



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias
Económicas y Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

**Grado en Administración y Dirección
de Empresas**

**Uber y Cabify vs. Taxi y el
Derecho de la Competencia**

Presentado por:

José Miguel López Arribas

Tutelado por:

Luis Ángel Sánchez Pachón

Valladolid, 1 de julio de 2022

RESUMEN.

Con la aparición de las Apps los consumidores demandan otro tipo de servicios que rompen lo convencional, buscando una mayor comodidad y rapidez. Por ello, las empresas han de adaptarse a los cambios e incluir estas Apps en sus modelos de negocio.

El objetivo de este trabajo es hacer comprender que la solución al conflicto entre el taxi y otros modelos, quizá pase por una liberalización del sector, partiendo de la base de que no se puede seguir prestando un servicio, como es el transporte de personas, sin adaptarse a los cambios y sin incluir este tipo de tecnología, que cada vez más demandan los consumidores.

A través de un análisis desde el inicio de “La Guerra del Taxi” hasta la actualidad, desde la perspectiva de la defensa de la competencia y competencia desleal, pasando por los intereses económicos de cada uno de los partícipes de este conflicto, iremos llegando a las posibles soluciones del conflicto en España.

Palabras claves: Competencia desleal, defensa de la competencia, taxi, Uber, Cabify, VTC, licencias, transporte de personas.

SUMMARY.

With the appearance of Apps, consumers demand other types of services that break the conventional, seeking greater comfort and speed. Therefore, companies have to adapt to changes and include these Apps in their business models.

The objective of this work is to make people understand that the solution to the conflict between the taxi and other models may go through a involves a liberalization of the sector, based on the fact that it is not possible to continue providing a service, such as the transport of people, without adapting to the changes and without including this type of technology that consumers increasingly demand.

Through an analysis from the beginning of "The Taxi War" to the present, from the perspective of the defense of competition and unfair competition, passing through the economic interests of each of the participants in this conflict, we will come to possible solutions to the conflict in Spain.

Key words: Unfair competition, defense of competition, taxi, Uber, Cabify, VTC, licensees, people transport.

Códigos de clasificación JEL (Journal of Economic Literature):

- K. 21. Derecho de la competencia.
- K. 42. Conducta ilegal y aplicación de la ley.
- L. 43. Monopolios legales y regulación o desregulación.

ABREVIATURAS.

APP: Aplicación informática para dispositivos móviles.

VTC: Vehículo de Transporte con Conductor

CNMC: Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

TS: Tribunal Supremo.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

ÍNDICE DE CONTENIDO PAGINADO

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. ENFOQUE DE LA PROBLEMÁTICA DESDE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA.....	6
2.1 Defensa de la Competencia.....	7
2.2 Competencia Desleal.....	10
3. DESCRIPCIÓN E HISTORIA DEL TAXI.....	11
4. DESCRIPCIÓN DE LICENCIA VTC.....	13
4.1 Historia de Uber.....	15
4.2 Historia de Cabify.....	17
4.3 Otros modelos: Blablacar.....	18
5. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA.....	19
5.1 Diferencias entre Taxi, Uber y Cabify.....	19
5.2 Legislación vigente y jurisprudencia.....	21
5.2.1 Normativa regulatoria VTC.....	22
5.2.2 Artículos destacados para regular la Ley de Competencia Desleal (art. 15 y 17).....	25
5.3 “La guerra del taxi” y el futuro de las VTC.....	26
5.3.1 Razones del conflicto:.....	26
5.3.2 Posibles soluciones al conflicto.....	27
6. CONCLUSIONES.....	29
7. BIBLIOGRAFÍA.....	31
8. ANEXOS.....	35
8.1 Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Auto de 20 de Mayo. 2022, Rec. 3380/2021.....	35
8.2 Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 4 de Marzo 2021.....	47

ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1: Evolución de vehículos taxi en España del año 1994 al 2019.....	11
Gráfico 2: Número de licencias taxi (azul) y VTC (naranja) por comunidades autónomas.....	12
Gráfico 3: Evolución de licencias VTC en España entre los años 2010 y 2019.....	13

ÍNDICE DE FIGURIAS.

Figura 1: Primeros 10 taxis en Madrid con taxímetro en 1904.....	10
Figura 2: Número de taxis en España por comunidades autónomas en el año 2019.....	11
Figura 3: Distintivo VTC Comunidad de Madrid.....	13
Figura 4: Logo de Uber.....	14
Figura 5: Logo Cabify.....	16
Figura 6: Logo Blablacar.....	17

1. INTRODUCCIÓN.

El presente Trabajo de Fin de Grado se realiza para concluir el Grado de Administración y Dirección de Empresas impartido por la Universidad de Valladolid.

Trata sobre el conflicto vivido en España en el año 2019, y que aún continúa, con la denominada “Guerra del Taxi”¹. El tema ha sido elegido por la importancia y las consecuencias, tanto jurídicas como económicas, que ha tenido el conflicto en el transporte de personas.

El objetivo de presente trabajo es hacer comprender que la solución al conflicto entre el taxi y otros modelos quizás pase por una liberalización del sector. A lo largo del documento, se analizará el proceso desde el punto de vista de la defensa de la competencia y la competencia desleal, y se expondrá la problemática entre las VTC (vehículos de transporte con conductor) y los taxistas. Veremos como por un lado, tenemos los intereses personales por el valor de las licencias de los taxistas y, por otro lado, la urgencia de regular en profundidad el sector.

Para llevar a cabo esta actividad en nuestro país, es necesaria una autorización por parte de la Administración Pública. Durante años, dicha administración, ha intentado restringir la actividad con una oferta limitada de licencias.

Con el objetivo de tener una visión global, podemos esquematizar el trabajo de la siguiente forma: en primer lugar, hablaremos del Régimen Mercantil en cuanto a Competencia Desleal, en segundo lugar, describiremos y explicaremos la historia del taxi, Uber, Cabify y otras aplicaciones como puede ser Blablacar. En tercer lugar, analizaremos la problemática del conflicto, centrándonos en las diferencias de los modelos, la legislación vigente y las posibles soluciones al conflicto. Por último, llegaremos a las conclusiones del trabajo.

¹ “La Guerra del Taxi”: término utilizado en 2019 para hacerse referencia al conflicto en España entre el taxi, Uber y Cabify.

2. ENFOQUE DE LA PROBLEMÁTICA DESDE EL DERECHO DE LA COMPETENCIA.

En el siguiente apartado analizaremos la Defensa de la Competencia y la Competencia Desleal en el régimen mercantil español, así como las dos principales normas estatales que lo regulan, que son: la Ley 15/2007, del 3 de julio, de Defensa de la Competencia y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Antes de entrar en detalle, debemos saber que la competencia, en lo que se refiere a las actividades económicas, hace referencia a la situación que tienen varios empresarios u operadores, bajo el mismo mercado, de ofrecer bienes y servicios que cubran las mismas necesidades de los consumidores.

El Derecho de la Competencia es la rama del Derecho Mercantil, que se encarga de regular el comercio a través de la prohibición de monopolios, fijación de precios entre empresas y restricciones ilegales de los empresarios.

“En nuestro país, al igual que sucede en la mayoría de los países de nuestro entorno, el Derecho de la competencia se ha desarrollado a través de dos diferentes sistemas normativos:

a) El regulador de la libertad de competencia. Cuyas normas tienen como finalidad la defensa de la libertad de la competencia, y, por tanto, prohíben o someten a control los comportamientos de los operadores económicos que impiden la existencia de competencia en el mercado.

b) El regulador de la competencia desleal, cuyas normas persiguen la corrección en la realización de actividades competitivas en el mercado. En definitiva, la competencia es un bien que el Derecho viene a tutelar y defender desde una doble vertiente: la libertad y la lealtad”².

² Alonso, R. “*Lecciones de Derecho Mercantil*” Civitas, Madrid, 2021.

2.1 Defensa de la Competencia

Para empezar a hablar del Derecho a la Defensa de la Competencia, o también conocido como Derecho antitrust³, tenemos que irnos al derecho de libertad de empresa, este le encontramos en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978, que recoge “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

En nuestro país, las funciones de inspección de defensa de la competencia las tiene la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ⁴(CNMV), que se regula por la Ley 15/2007, del 3 de julio, de Defensa de la Competencia, esta ley nos marca:

La Ley 15/2007, del 3 de julio, de Defensa de la Competencia prohíbe:

- **Artículo 1. Conductas colusorias:** todos los acuerdos o prácticas entre empresas, que tengan el objeto de impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado, concretamente:
 - La fijación de precios o de otras condiciones comerciales.
 - La limitación de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.
 - El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.
 - La aplicación, de condiciones desiguales que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
 - La subordinación de contratos que no guarden relación con el objeto de tales contratos.

³ “Derecho antitrust”: denominación norte americana para referirse al Derecho de la Competencia.

⁴ “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”: También conocida como CNMC, es el organismo que promueve el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas, es público, tiene personalidad jurídica y es independiente del Gobierno, aunque está sometido al control parlamentario.

- **Artículo 2. Abuso de posición dominante:** queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio, el abuso podrá consistir en:
 - La imposición de precios u otras condiciones comerciales.
 - La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de empresas o consumidores.
 - La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o servicios.
 - La aplicación, de condiciones desiguales que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
 - La subordinación de contratos que no guarden relación con el objeto de tales contratos.

- **Artículo 3. Falseamiento de la libre competencia por actos desleales.** Para entender este artículo, nos tenemos que remontar al artículo 38 de la Constitución Española que hemos visto antes, para definir la libre competencia, pues bien, la libre competencia es la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y, que tiene como principio, que la oferta y la demanda son los factores que regulan el mercado.

Este artículo, considera como conductas prohibidas, todos aquellos actos desleales que provocan un falseamiento de esta libre competencia y que afecta al interés público.

La CNMC es el órgano competente en la denuncia de conductas prohibidas y, dichos actos, son enjuiciados y sancionados por los jueces de lo mercantil.

- **Artículo 7. Definición de concentración económica:** se entenderá que se produce una concentración económica cuando tenga lugar un cambio estable del control de la totalidad o parte de una o varias empresas como consecuencia de: fusión, adquisición o la creación de una empresa en participación.

- **Artículo 11. Ayudas públicas:** La CNMC podrá analizar los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia en los mercados, con el fin de:
 - a) Emitir informes con respecto a los regímenes de ayudas, la CNMC emitirá un informe anual sobre las ayudas públicas concedidas en España.
 - b) Dirigir a las Administraciones Públicas para el mantenimiento de la competencia.

A los efectos de la realización de los informes, el órgano responsable de la notificación a la Comisión Europea⁵ deberá comunicar a la CNMC:

- a) los proyectos de ayudas públicas incluidos en el ámbito de aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado Comisión Europea.
- b) las ayudas públicas concedidas al amparo de Reglamentos comunitarios de exención, así como los informes anuales recogidos en el artículo 21 del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, en el momento de su notificación a la Comisión Europea.

