a la competencia incluidas en el Real Decreto 1057/2015 y en la Orden FOM/2799/2015, en materia de vehículos de alquiler con conductor (UM/085/15 y acumulados).*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019. *Informe sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (PRO/CNMC/003/18).*

Comité Europeo de las Regiones, 2016. *Dictamen del Comité de las Regiones Europeo - La dimensión local y regional de la economía colaborativa* (2016/C051/06).

Comité Europeo de las Regiones, 2016. *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre Economía colaborativa y plataformas en línea: una visión compartida de ciudades y regiones* (2017/C185/04).

Cramer, Judd y Krueger, Alan, 2015. *Disruptive Change in the Taxi Business*. Universidad de Princeton.

Dal Bó, Ernesto, Dal Bó, Pedro y Di Tella, Rafael., 2007. Reputation when threats and transfers are available. *Journal of Economics and Management Strategy*, 16(3), pp. 577-598.

Doménech Pascual, Gabriel. La regulación de la economía colaborativa (El caso "Uber contra el taxi"). *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núms. 175-176 (2015), pp. 61-104.

Entrena Cuesta, Rafael. El servicio de taxis. *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 27 (1958), pp. 29-61.

Guillén Navarro, Nicolás Alejandro, 2018. El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm 9, pp. 128-147.

Jarne Muñoz, Pablo, 2016. El consumo colaborativo en España: experiencias relevantes y retos de futuro. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 17, pp. 62-75.

Schwab, Klaus, 2016. *La cuarta revolución industrial*. Deusto.

Velasco San Pedro, Luis Antonio, 2017. El transporte colaborativo hic et nunc. *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, julio-diciembre. Monográfico - Economía colaborativa, pp. 398-415.

Wallsten, Scott, 2015. *The competitive effects of the sharing economy: how is Uber changing taxis?*, Technology Policy Institute.

Weir, Stephen, 2010. *The Evolution of Taxi Policy in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublín.

Referencias normativas

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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.

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

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

Orden de 1 de febrero de 1992, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por la que se desarrolla la Sección 2ª del Capítulo IV del Título V del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, sobre arrendamiento de vehículos con conductor.

Orden de 14 de junio de 1993, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por la que se desarrolla la Sección 2ª del Capítulo IV del Título IV del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, sobre arrendamiento de vehículos con conductor.

Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Orden de 30 de julio de 1998, del Ministerio de Fomento, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

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

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

Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León.

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Orden FOM/36/2008, del Ministerio de Fomento, de 9 de enero, por la que se desarrolla la Sección Segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Ordenanza Municipal reguladora del servicio de autotaxi de Palencia, de 20 de noviembre de 2008, aprobada por el Ayuntamiento de Palencia, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 27 de febrero de 2009.

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

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.

Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Ordenanza Reguladora del Taxi de Madrid, de 28 de noviembre de 2012, aprobada por el Ayuntamiento de Madrid, publicada en el Boletín oficial de la Comunidad de Madrid número 297, de 13 de diciembre de 2012.

Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Decreto 43/2014, de 3 octubre, por el que se desarrollan y concretan determinados aspectos de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito territorial de las Illes Balears.

Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

Decreto 13/2018, de 17 de mayo, por el que se regula el uso de un distintivo obligatorio para la identificación de los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor autorizados por la Comunidad de Castilla y León.

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

Orden HAC/1264/2018, de 27 de noviembre, del Ministerio de Hacienda, por la que se desarrollan para el año 2019 el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor. Aprobado por la Generalitat de Cataluña.

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

Decreto Ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell de la Generalitat Valenciana, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor.

Reglamento por el que se establecen las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos turismo de alquiler con conductor de hasta nueve plazas (VTC), aprobado definitivamente el 21 de mayo de 2019 por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona.

Pronunciamientos judiciales

Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad 1191/87, 1390/87, 1391/87, 1392/87 y 1393/87. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/3170> [consultado: 08/07/2019]

Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de enero de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que resuelve los recursos de casación 5892/2011 y 969/2012. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/490079198> [consultado: 08/07/2019].

Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 de enero de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que da respuesta al recurso de casación 105/2012. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/-494096994> [consultado: 08/07/2019].

Auto del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, dictado en el referido litigio entre la Asociación Madrileña del Taxi y Uber Technologies Inc. Número ROJ: AJM M74/2014. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7222269&links=uber%20Y%20taxi&optimize=20141210&publicinterface=true> [consultado: 08/07/2019].

Auto del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, que resuelve el recurso presentado por Uber Technologies Inc. Número ROJ: AJM M1428/2015. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7871133&links=%22707%2F2014%22&optimize=20161121&publicinterface=true> [consultado: 08/07/2019].

Sentencia del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid 30/2017, de 2 de febrero de 2017. Disponible en: <http://s03.s3c.es/imag/doc/2017-02-03/Sentencia-Confibus-Blablacar.pdf> [consultado: 08/07/2019].

Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, en el asunto C-434/15. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-434/15&td=ALL> [consultado: 08/07/2019].

Sentencia del Tribunal Supremo 81/2018, de 24 de enero de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/702169629> [consultado: 08/07/2019].

Sentencia del Tribunal Supremo 87/2018, de 25 de enero de 2018, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/702169641> [consultado: 08/07/2019].

Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018, de 4 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que resuelve el recurso contencioso-administrativo número 1/438/2017, interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/727896109> [consultado: 08/07/2019].