La CNMC podrá requerir cualquier información en relación con los proyectos y las ayudas concedidas por las Administraciones públicas.

Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de los artículos 87 a 89 del Tratado de la Comunidad Europea y del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, y de las competencias de la Comisión Europea y de los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales en materia de control de ayudas públicas.

Con todo este conjunto de artículos, la Ley 15/2007, del 3 de julio, pretende la competencia entre empresas, en un mismo mercado, sea lo más perfecta posible.

⁵ “La Comisión Europea” es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la Unión Europea. La Comisión es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE.

2.2 Competencia Desleal

En sus orígenes, el derecho de competencia desleal estaba orientado a preservar los intereses de los empresarios de un mercado, ya que no protegía, de forma directa, los intereses de los consumidores. Por ello, se reclamó un nuevo modelo, donde sí se tuviesen en cuenta los intereses de los consumidores, y es cuando se aprobó la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

La Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, está compuesta por treinta y nueve artículos recogidos en cinco capítulos, al que le tenemos que sumar la disposición transitoria y derogativa, y tiene por objeto “la protección de la competencia en interés de todos los que participan en el mercado, y establece la prohibición de los actos de competencia desleal, incluida la publicidad ilícita en los términos de la Ley General de Publicidad”.

En el capítulo I de esta ley, es el de disposiciones generales, que consta de cuatro artículos, donde, de modo general, se regulan los diferentes actos desleales.

En el capítulo II es donde se regulan los actos de competencia desleal, que son los siguientes: actos de engaño, actos de confusión, omisiones engañosas, prácticas agresivas, actos de denigración, actos de comparación, actos de imitación, explotación de la reputación ajena, violación de secretos, inducción a la infracción contractual, violación de normas, discriminación y dependencia económica, venta a pérdida y publicidad ilícita.

De todos ellos, nos interesa remarcar los artículos 15 y 17 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, ya que serán fundamentales en el análisis de la problemática entre el taxi, Uber y Cabify que veremos más adelante.

En el capítulo III encontramos prácticas comerciales con los consumidores o usuarios, en el capítulo IV están las acciones derivadas de la competencia desleal y, por último, en el capítulo V vemos los códigos de conducta.

3. DESCRIPCIÓN E HISTORIA DEL TAXI.

El taxi es un medio de transporte terrestre para personas, de servicio público y que se rige por tarifas reguladas desde la Administración Pública.

Según describe Javier García en COPE, los orígenes del taxi, datan de 1640, cuando Nicolás Suavage formó la primera compañía de taxis en París. Estos taxis no tenían taxímetros, sino que la tarifa se cerraba por trayectos.

El origen en nuestro país se remonta al siglo XVI, durante el reinado de Felipe II, donde existía un servicio de alquiler de mulas con carruajes. Pero es con el reinado de Alfonso XIII, cuando realmente llega el taxi a nuestro país.

Ya en esa época, los taxis contaban con lugares fijos en calles y plazas, donde los clientes interesados en ese servicio de transporte podían encontrarlos.

Estos taxis empezaron a funcionar la primera mitad del siglo XX, con condiciones bastante pobres, ya que realizaban grandes jornadas de trabajo y, además, tenían que competir con otros medios de transporte, como fue el tranvía. Desde los años cincuenta la situación de los taxistas mejora y consigue la aceptación por parte de los consumidores.

Según la Real Academia Española, podemos definir al taxi como “un automóvil de alquiler con conductor, provisto de taxímetro”, esta palabra viene del francés *taxe* (tarifa) y del griego *metron* (medir), este cambio es la principal diferencia hasta lo conocido por taxi hasta la fecha y supone la única gran innovación en este modelo.

Fue en 1904 cuando aparece el primer taxi que disponía de taxímetro, estos taxis eran conducidos por chóferes vestidos de uniforme. Empezaron a verse en Madrid, con tan solo 10 vehículos.

En la actualidad, los taxis tienen la obligación de identificar el vehículo, la normativa de cada comunidad autónoma marca el color del taxi o la información que debe de llevar visible para los consumidores de este servicio.

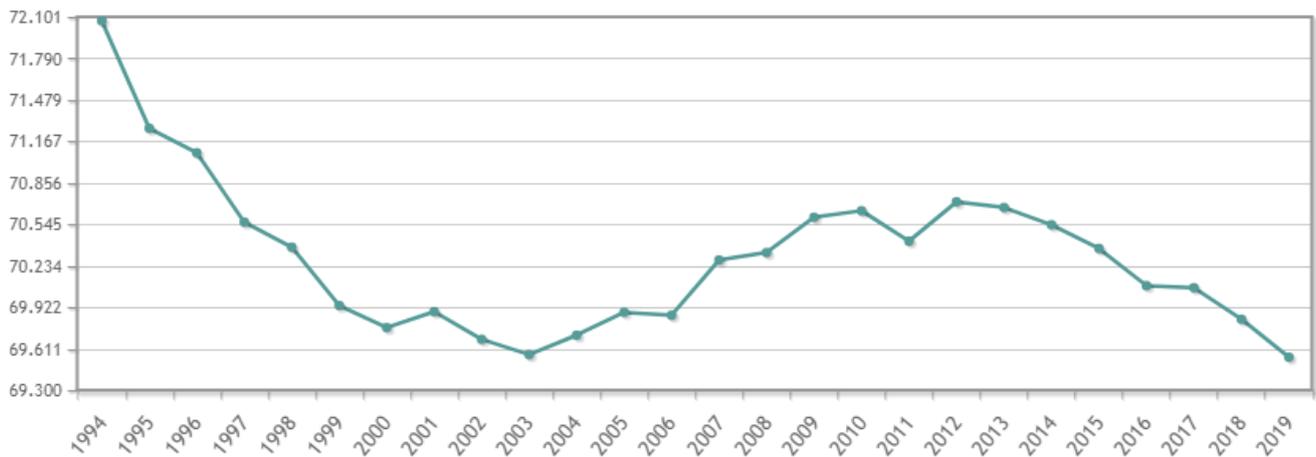
Figura 1: Primeros 10 taxis en Madrid con taxímetro en 1904.



Fuente: Periódico ABC.

Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2019, España contaba con casi 70.000 taxis, siendo esta la evolución en toda la serie histórica de la que disponemos de datos:

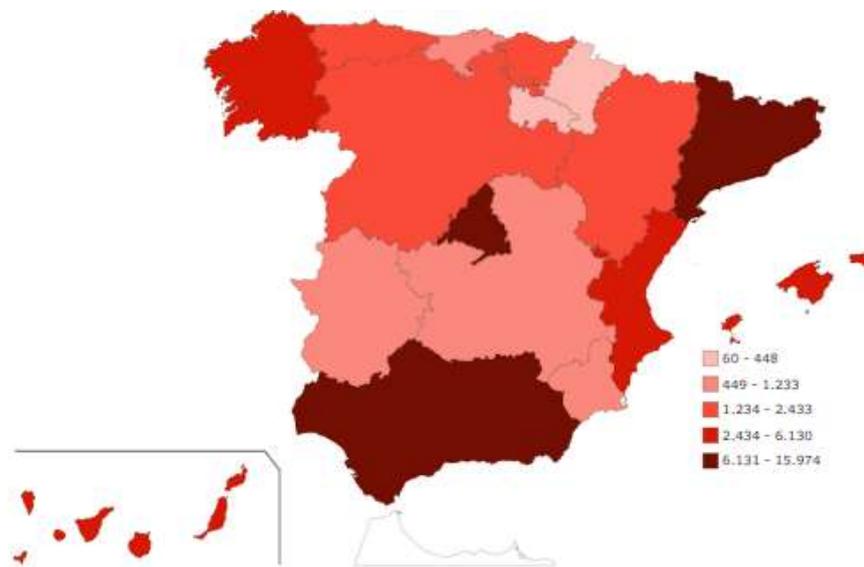
Gráfico 1: Evolución de vehículos taxi en España del año 1994 al 2019.



Fuente: INE

Si analizamos en detalle de estos casi 70.000 taxis en España en el año 2019, vemos que la mayoría de las licencias se concentran en las comunidades de Madrid (15.974 taxis), Cataluña (13.425 taxis) y Andalucía (9.642 taxis).

Figura 2: Número de taxis en España por comunidades autónomas en el año 2019.



Fuente: INE.

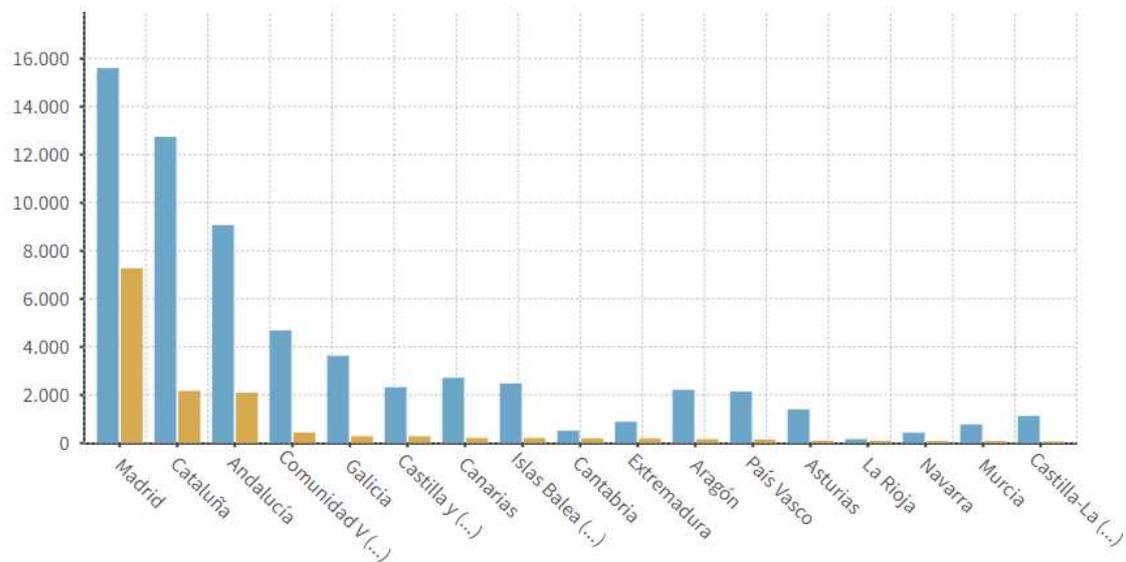
4. DESCRIPCIÓN DE LICENCIA VTC.

La definición de las siglas VTC es Vehículo de Transporte con Conductor, y es una licencia que se concede desde la Administración Pública para poder ejercer la actividad de alquiler de vehículo con conductor, cada licencia VTC autoriza a realizar esta actividad de transporte de pasajeros a un solo vehículo.

La competencia de concesión de las licencias VTC recae sobre las Comunidades Autónomas, por delegación del Estado.

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, fija el criterio de concesión de licencias VTC en un ratio de 1 licencia de VTC por cada 30 licencias de taxi. En el año 2019 en España, hay casi 70.000 licencias taxi y unas 9.000 licencias VTC, lo que implica un ratio de unos 7 taxis por cada licencia de VTC. El incumplimiento de este ratio y el enorme desequilibrio entre los dos tipos de licencias es un factor fundamental para el conflicto que más adelante analizaremos.

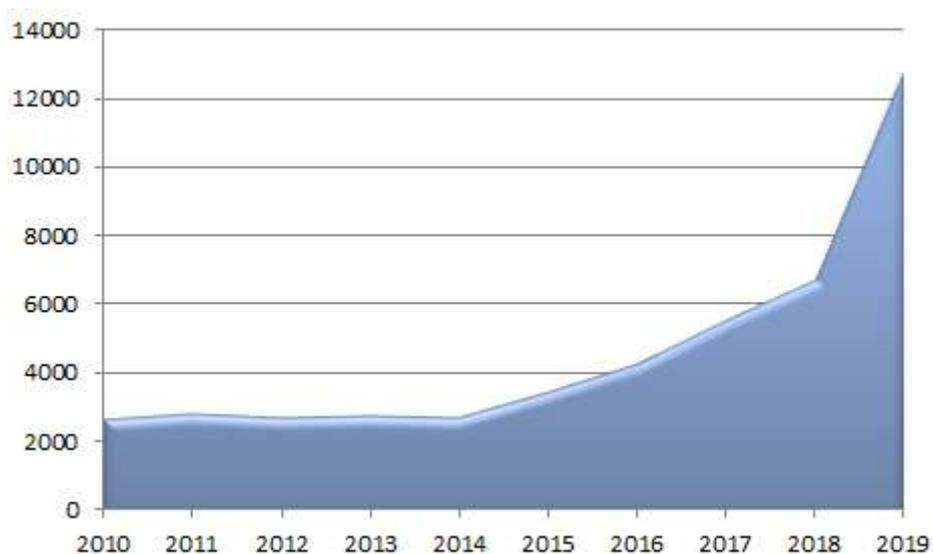
Gráfico 2: Número de licencias taxi (azul) y VTC (naranja) por comunidades autónomas en el año 2020.



Fuente: Página web Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Al igual que hemos visto con los taxis, la mayor parte de licencias VTC se concentran en las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña, con 4.308 y 1.363 licencias VTC respectivamente.

Gráfico 3: Evolución de licencias VTC en España entre los años 2010 y 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página web Comunidad Madrid.

Los vehículos con licencia VTC tienen la obligación de ir identificados según las normativas de cada comunidad autónoma, por ejemplo, en Madrid, deben de llevar el siguiente distintivo en la luna delantera y trasera.

Figura 3: Distintivo VTC Comunidad de Madrid.



Fuente: Página web Comunidad de Madrid.

También tienen la obligación desde el 1 de agosto de 2018, de llevar la matrícula trasera con el fondo reflectante en color azul, al igual que los taxis.

4.1 Historia de Uber

Uber es una startup⁶ de origen estadounidense, creada por el ingeniero informático Travis Kalanick. La idea le surgió a raíz de acudir a un evento en París en 2008, donde se compartió la idea de reducir los costes de transporte y, a su vez, la idea de compartir vehículo en las grandes ciudades.

Figura 4: Logo de Uber



Fuente: Página web Uber.

⁶ “Startup”: palabra de origen anglosajón, que se refiere a empresa emergente, con un gran índice tecnológico, altas posibilidades de crecimiento a corto plazo y que responde a ideas de negocio innovadoras

Según nos cuenta Alba Chaves en “Historia de Uber: nacimiento, crecimiento... y crisis de la APP que revolucionó la movilidad urbana”, es en 2009 cuando nace Uber, en un primer momento, esta compañía se especializó en el alquiler de vehículos premium con conductor en la ciudad de San Francisco, en la que se podía contratar estos servicios mediante su App.

En 2012, la startup de Travis Kalanick, ya tenía un valor que superaba los 60 millones de dólares y es cuando empieza su expansión fuera de San Francisco, a las ciudades de Nueva York y París.

En 2013, Uber da el salto a India y África y el valor de la compañía ya se acerca a los cuatro mil millones de dólares, y es en 2014 cuando Uber aterriza en España, con su servicio de alquiler de vehículos con conductor, aún sin operar con licencias VTC.

En paralelo a esta expansión, Uber va acumulando problemas judiciales por todo el mundo, ya que desde el sector del taxi, se acusa a esta empresa de competencia desleal. En 2014, ya empiezan las primeras protestas en las grandes capitales europeas, como Berlín, Londres o Madrid, en contra del servicio que presta Uber.

En 2015, Uber es clausurada por orden judicial en España, y es el momento en el que empieza a trabajar con licencias VTC. En este momento, Uber también diversifica su negocio, añadiendo los servicios de Uber Eats, de reparto de comida a domicilio y, también Uber Freight, con el servicio de envío por paquetería.

En 2017, el fundador de la compañía, Travis Kalanick, sale de la compañía, forzado por parte de los accionistas por varias polémicas que acumulaba, como por ejemplo, casos de acoso sexual, discusiones con los chóferes de la compañía por su política de tarifas, malas prácticas empresariales o, incluso, problemas con su activa vida social.

En 2020, durante la crisis del covid⁷, Uber vio reducida su actividad de alquiler de vehículos con conductor en más de un 70% por el confinamiento de la población. En este año, Uber pierde casi tres mil millones de su valor y se ve obligada a reducir su plantilla un 14%, lo que suponía despedir a más de tres mil setecientos empleados.

En la actualidad, la compañía en España se muestra optimista y afirma que se está recuperando de la situación de crisis por la que está atravesando.

4.2 Historia de Cabify

Al igual que Uber, Cabify nace de una startup, en el año 2011 en la capital de España. Su fundador es Juan Antonio Rubio y su empresa presta el servicio de alquiler de vehículos con conductor a través de una App.

Figura 5: Logo Cabify



Fuente: Página web Cabify.

Según Histografias.com, en 2012, y tras pasar por Silicon Valey para conseguir inversores, dan el salto a Latinoamérica, expandiendo Cabify a las ciudades de Perú, México, Chile, esta expansión es gracias a los tres millones de dólares que consiguen de inversores de su viaje a Silicon Valey.

⁷ "Crisis del covid": en 2020 aparece una enfermedad infecciosa por un virus denominado SARS-Cov2, lo que inicia una crisis económica mundial.

En 2015, se expanden a Colombia, en 2016 lanzan Cabify Express, con su nuevo servicio de envío de paquetería. En este año, expanden la actividad de Cabify a las ciudades de Ecuador, Argentina, Republica Dominicana, Uruguay y Panamá.

En 2017, Cabify ya está valorada en más de trescientos veinte millones de dólares y tiene presencia en más de 12 países.

En la actualidad, esta empresa opera en España por medio de las licencias VTC, y al igual que Uber, ha visto muy afectadas sus cuentas a raíz de la pandemia, perdiendo más de cuarenta millones de euros en el inicio de la crisis del covid. Durante los años 2021 y 2022 y, gracias a los préstamos ICO⁸ a los que se ha acogido, está remontando la situación y saliendo de los números rojos.

4.3 Otros modelos: Blablacar

Blablacar es una red social que a través de su App, pone en contacto a conductores particulares con viajeros. La idea nace en 2003, pero no es hasta el 2006 cuando, de la mano de Frédéric Mazzella, se crea Blablacar en Francia.

Figura 6: Logo Blablacar.



Fuente: Página web Blablacar.

⁸ “Préstamos ICO”: ICO son las siglas de Instituto de Crédito Oficial, que es una banca pública española, inscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y de Transformación Digital y que uno de sus fines es prestar apoyo económico a las empresas.

Según narra su propia página web, la expansión de Blablacar empieza por las principales capitales de Europa, y en el año 2013 ya está presente en Francia, España, Reino Unido, Italia, Portugal, Polonia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. En 2014, esta red social da el salto a India y en 2015 a Latinoamérica.

En la actualidad, Blablacar, está presente en más de 22 países, cuenta con más de 500 empleados en sus oficinas, tiene más de noventa millones de usuarios y más de veinticinco millones de viajeros por trimestre.

A diferencia de Uber y Cabify, Blablacar no utilizan las licencias VTC, ya que aprovecha la tecnología para poner en contacto a viajeros, que quieren compartir vehículo en un trayecto, y con ello conseguir llenar las plazas vacías en el vehículo y conseguir que los viajes sean más asequibles. El modelo de negocio de Blablacar, está más enfocado al concepto de economía colaborativa⁹ que al de alquiler de vehículo con conductor profesional como Uber o Cabify.

5. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA.

En este apartado veremos las diferencias entre los diferentes modelos de negocio del taxi, Uber y Cabify, continuaremos con la legislación vigente y jurisprudencia creada y, por último, analizaremos razones de “la guerra del taxi” y las posibles soluciones a este conflicto, todo ello dentro del ámbito del territorio español.

5.1 Diferencias entre Taxi, Uber y Cabify.

Existen multitud de diferencias entre los taxis y las Apps que utilizan las licencias VTC, a continuación veremos cuáles son las principales:

⁹ “Economía colaborativa”: es un modelo económico en el que, los usuarios se aprovechan de las nuevas tecnologías para comprar, vender o compartir bienes y servicios.

- La primera diferencia es la forma en la que el cliente contrata el servicio de transporte con el taxi y con las VTC, mientras que con el taxi solo tienen que acercarse a una parada en la calle o llamar a la central para que les recojan en el punto en el que el cliente quiera, con las VTC utilizan tienen que utilizar Apps en la que los clientes marcan el recorrido del trayecto.
- La segunda diferencia es la limitación de licencias por conductor, en el taxi, dependiendo de la localidad en la que nos encontremos, puede existir limitaciones de un número máximo de licencias por conductor, por el contrario, en las VTC no existe ningún límite.
- La tercera diferencia es la forma de operar en las calles, mientras que los taxistas tienen sitios reservados en las calles y pueden parar en cualquier momento a recoger personas en la calle, las VTC no, estas últimas tienen más limitaciones y han de tener el servicio precontratado antes con el cliente, no pueden parar por la calle a recoger a nuevos clientes.
- La cuarta diferencia son las tarifas, las VTC fijan un precio libre, que puede tener mayor o menor volatilidad en el tiempo, por el contrario, las tarifas de los taxis están reguladas por las administraciones locales, lo que en definitiva hace tener a las VTC un precio más atractivo para los clientes que los taxis.
- La quinta diferencia es el concepto que la sociedad tiene que cada tipo de licencia, mientras que los taxis están asociados a un servicio tradicional, las VTC están más relacionadas con conceptos novedosos, innovadores y modernos.
- La sexta diferencia es el precio de las licencias, en el mercado de compra venta de licencias, una licencia VTC, en nuestro país, ronda los sesenta mil euros de media, mientras que una licencia de taxi está sobre los ciento treinta mil euros de media.

- Precio licencia taxi: hace más de cuarenta años, los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, concedían licencias de taxi por unos quinientos euros, esto contrasta con los casi doscientos mil euros que llegaron a valer estas licencias antes de la crisis económica del año 2007.
- Precio licencia VTC: en el año 2000, podría comprarse una licencia VTC por unos treinta euros, como hemos visto, en la actualidad, estas licencias cuestan unos sesenta mil euros.
- La séptima diferencia, y una de las más polémicas a nivel social, es el lugar donde tributan los taxis, Uber y Cabify. Los taxis tributan en España, mientras que Uber tributa en paraísos fiscales¹⁰, beneficiándose así de una ingeniería fiscal¹¹ que la hace tener que pagar menos impuestos que los taxis. Cabify por su parte, tenía su sede fiscal en Delaware, en Estados Unidos, pero a raíz de las polémicas en 2020 sobre que no tributaba en España, la compañía decide cambiar su sede fiscal a España.

5.2 Legislación vigente y jurisprudencia

En este apartado veremos la legislación que regula las licencias VTC y la evolución jurídica del conflicto entre los taxis vs. Uber y Cabify. También analizaremos los artículos clave dentro de la Ley de Competencia Desleal por los que desde el sector del taxi denuncian a Uber y Cabify por competencia desleal en el mercado español.

¹⁰ "Paraísos fiscales": País en el que existe un régimen tributario de impuestos muy bajos o casi nulos que, atrae capital extranjero.

¹¹ "Ingeniería fiscal": es una estrategia, llevada a cabo por empresarios o grandes fortunas, que tiene como objetivo reducir al máximo el pago de impuestos.

5.2.1 Normativa regulatoria VTC

En todo este periplo legal, cabe destacar las siguientes fechas que son claves en todo este conflicto judicial:

- **1987:** Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, dicha ley permite a las administraciones públicas denegar autorizaciones de licencias, con el fin de salvaguardar el equilibrio del mercado.
- **1998:** 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, en este reglamento se fija la denegación de licencias VTC para no superar el ratio establecido de 1 licencia VTC por cada 30 licencias de taxi.
- **2008:** Orden FOM/36/2008, de 9 de enero del 2008, es la orden del Ministerio de Fomento, por la que se retira el ratio establecido de 1 licencia VTC por cada 30 licencias de taxi.
- **2009:** se reforma la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en esta reforma se elimina la capacidad de las administraciones públicas de denegar licencias VTC.
- **2013:** nueva reforma de la Ley 16/1987, en la que se vuelve a introducir la posibilidad de que las administraciones públicas restrinjan la concesión de licencias VTC.
- **2015:** Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, en el que se modifica la Ley 16/1987 para que vuelva a entrar en vigor el ratio de 1 licencia VTC por cada 30 licencias de taxi.
- **2018:** el Tribunal Supremo afirma que no se pueden denegar las solicitudes de licencias VTC que se encontraban pendientes de resolver antes de la fijación del ratio de 1 licencia VTC por cada 30 licencias de taxi, de cara a las nuevas solicitudes de licencias, declara legal dicho ratio.

- **2020:**
 - Expediente S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO, por la que la CNMC resuelve a favor a Uber y Cabify, y no les culpa de competencia desleal.
 - El Tribunal Supremo estima los recursos de la CNMC y Uber contra el Real Decreto 1076/2017 sobre licencias VTC.

Todo este periplo judicial se resume en el Auto del 20 de Mayo de 2022, del Tribunal Supremo, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Auto de 20 Mayo. 2022, Rec. 3380/2021, donde podemos distinguir seis hechos, que son:

1. Cabify interpone recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Madrid contra la resolución del 14 de noviembre del 2018 de la Viceconsejería de Transportes, que desestimaba el recurso alzado que había interpuesto Cabify al Director General de Transportes el 25 de abril de 2018, está denegaba la solicitud de mil licencias VTC a Cabify. El recurso fue desestimado el 10 de febrero del 2021, aunque fue recurrida en casación por Cabify.
2. Se admite el recurso de casación el 9 de septiembre del 2021 por interés casacional con el objetivo de corregir la jurisprudencial de la regla 1 VTC/30 taxis, al amparo de:
 - a. Artículos 49, 102 y 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
 - b. Artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
3. Continúa el recurso de casación y se concede plazo a Taxi Project 2.0¹² para formular oposición.
4. Finaliza la tramitación del recurso de casación, el fallo del mismo es el 19 de abril del 2022.

¹² "Taxi Project 2.0": Asociación de Presión en defensa del Taxi.

5. Cabify solicita que se suspenda la tramitación del recurso hasta que se resuelva el prejudicial C-50/21 en el TSJ de Cataluña, al ser idéntico que el abierto en el TSJ de Madrid. También presenta un escrito al amparo del artículo 271 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que consiste en una comunicación de la Comisión Europea sobre un transporte local bajo demanda, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea del 4 de febrero de 2022.
6. Comienza la deliberación el 19 de abril de 2022, hasta el 18 de mayo.

Tras el proceso de deliberación la sala acuerda formular unas cuestiones antes de proceder a la resolución del recurso, esas cuestiones son:

- 1) ¿Resulta compatible con el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de prohibición de ayudas del Estado, una limitación en el número de licencias VTC en proporción al número de licencias de taxi?
- 2) ¿Es compatible con el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de libertad de establecimiento imponer limitaciones de proporcionalidad en la autorización de licencias VTC frente al taxi? En caso afirmativo ¿es compatible con el ratio 1 VTC cada 30 taxis?
- 3) Solicitar que el prejudicial del TSJ de Madrid se acumule al prejudicial del TSJ de Cataluña

La primera cuestión se debe a que si bien, ambos servicios, están bajo regulación administrativa, no es del mismo grado, sufriendo mayor regulación el taxi que las VTC. La regulación más intenta en el taxi tiene el objeto de que el servicio sea accesible a personas que no tenga teléfonos inteligentes, personas de mayor o menor capacidad económica o personas con discapacidad (estableciendo un número de licencias para estas necesidades), cuestiones más difíciles de legislar en el modelo VTC.

A partir del derecho nacional, la sala plantea al Tribunal de Justicia Europeo si es compatible con el derecho comunitario, en particular con la libertad de establecimiento, imponer limitaciones en las licencias.

La segunda cuestión se debe a que la mercantil recurrente también plantea la compatibilidad de la limitación de licencias al ratio 1 VTC cada 30 taxis, desde el punto de vista de la prohibición de las ayudas del Estado. Este ratio, responde al objetivo de hacer compatibles a los dos modelos, el taxi que es de servicio público fuertemente regulado, y las VTC, sometida a la libre competencia. Habida cuenta de la diferencia en el ratio y la controversia suscitada por este tema en Europa, la sala encargada de este prejudicial, consulta al Tribunal de Justicia Europeo.

La tercera petición, hace referencia a acumular el Contencioso-administrativo de Madrid y Cataluña, ya que los dos tienen idéntico objeto.

5.2.2 Artículos destacados para regular la Ley de Competencia Desleal (art. 15 y 17)

Dentro de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, y en lo que se refiere a este conflicto entre el taxi y las VTC, hay dos artículos que destacan y que son fundamentales para entender dicho conflicto:

- **Artículo 15. Violación de normas:**
 - Se considera desleal prevalerse en el mercado de una ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de las leyes.
 - Infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial.
- **Artículo 17. Venta a pérdida:**
 - Salvo disposición contraria a leyes, la fijación de precios es libre.
 - La venta bajo coste o adquisición, se reputará desleal:
 - Cuando sea susceptible de inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos o servicios del mismo establecimiento.
 - Cuando tenga por efecto desacreditar la imagen de un producto o establecimiento ajeno.

- Cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado.

Las asociaciones de taxistas denuncian a Uber y Cabify, ante la CNMC, por supuestas prácticas desleales y colusorias, abuso de posición dominante y estrategia de precios predatorios

También es importante destacar, como supuestos que caben incurrir en la competencia desleal establecida en el artículo 15 las denuncias por parte del sector del taxi a las VTC por incumple el artículo 182 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en el que expresa que las VTC no pueden circular por vías públicas en busca de clientes ni captar viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio.

5.3 “La guerra del taxi” y el futuro de las VTC

Desde el año 2018 hasta la actualidad, en España, se ha vivido movilizaciones muy importantes por parte del sector del taxi contra las plataformas de Uber y Cabify, sobre todo en las ciudades de Madrid, Barcelona, Málaga y Valencia.

A continuación, veremos las razones de dichas huelgas y las posibles soluciones a este conflicto.

5.3.1 Razones del conflicto:

- Cambio en el mercado del transporte de personas, que tradicionalmente ocupaba el taxi, por la entrada de nuevos competidores, como Uber y Cabify.
- Los taxistas solicitaban cambios en las leyes y reglamentos de transportes para que el Ministerio de Fomento traspasara competencias a las Comunidades Autónomas.
- Incumplimiento, por parte de las administraciones públicas, del ratio de 1 licencia VTC por cada 30 licencias de taxi.

- Incumplimiento, por parte de las VTC, del artículo 182 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.
- Incumplimiento, por parte de las VTC, de horarios de los chóferes, denunciando jornadas de más de diez o doce horas. También del incumplimiento de las VTC a no pasar la ITV¹³ de sus vehículos una vez al año.
- Incumplimiento de las VTC de no recoger a clientes en la calle y de prestar servicios de transporte de viajeros sin el precontrato obligatorio.
- Recursos presentados por la CNMC a las denuncias de las asociaciones de taxistas, porque consideraba que dichas denuncias perjudicaban la competencia en el mercado.
- El precio en los servicios, Uber y Cabify tienen una política muy agresiva de precios bajos, mientras que los taxistas, al ser considerados como servicio público, tienen tarifas reguladas y costes más elevados, en comparación a Uber y Cabify, en conceptos como seguros, ITV o actualizaciones de tarifas.

5.3.2 Posibles soluciones al conflicto

Existen dos posibles vertientes para dar solución a este conflicto entre los taxis y las plataformas Uber y Cabify, una de ellas pasa por más regulación en el mercado y, la otra, por liberalizar el mercado.

Por un lado, tendríamos la solución de añadir más regulación, para limitar la competencia y limitar la entrada de nuevos competidores en el mercado de transporte de personas.

Esta solución intentaría proteger a consumidores alejados de zonas urbanas donde una empresa privada no la salga rentable dar ese servicio, o también a aquellos consumidores que tengan problemas por la conocida brecha digital¹⁴, en definitiva, proteger a los colectivos más vulnerables.

¹³ "ITV": son las siglas que hacen referencia a la Inspección Técnica de Vehículos, que tiene como fin comprobar que los vehículos cumplen con las condiciones de circulación.

¹⁴ "Brecha digital": hace referencia a la diferencia en el acceso y conocimientos de uso de las nuevas tecnologías.

Con esta solución, también se protegerían los intereses de todas aquellas personas, que llevaron a cabo inversiones en la compra de dichas licencias, tanto la parte que compró licencias VTC por 60.000€, como la parte de los que compraron licencias de taxi a 130.000€.

A lo largo de este trabajo hemos visto como las Administraciones Públicas tuvieron su parte de culpa al no regular con claridad y pueden ser cómplices de la especulación que han sufrido las licencias en el mercado secundario.

Esta solución tendría mucho sentido en nuestro país, ya que la regulación española considera el servicio de transporte urbano de vehículos con conductor de interés general y, por ello en la actualidad, lo tiene sometido a una regulación administrativa, incluso controlando las tarifas, con el objetivo de proteger a los usuarios.

A su vez, esta medida de más regulación y de, por ejemplo, cumplir el ratio un VTC por cada treinta taxis, puede ser incompatible con el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la medida en la que favorece con una ayuda pública a los taxis frente a los VTC.

Por otro lado, tenemos la solución que aportaría más liberalización en el sector de transporte de personas. Con esta solución fomentaríamos la libre competencia entre todos los operadores del mercado.

Esta solución pondría en igualdad de ventajas a las dos partes afectadas, ya que se podría suponer que, con dicha liberalización, los taxistas podrían fijar sus precios y ser más competitivos con Uber y Cabify.

También supondría que todos aquellos operadores del mercado que ya estuviesen amortizando su inversión con la compra de la licencia, viesen como se desploma el precio de las licencias en el mercado secundario, perdiendo casi por completo la inversión realizada.

6. CONCLUSIONES

Desde mi punto de vista, y después de todo el estudio que hemos visto en el trabajo, la solución no pasa por decantarnos solo y exclusivamente por una de las dos alternativas, sino por una mezcla de ambas.

Pienso que el taxi debe de ser capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías, con el objetivo de modernizarse y llegar a todos esos consumidores jóvenes que quieren contratar este tipo de servicios. Esta adaptación empezaría por crear APP para prestar su servicio, o modernizar las ya existentes, todo ello sin dejar de poner el foco en los consumidores a los que más puede afectar la brecha digital, y manteniendo ese carácter de servicio público, que por ejemplo, siga haciendo accesible este servicio a personas con discapacidad física.

También creo que el sector del taxi debe de profesionalizarse aun más, y estandarizar los criterios de calidad y etiqueta en todos los taxis, incluso ofreciendo servicios alternativos para mejorar la experiencia del cliente en el trayecto, como puede ser, el servicio de agua gratuita en cartón que ofrece Cabify.

Después de las huelgas vividas en nuestro país por este conflicto, la imagen del taxi se ha visto muy dañada, y es un aspecto en el cual deberían de trabajar para ganarse la confianza de los clientes presentes y futuros.

Pienso que el sector necesita certidumbre jurídica, y deberían sentarse las bases legales que regulasen el sector. Que esa nueva legislación pasase por sentar las bases de funcionamiento presentes y futuras, pero sin perjudicar a los que ya realizaron las inversiones en las licencias en el pasado.

En todo este conflicto, la administración tiene un papel clave, ya que era conocedora de la situación que se vivía en el mercado secundario con la compra y venta de licencias, y aun así, seguía concediendo licencias e incumpliendo el ratio establecido de un VTC cada treinta taxis.

También creo, que la delegación por parte del Estado, a las Administraciones locales, puede suponer añadir un efecto multiplicador a un único problema, con lo que es fundamental que sienten las bases generales a nivel nacional, para que a nivel local solo queden por legislar aspectos específicos de cada región.

Por la parte de las VTC, es muy importante que actúen de inmediato y reformulen sus rutinas de trabajo para adaptarse a la ley, hablo de cumplir con el precontrato de servicio con el cliente, y no recogerlo en la calle, o de no prestar servicios en zonas que no se les está permitido.

En definitiva, pienso que el mercado es lo suficientemente amplio para que los dos modelos convivan, pero que es necesaria una normativa clara y que no deje a nadie atrás.

Por último, será interesante conocer la respuesta del Tribunal Europeo, que seguro obligará a tomar decisiones importantes sobre la normativa en nuestro país.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Autores y sitios web:

- Alonso, R. "Lecciones de Derecho Mercantil" Civitas, Madrid, 2021.
- Álvarez, L. A, "Uber y Cabify: tan iguales, tan distintos", El Mundo, 14 de diciembre del 2017. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2017/12/14/5a302ebb22601d52378b4633.html> [Consultado el 12 de mayo de 2022].
- Bankinter. Disponible en <https://www.bankinter.com/blog/> [Consultado el 3 de junio de 2022].
- BBVA. Disponible en <https://www.bbva.com/es/> [Consultado el 3 de junio de 2022].
- Blablacar. Disponible en <https://www.blablacar.es/> [Consultado el 18 de mayo de 2022].
- Cabify. Disponible en <https://cabify.com/es> [Consultado el 18 de mayo de 2022].
- Centro de Documentación Judicial. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp> [Consultado el 18 de mayo de 2022].
- Chaves, A. "Historia de Uber: nacimiento, crecimiento... y crisis de la app que revolucionó la movilidad urbana", Marketing 4 Ecommerce, 9 de octubre del 2020. Disponible en <https://marketing4ecommerce.net/historia-de-uber-como-se-creo/> [Consultado el 19 de mayo de 2022].
- Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Disponible en <https://www.cnmc.es/> [Consultado el 9 de mayo de 2022].
- Comunidad de Madrid. Disponible en <https://www.comunidad.madrid/> [Consultado el 11 de abril de 2022].
- Diario crítico, "La verdad sobre Uber y los VTC en Europa: solo España les permite trabajar sin restricciones ni condiciones", MadriDiario, 30 de enero de 2019. Disponible en <https://www.madriidiario.es/noticia/464547/transportes/solo-espana-permite-a-los-vtc-trabajar-sin-condicion> [Consultado 4 de junio de 2022].

- García, J, “El taxi: una historia de casi 400 años en las ciudades” COPE, 31 de julio del 2018. Disponible en https://www.cope.es/actualidad/noticias/taxi-una-historia-casi-400-anos-las-ciudades-20180731_245302 [Consultado el 18 de mayo de 2022].
- Histografías. Disponible en <https://histografias.com/infografia-historia-cabify.html> [Consultado el 18 de mayo de 2022].
- Instituto Nacional de Estadística. Disponible es <https://www.ine.es/> [Consultado el 1 de mayo de 2022].
- Leralta, J., *Historia del taxi de Madrid*, Silex Ediciones, Madrid, 2003.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Disponible en <https://www.mitma.gob.es/> [Consultado el 9 de mayo de 2022].
- Poder Judicial España. Disponible en https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial [Consultado el 4 de junio de 2022].
- Real Academia Española. Disponible en <http://www.rae.es/> [Consultado el 10 de abril de 2022].
- Redacción BBC “5 cifras para entender el fenómeno Uber”, BBC Mundo, 16 de noviembre del 2015. Disponible https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113_economia_cifras_uber_ch [Consultado el 15 de mayo de 2022].
- Salobral, N. “El doble que el Ibex: las licencias de taxi han subido un 600% en 30 años”, Cinco Días, 9 de agosto del 2018. Disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/08/08/midiner/1533747968_226881.html [Consultado el 4 de junio de 2022].
- Tarrés Vives, M. *La regulación del taxi. Legislación autonómica y experiencias de Derecho comparado*, Barcelona, (2006).
- Taxi Valencia “El origen del taxi” Taxi Valencia, 4 de noviembre del 2020. Disponible en <https://www.taxisvalencia.net/blog-taxi-en-valencia/origen-del-taxi> [Consultado el 25 de mayo de 2022].
- Uber. Disponible en <https://www.uber.com/es/es-es/> [Consultado el 18 de mayo de 2022].
- Unión Europea. Disponible en https://european-union.europa.eu/index_es [Consultado 8 de junio de 2022].

- Viana, I. “Cuando los taxis sustituyeron a los carruajes en España con «un precio soportable» y sin enfrentamientos” ABC, 31 de octubre del 2019. Disponible en https://www.abc.es/historia/abci-cuando-taxis-sustituyeron-carruajes-espana-precio-soportable-y-sin-enfrentamientos-201910310108_noticia.html [Consultado el 3 de junio de 2022].
- Legislación y Jurisprudencia:
 - Auto del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid del 9 de diciembre de 2014. Caso Asociación Madrileña del Taxi contra Uber Technologies Inc.
 - Constitución Española de 1978 («BOE» núm. 311, de 29/12/1978).
 - Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal («BOE» núm. 10, de 11/01/1991).
 - Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi («BOE» núm. 131, de 30 de mayo de 2018).
 - Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia («BOE» núm. 159, de 04/07/2007).
 - Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres («BOE» núm. 182, de 31/07/1987).
 - Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre («BOE» núm. 19, de 22 de enero de 2008, páginas 4283 a 4288).
 - 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 («BOE» núm. 279, de 21 de noviembre de 2015, páginas 109832 a 109835).

- Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres («BOE» núm. 241, de 08/10/1990).
- Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE («DOCE» núm. 83, de 27 de marzo de 1999).
- Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia del expediente s/DC/0616/17, Uber, del 4 de octubre de 2018.
- Sentencia del Juzgado de lo Mercantil, número 3 de Barcelona de 10 de Abril de 2018. Caso Asociación profesional Elite taxi contra Uber Systems Spain S.L.
- Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017. Caso Asociación Profesional Elite Taxi.
- Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa («DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010).
- Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Auto de 20 Mayo. 2022, Rec. 3380/2021.



Roj: **ATS 8264/2022 - ECLI:ES:TS:2022:8264A**

Id Cendoj: **28079130032022200024**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **20/05/2022**

Nº de Recurso: **3380/2021**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **EDUARDO ESPIN TEMPLADO**

Tipo de Resolución: **Auto**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: TERCERA

AUTO

Fecha del auto: 20/05/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3380/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. **Eduardo Espín Templado**

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.8

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: PJM

Nota:

R. CASACION núm.: 3380/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. **Eduardo Espín Templado**

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: TERCERA

AUTO

Excmos. Sres.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D. **Eduardo Espín Templado**

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D.ª María Isabel Perelló Doménech

En Madrid, a 20 de mayo de 2022.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **Eduardo Espín Templado**.



HECHOS

PRIMERO.- Maxi Mobility Spain, S.L.U. interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la resolución de 14 de noviembre de 2018 de la Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, que desestimaba el recurso de alzada que había interpuesto la demandante contra la resolución del Director General de Transportes de 25 de abril de 2018. La última de las resoluciones administrativas mencionadas denegaba la solicitud formulada por Maxi Mobility Spain, S.L.U. de 1.000 autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

El recurso fue desestimado por sentencia de fecha 10 de febrero de 2021, que fue recurrida en casación por la parte demandante.

SEGUNDO.- Tras recibirse las actuaciones esta Sala admitió el recurso de casación mediante auto de 9 de septiembre de 2021, que declaraba que la cuestión planteada en el mismo que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reforzar, completar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia de esta Sala a efectos de analizar la regla de proporcionalidad 1 VTC/30 taxis a la luz de los artículos 49 (libertad de establecimiento) y de los artículos 102 y 107 (ayudas de Estado) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y aclarar si resulta pertinente el planteamiento de la cuestión prejudicial que solicita la actora, e identificando como normas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y los artículos 49, 102 y 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TERCERO.- Ha continuado la tramitación del recurso de casación, presentando la representación procesal de Maxi Mobility Spain, S.L.U. el correspondiente escrito de interposición del mismo.

A continuación se ha concedido plazo a las partes recurridas -la Comunidad de Madrid, la Asociación Nacional del Taxi y la asociación Taxi Project 2.0- para formular oposición al recurso, habiendo presentado las mismas sus respectivos escritos.

CUARTO.- Finalizada la tramitación del recurso de casación, se ha señalado por providencia de 3 de marzo de 2022 para la votación y fallo del mismo el día 19 de abril del mismo año.

QUINTO.- Tras haberse realizado el señalamiento, la representación procesal de la recurrente ha presentado escrito por el que solicita que se suspenda la tramitación del procedimiento hasta que quede resuelta la cuestión prejudicial C-50/21 planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al existir identidad de objeto, causa y fundamento, solicitud que fue desestimada tras oír al resto de las partes personadas.

Posteriormente, Maxi Mobility Spain, S.L.U. ha presentado un nuevo escrito al que adjunta, al amparo del artículo 271 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, documentación consistente en: Comunicación de la Comisión sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible (taxis y VTC) publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de febrero de 2022, alegaciones de la Comisión Europea formuladas en el asunto prejudicial C-50/21 y observaciones de la República Checa en este mismo asunto. Se ha dado trámite de audiencia a las partes recurridas, que han manifestado su oposición a la admisión de los citados documentos.

SEXTO.- Comenzó la deliberación del presente asunto el día 19 de abril de 2022, habiendo continuado la misma hasta el 18 de mayo.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Sobre el objeto y planteamiento del recurso.

La empresa mercantil Maxi Mobility Spain, S.L.U. impugna en el presente recurso de casación la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 10 de febrero de 2021. La sentencia recurrida desestimó el recurso contencioso administrativo que la citada sociedad había interpuesto contra la denegación por la Comunidad de Madrid de una solicitud de 1000 autorizaciones de arrendamientos de vehículos con conductor.

El recurso fue admitido por esta Sala por auto de 9 de septiembre de 2021, en el que se declaró de interés casacional reforzar, matizar o corregir la jurisprudencia sobre la proporcionalidad 1/30 entre vehículos con conductor (VTC) y taxis a la luz de los artículos 49 (libertad de establecimiento), 102 y 107 (ayudas de Estado) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y resolver si resultaba pertinente el planteamiento de la cuestión prejudicial que solicita la actora.

La mercantil recurrente funda su impugnación en las siguientes alegaciones:



A) La sentencia recurrida ha vulnerado la libertad de establecimiento y la prohibición de ayudas de Estado, infringiendo los artículos 49, 102 y 107 del TFUE al considerar conforme a derecho la denegación de las autorizaciones VTC solicitadas con apoyo en el artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en su redacción vigente en el momento de la solicitud, por superarse la proporción 1/30 entre taxis y VTC. Asimismo, entiende que la Sala de instancia ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva al no plantear cuestión prejudicial.

B) Incorrecta regulación del arrendamiento de vehículos con conductor, que es un transporte discrecional, al encuadrarlo con el arrendamiento de vehículos sin conductor, que es una actividad auxiliar al transporte.

C) Infracción del artículo 42 de la LOTT y de la jurisprudencia aplicativa en cuanto a la existencia de autorización por empresa y no por vehículo. La actora no justifica en casación esta alegación, remitiéndose a la demanda de instancia.

Las partes recurridas, la Comunidad de Madrid, la Asociación Nacional del Taxi y la asociación Taxi Project 2.0 niegan las referidas vulneraciones del derecho comunitario, invocan la sentencia de esta Sala de 4 de junio de 2018 (asunto 1/438/2017) y rechazan que se hubiera debido plantear una cuestión prejudicial en la instancia, por lo que no se habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva. La Comunidad de Madrid insta la desestimación del recurso y no considera necesario plantear cuestión prejudicial. La Asociación Nacional del Taxi y la entidad Taxi Project 2.0 señalan, sin embargo, que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha planteado ya una cuestión prejudicial en la que se interpreta incorrectamente la jurisprudencia de este Tribunal Supremo y no se refleja de manera objetiva el marco normativo y fáctico del sector. Entienden por ello que se debe plantear una cuestión prejudicial diferente en el presente recurso de casación en los términos en que indican en sus escritos de oposición. En todo caso, ambas entidades consideran que el recurso de casación ha de ser desestimado.

SEGUNDO. - Sobre las circunstancias que llevan a esta Sala a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Aunque la parte actora funda su recurso en las alegaciones que se han referido en el anterior fundamento de derecho, el litigio se centra de manera esencial en la primera de ellas, que plantea de manera directa la compatibilidad de la limitación numérica de autorizaciones VTC/taxis en proporción 1/30 con la libertad de establecimiento y con la prohibición de ayudas de Estado en el ordenamiento comunitario.

Tales cuestiones no se plantearon en nuestra sentencia de 2018, en la que el debate se centró fundamentalmente en el derecho nacional, en concreto en la compatibilidad de las limitaciones a las autorizaciones VTC con las previsiones de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre), mientras que las referencias a cuestiones de derecho comunitario no requirieron un pronunciamiento de esta Sala. Ello no obstante, en dicha sentencia afirmamos la aplicabilidad del derecho comunitario a la materia, pese al no sometimiento del sector del transporte a la Directiva de Servicios y al artículo 56 del TFUE. A este respecto en aquella ocasión dijimos lo siguiente:

"[...] Es preciso, por último, examinar la posible aplicación al caso de la normativa comunitaria. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15) dejó establecido que los servicios de intermediación análogos a los prestados por las empresas recurrentes mediante vehículos con conductor han de calificarse como servicios en el ámbito de los transportes a los efectos del artículo 58.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que, en consecuencia, están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 56 de dicho Tratado y de las Directivas 2006/123/CE (Directiva de Servicios) y 2000/31/CE (Directiva sobre el comercio electrónico).

La Directiva de Servicios, cuyo artículo 2.2.d) excluía expresamente su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, fue traspuesta al derecho nacional por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La citada Ley (frecuentemente denominada "Ley paraguas") excluía asimismo, en congruencia con lo dispuesto en la Directiva, su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, mencionando en la exclusión de manera específica a "los transportes urbanos" (art. 2.2.d).

A pesar de tal excepción, la Ley dictada para acomodar las leyes sectoriales a la Directiva de Servicios y a su trasposición interna (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, habitualmente calificada como "Ley omnibus"), modificó en su artículo 21 diversos preceptos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y suprimió otros en un sentido liberalizador. Es decir, el legislador español y en materia de transportes, fue más allá de lo que le requería la Directiva de Servicios.

En concreto y en lo relevante para el presente litigio, suprimió los artículos 49, 50, 135 y 136. Al suprimir los artículos 49 y 50 prescindió de la cobertura legal a las limitaciones cuantitativas para el acceso a la actividad



de transporte; y al suprimir los artículos 135 y 136 eliminó la cobertura legal para imponer determinadas exigencias entre las que se incluían las de un número mínimo de vehículos para dedicarse a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y la relativas a las características de los vehículos.

Así pues, pese a la no aplicabilidad al sector de los transportes de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios, con la Ley 25/2009 y por la libre opción del legislador español se produjo una amplia liberalización de estos servicios y, con ello, del transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor. Y si bien la posterior reforma operada en la LOTT por la Ley 9/2013 tiene un carácter restrictivo respecto a la Ley 25/2009, no por ello deja de confirmar de forma taxativa la plena vigencia de los principios de derecho comunitario en el ámbito de los servicios de transporte. En efecto, pese a ser, como hemos reiterado ya, la que introduce las modificaciones en la LOTT que determinan a su vez la necesidad de reformar el ROTT, la disposición final primera dice así:

" Disposición final primera. *El Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres .*

1. Se declara vigente el Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y las disposiciones dictadas para su ejecución, en lo que no se opongan a lo dispuesto en esta ley ni en las disposiciones aprobadas por la Unión Europea que resulten de aplicación en la materia.

2. En el plazo de dos años, contados desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno adaptará el referido Reglamento a las modificaciones introducidas en el contenido de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres."

Además, el artículo 43.1 reitera en las letras d) y g) la sujeción de las limitaciones previstas en ellos a los principios de proporcionalidad y no discriminación; y, con expresa remisión al derecho comunitario, el artículo 48.2, tras establecer el carácter reglado de la concesión de las autorizaciones de transporte y antes de prever las limitaciones cuantitativas cuya impugnación examinaremos más adelante, se cuida de afirmar que "no obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, [...]".

Así pues, el legislador, no ya solo en la LGUM, sino en la propia modificación de la LOTT operada en 2013 expresa la genérica vigencia en la materia de la normativa comunitaria, pese a no ser aplicable a la misma la Directiva de Servicios." (fundamento de derecho cuarto c)

Sin embargo, y tal como hemos dicho, dado el planteamiento de los recursos, el examen versó sobre la compatibilidad de las restricciones impugnadas con la normativa nacional, en concreto con la citada Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), lo cual llevó a esta Sala a considerar innecesario plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Por lo demás, tanto la citada Ley como la denominada Ley Omnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la LGUM sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) aplicaban en España al sector del transporte en gran medida las previsiones de la Directiva de Servicios.

En el presente asunto, por el contrario, el debate suscitado por la mercantil Maxi Mobility versa en esencia como hemos indicado sobre la compatibilidad de la concreta limitación numérica 1/30 con la libertad de establecimiento y con la prohibición de ayudas de Estado. Por otra parte, tanto la citada mercantil como las partes correcurridas Asociación Nacional del Taxi y Taxi Project 2.0 instan el planteamiento de una cuestión prejudicial, si bien con distintas formulaciones. Por otra parte, consta en autos el planteamiento de una cuestión prejudicial por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña precisamente sobre la referida limitación numérica, sobre cuya formulación las citadas correcurridas afirman que dicho Tribunal nacional no ha ofrecido al Tribunal de Justicia una correcta presentación de la situación fáctica y jurídica de la cuestión debatida. Finalmente, la recurrente Maxi Mobility ha solicitado la suspensión de éste y otros procedimientos semejantes hasta tanto el Tribunal de Justicia no resuelva la cuestión ya planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Todo ello ha llevado a esta Sala a la decisión de plantear una cuestión prejudicial en este procedimiento para dilucidar la compatibilidad con el ordenamiento comunitario de la normativa nacional aplicable al supuesto presente, tal como solicitan las partes en litigio, de forma que esta Sala pueda poner de manifiesto ante el Tribunal de Justicia la interpretación del derecho nacional aplicable al caso, como máximo y último Tribunal nacional.

TERCERO.- Sobre la normativa nacional respecto a la que se plantea la cuestión prejudicial.



Para una mejor comprensión de la controversia jurídica planteada conviene hacer un breve recordatorio de la evolución de la normativa sobre transportes con especial atención al punto que es objeto de debate en el presente procedimiento.

La ya citada Ley Omnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre) modificó diversas leyes para acomodarlas a la Directiva de Servicios, entre ellas la LOTT, suprimiendo la posibilidad de condicionar o limitar la concesión de títulos de transporte y eliminando la limitación en vigor hasta entonces de que sólo pudiera otorgarse una autorización VTC por cada 30 licencias de taxi. A continuación se reformó a su vez el Reglamento de Transportes (ROTT) para adaptarlo a las modificaciones introducidas en la Ley. Sin embargo, se previeron en el Reglamento algunas exigencias para la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor que habían quedado sin apoyatura legal. Esta Sala, en la sentencia de 14 de febrero de 2012 (RCA 1/427/2010), luego reiterada en otras varias, anuló algunos de los requisitos reintroducidos en el ROTT y declaró la imposibilidad de denegar autorizaciones de VTC invocando requisitos o restricciones reglamentarias que habían quedado sin cobertura legal tras la modificación de la LOTT por la Ley 25/2009 (STS de 27 de enero de 2014, RC 5892/2011).

Tras la doctrina sentada en nuestra sentencia de 2012, el legislador volvió a modificar la LOTT mediante la Ley 9/2013, de 4 de julio, estableciendo la necesidad de autorización para el arrendamiento de vehículos con conductor y reintroduciendo la cobertura legal para imponer de nuevo por vía reglamentaria limitaciones a los VTC, tanto de carácter cuantitativo como respecto a los vehículos.

Esta reforma de la LOTT abrió una etapa de transición hasta el desarrollo reglamentario de las nuevas previsiones, durante la cual las administraciones autonómicas con competencias en la materia entendieron que la nueva habilitación legal para imponer restricciones a las licencias de VTC hacía revivir las limitaciones previstas en el ROTT con anterioridad a la reforma de la Ley 25/2009, entre ellas la relación 1/30 VTC-taxis, las cuales habían sido derogadas o anuladas por esta Sala por falta de cobertura legal. Tal interpretación fue desautorizada por reiterada jurisprudencia de esta Sala a partir de la Sentencia de 13 de noviembre de 2017 (RC 3542/2015), en la que dijimos que la remisión al reglamento por parte de la LOTT a partir de la reforma operada por la Ley 25/2013 sólo podía entenderse referida a desarrollos reglamentarios futuros.

En desarrollo de las referidas habilitaciones incorporadas a la LOTT por la Ley 9/2013, se volvió a modificar el ROTT por Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, introduciendo de nuevo en su artículo 181.3 la proporción de un vehículo VTC por 30 taxis, salvo que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, adoptasen una proporción menos restrictiva para los VTC.

Finalmente, el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, ha vuelto a modificar la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y ha añadido un apartado 3 al artículo 48 incorporando a la propia Ley la limitación 1/30 del artículo 181.3 del ROTT, derogando al tiempo este precepto.

Así pues, en el momento en que se formula la petición de 1000 autorizaciones de la que trae causa el presente litigio, la limitación numérica 1/30 tiene rango legal, estando recogida en el apartado 3 del artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

CUARTO.- Sobre la jurisprudencia de esta Sala respecto a la limitación 1/30.

a) *Sobre las restricciones a las VTC.*

En la reiteradamente citada sentencia de esta Sala de 4 de junio de 2018 (asunto 2/438/2017), avalábamos la posibilidad de prever restricciones a la actividad de los VTC sostenida por la Administración al entender que el mantenimiento de un servicio público de taxis, sometido a una fuerte regulación, en el marco de una determinada concepción del transporte urbano constituía "un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general".

Justificábamos esta interpretación en las siguientes premisas:

"- El servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad. En consecuencia, está sometido a una intensa regulación (que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas) destinada a asegurar dichas características.

- El mantenimiento de un servicio de transporte urbano semejante es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas.



- Por último, estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado." (fundamento jurídico sexto.A.c)

b) *Sobre el servicio de taxis como servicio de interés público.*

Seguidamente justificábamos la consideración del objetivo de mantener un servicio de taxis como un servicio de interés público, desde la perspectiva del derecho nacional, en los siguientes términos:

"Tales premisas requieren fundamentar que la calificación de dicho objetivo como razón imperiosa de interés general no resulta contraria, no tanto directamente a la regulación comunitaria sobre transporte, dado que dicha materia de transportes queda fuera de la Directiva de Servicios, cuanto a las premisas de la LGUM, las cuales sí responden a la orientación de dicha Directiva. En efecto, el artículo 5 de esta Ley -cuya aplicabilidad a la materia ya hemos fundamentado- requiere a los poderes públicos que justifiquen los límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o la exigencia de requisitos para su desarrollo, en que sean necesarios para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley de acceso a las actividades de servicio. Además, las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse han de ser proporcionados y los menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica. El tenor de ambos preceptos es el que sigue:

" **Artículo 5.** *Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.*

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica."

" **Artículo 3.** *Definiciones.*

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

11. "Razón imperiosa de interés general": razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural."

Así pues, conviene precisar que las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la imposición de limitaciones a una actividad económica según la LGUM no son exclusivamente las enumeradas en el artículo 17.1.a) LGUM (orden público, seguridad pública, salud pública o protección de medio ambiente), que son las contempladas para la exigencia de la medida más restrictiva, la exigencia de autorización previa -que por lo demás también puede fundarse en las circunstancias enumeradas en la letra 17.1.c), que comprende la utilización del dominio público, la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas y la limitación del número de operadores económicos del mercado-, sino las del más amplio listado del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 que se ha reproducido.

Pues bien, el referido objetivo de mantener un servicio de transporte urbano sometido a ciertas exigencias en beneficio del interés general puede sin duda considerarse comprendido de manera más o menos directa o intensa en varias de las razones enumeradas por dicho precepto, como la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social. Así, consideramos que el mantenimiento de un servicio de transporte urbano regulado con el sentido y finalidad dichos es, desde luego, un objetivo de política de transporte urbano de los poderes públicos con competencias en la materia que trata de garantizar de una manera más eficaz y efectiva la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano.



Rechazamos por tanto la concepción expresada por la CNMC de que el interés público en la materia está indefectiblemente ligado a la plena desregulación de ambas modalidades del servicio de transporte urbano para que compitan entre sí y que excluye cualquier tipo de control regulatorio destinado a asegurar el equilibrio entre ambos o el mantenimiento de un servicio de transporte urbano con vehículos de turismo sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad, como lo es hoy día la opción de los poderes públicos sobre el servicio de taxis. Creemos, por el contrario, que los poderes públicos pueden optar entre el modelo vigente de asegurar un servicio de taxi con dichas características (en cuyo caso tal opción puede admitirse como una razón imperiosa de interés general) o bien dejar el transporte urbano sometido exclusivamente a la libre competencia: la opción escogida constituye una decisión de política sobre el transporte urbano cuyo límite está configurado por la necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio de las medidas regulatorias impuestas." (fundamento de derecho sexto.A.c)

c) *Sobre la limitación 1/30.*

Y, ya en concreto, respecto a la limitación 1/30 decíamos y con referencia al artículo 181.3 del ROTT, que en ese momento era donde se encontraba la citada limitación, con la habilitación legal del artículo 48.2 de la LOTT, decíamos:

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

El artículo 48 de la LOTT, en su tenor anterior al Real Decreto-ley 3/2018, decía así:

" **Artículo 48.**

1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.
2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor."

Este precepto fue desarrollado por el apartado 3 del artículo 181 ROTT, en la redacción que le dio el artículo único, apartado Uno, del Real Decreto 1057/2015 impugnado, con siguiente redacción:

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

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

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

Aunque queda fuera ya del ámbito del presente recurso, digamos que el Real Decreto-ley 3/2018 no ha modificado los apartados 1 y 2 del artículo 48 LOTT que se han transcrito, pero ha añadido un tercer apartado que incorpora a la Ley la limitación 1/30 del apartado 181.3 ROTT, a la vez que deroga éste.

Como se observa, el precepto reglamentario impugnado habilitaba al órgano competente de una comunidad autónoma o municipio a denegar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando en el correspondiente ámbito territorial existiesen limitaciones cuantitativas en la oferta de transporte público de viajeros de turismo, esto es, del servicio de taxis "a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte en su territorio".

A lo cual se añadían dos reglas:



- la presunción de que existe desequilibrio (lo que habilita automáticamente a la posibilidad de denegar nuevas autorizaciones) cuando la relación en la Comunidad Autónoma entre autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y taxis sea superior a 1 de aquéllas por 30 taxis. O, dicho de otra manera, si cada 30 taxis hay más de una autorización de VTC, se presume que existe desequilibrio entre ambas modalidades de transporte;

- la segunda regla es que el órgano competente para otorgar las autorizaciones (autonómico o municipal), puede modificar esa proporción en un sentido menos restrictivo, esto es, admitir más de 1 autorización VTC por cada 30 taxis.

De acuerdo con lo dicho en el anterior fundamento de derecho, debemos examinar si esta limitación cuantitativa responde a los principios de necesidad y proporcionalidad contemplados en el artículo 5 LGUM; si su carácter respeta las prohibiciones estipuladas en el artículo 18.g) LGUM; y, finalmente, si se trata de una limitación discriminatoria.

En cuanto a lo primero, una vez admitida la justificación de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano a fin de asegurar una modalidad como la del taxi, la previsión de una proporción entre el número de licencias es sin duda una medida idónea y proporcionada, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva ni corresponda hacerlo a esta Sala.

Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida (1/30), toda vez que la justificación que la Administración ha ofrecido ha sido exclusivamente la histórica, que fue la proporción acordada reglamentariamente en 1998 y también sin que entonces se explicitara ninguna justificación de tal cifra, que ha venido manteniéndose inalterada. Aunque no hay certeza sobre cuál es la relación existente en la actualidad en los distintos municipios, no parece discutible, según las manifestaciones y documentación aportadas por las partes, que tras la concesión de numerosas licencias de VTC en los últimos años aprovechando la supresión primero de las limitaciones y la tardanza en aprobar el reglamento ahora impugnado después, sea posiblemente superior incluso a 1/10 en las principales ciudades. Ello quiere decir, tal como ponen de relieve las partes recurrentes, que la reintroducción de esta limitación cuantitativa suponía en el momento de aprobarse el Real Decreto 1057/2015, una congelación en el número de licencias VTC ya otorgadas. Ahora bien, si la Administración no ha ofrecido justificación razonada de la concreta proporción 1/30, tampoco los recurrentes plantean una posible alternativa a la misma, al margen de su oposición frontal a la contingentación de las licencias VTC. A lo cual hay que añadir una circunstancia de indudable trascendencia, que el límite reglamentario 1/30 es un límite máximo que puede ser rebajado por las administraciones competentes, permitiendo que haya más de una licencia VTC por cada 30 taxis.

Pues bien, si tomamos en consideración las circunstancias descritas, esto es, que ninguna de las partes demandadas aporta criterios útiles para poder determinar una proporción ideal entre ambos tipos de transporte urbano, que tampoco los recurrentes desvirtúan que dicha proporción máxima pueda servir para mantener el objetivo de una relación equilibrada entre ambas modalidades de transporte y, finalmente, que se trata de un límite máximo que puede ser adaptado a las concretas circunstancias municipales por las comunidades autónomas o los ayuntamientos competentes, hemos de concluir que no se acredita la disconformidad a derecho de dicha proporción.

Por otra parte y según lo que anticipamos en el fundamento anterior, tampoco es un requisito de naturaleza económica en el sentido de la Ley 17/2009. Sin duda es esta medida la que podría plantear más problemas si se entendiera como una ordenación del sector. Sin embargo, es una limitación *a priori* -aunque pueda ser adaptada por los órganos competentes en un sentido menos restrictivo- que no condiciona la concesión de las autorizaciones a la prueba o acreditación en cada momento de las circunstancias especificadas en el artículo 10.e) de la Ley 17/2009: a "la prueba" de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que "se evalúen" los efectos económicos o, en fin, a que "se aprecie" si la autorización se ajusta a objetivos de programación. La autorización ha de concederse preceptivamente sin ningún condicionamiento cuando se cumplen las condiciones legales y reglamentarias (art. 48.1 LOTT), condiciones que incluyen que no se supere la relación 1/30, pero no ningún tipo de decisión de política económica que responda a una posible planificación y objetivo económico.

Finalmente, tampoco puede afirmarse que el reparto pueda calificarse de discriminatorio una vez admitida la legitimidad de alcanzar un equilibrio entre las diversas modalidades en la prestación del servicio urbano de vehículos con conductor.

Sobre la prohibición de que los requisitos no deben suponer la intervención de competidores en la concesión de autorizaciones es evidente que nada tiene que ver con la limitación cuantitativa que examinamos.



Hemos de desestimar, por tanto, la impugnación de la regla de la proporcionalidad." (fundamento de derecho séptimo)

Las anteriores consideraciones, vertidas en relación con el artículo 181.3 del ROTT, pueden predicarse del artículo 48.3 de la LOTT, que incorpora la limitación 1/30 con el siguiente tenor:

"3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

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

QUINTO.- Sobre el planteamiento de la cuestión prejudicial.

Siendo esa pues, la evolución normativa y jurisprudencial en el derecho nacional de la limitación que constituye el objeto del litigio, esta Sala se plantea ahora su compatibilidad con la normativa comunitaria, compatibilidad puesta en duda por la entidad recurrente. Y antes de formular las preguntas al Tribunal de Justicia, es preciso para mayor claridad de la problemática jurídica hacer una referencia a la cuestión planteada por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Como ya hemos indicado más arriba, sobre la que las entidades correcurridas sostienen que no se ofrece una versión fidedigna de la situación fáctica y normativa del problema en el ordenamiento jurídico nacional.

En el auto de planteamiento de dicha cuestión se parte de la premisa de que la medida carece de toda justificación y se cita en apoyo de tal aseveración la sentencia de esta Sala ya comentada de 4 de junio de 2018:

"[...] Ocurre, sin embargo, que esa limitación de una autorización o licencia VTC por cada treinta del taxi ha carecido siempre de justificación. Así lo vino a reconocer la Sala 3ª, Sección 3ª, del Tribunal Supremo a través de su Sentencia nº 921, de 4 de junio de 2018, recurso nº 438/2017, al señalar, en su fundamento jurídico séptimo, lo siguiente:

"... Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida (1/30), toda vez que la justificación que la Administración ha ofrecido ha sido exclusivamente la histórica, que fue la proporción acordada reglamentariamente en 1998 y también sin que entonces se explicitara ninguna justificación de tal cifra, que ha venido manteniéndose inalterada. Aunque no hay certeza sobre cuál es la relación existente en la actualidad en los distintos municipios, no parece discutible, según las manifestaciones y documentación aportadas por las partes, que tras la concesión de numerosas licencias de VTC en los últimos años aprovechando la supresión primero de las limitaciones y la tardanza en aprobar el reglamento ahora impugnado después, sea posiblemente superior incluso a 1/10 en las principales ciudades. Ello quiere decir, tal como ponen de relieve las partes recurrentes, que la reintroducción de esta limitación cuantitativa suponía en el momento de aprobarse el Real Decreto 1057/2015, una congelación en el número de licencias VTC ya otorgadas. Ahora bien, si la Administración no ha ofrecido justificación razonada de la concreta proporción 1/30, tampoco los recurrentes plantean una posible alternativa a la misma, al margen de su oposición frontal a la contingentación de las licencias VTC. A lo cual hay que añadir una circunstancia de indudable trascendencia, que el límite reglamentario 1/30 es un límite máximo que puede ser rebajado por las administraciones competentes, permitiendo que haya más de una licencia VTC por cada 30 taxis..."

Sin embargo, tal como se puede fácilmente colegir de lo reseñado en el anterior fundamento de derecho, la conclusión que obtiene la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sobre la jurisprudencia de esta Sala no se adecúa a la realidad. En primer lugar, en la propia sentencia de esta Sala de 4 de junio de 2018 y como ya hemos visto, se examina la justificación presente en el ordenamiento jurídico para imponer limitaciones a la actividad de los VTC: la legítima opción de los poderes públicos para mantener un servicio de transporte urbano de taxis, con una fuerte intervención administrativa, en beneficio del interés general. En segundo lugar y ya respecto a la limitación cuantitativa 1/30, esta Sala puso de relieve que si bien la concreta proporción 1/30 no había sido objeto de justificación por la Administración, tampoco había sido rebatida por las partes litigantes adversas a la misma. Pero, sobre todo, esta Sala destacó el hecho de que se trata de una limitación máxima que las autoridades autonómicas y locales pueden atenuar si así lo exige el principio de proporcionalidad. Esto es, que sólo sería justificada una limitación numérica de licencias VTC respecto a los taxis en la medida en



que fuera imprescindible para asegurar un buen funcionamiento del servicio de taxis y siempre con el tope máximo de 1/30.

Por último y en relación con la cuestión formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no pueden dejar de efectuarse algunas observaciones. Por un lado, que el planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia es para obtener una respuesta sobre la interpretación última del derecho comunitario, no del derecho nacional. Por otro, que la apreciación de si una medida adoptada en derecho nacional es o no respetuosa con el principio de proporcionalidad corresponde, en principio y según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a los tribunales nacionales. Finalmente, que la pregunta, tal como se formula, prejuzga la respuesta al hacer supuesto de la cuestión, puesto que es palmario que una limitación *injustificada y arbitraria* a una actividad profesional y económica no es admisible en términos del derecho comunitario, como tampoco lo es por lo demás en el derecho nacional y desde múltiples perspectivas, como pueden serlo la libertad de empresa o la LEGUM.

Lo cual quiere decir que de responder el Tribunal de Justicia tal como propone, por ejemplo, la Comisión en sus alegaciones, los tribunales nacionales se podrían encontrar en la misma situación que antes de promoverse la cuestión planteada. En efecto, de lo que se trata es de dilucidar si es compatible con el ordenamiento comunitario una limitación a medios de transporte urbano distintos al taxi consistente en una proporción numérica con el número de licencias de taxi que se sustenta en entender de interés público el mantenimiento de distintos modelos de transporte urbano con conductor (taxis y VTC) con exigencias diferenciadas y con distinto grado de regulación, no en si es compatible con el ordenamiento comunitario una *limitación carente de toda justificación y arbitraria*.

A. Dudas desde la perspectiva de la libertad de establecimiento.

Como hemos dicho ya, en la reiteradamente citada sentencia de 4 de junio de 2018 (recurso 1/438/17) esta Sala no planteó cuestión prejudicial al estar enfocado el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia desde la perspectiva de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Y desde esa perspectiva, esta Sala entendió que el objetivo de política pública de mantener un servicio de transporte urbano de taxis sometido a una intensa regulación que incluye el control de las tarifas, al objeto de garantizar el cumplimiento de determinadas exigencias en beneficio del interés general y de los usuarios, constituía una razón imperiosa de interés general en los términos de los artículos 5 y 3.11 de la LGUM, que permiten la imposición de limitaciones a una actividad económica.

Por otra parte, algunas de las ventajas que la empresa recurrente atribuye sólo a los VTC, como el hacer menos necesario el vehículo privado o la utilización de energía alternativas serían comunes a ambos tipos de de transporte urbano, esto es, no se acredita que constituyan una ventaja de un modelo de negocio (taxis o VTC) frente al otro. En definitiva, si bien es cierto que ambos servicios están sometidos a regulación administrativa, no es ésta del mismo grado o intensidad, siendo muy superior la del taxi, que incluye el control tarifario, en orden a asegurar un determinado nivel de calidad y adecuación a las necesidades del transporte urbano definidas por las autoridades públicas, limitando la regulación de los VTC a unos niveles mínimos de calidad, seguridad y servicio a los usuarios.

A este respecto es preciso poner de relieve que como señala la Comisión en sus alegaciones a la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se trata de la competencia en la misma actividad no tanto de empresas distintas como de dos sistemas de transporte urbano con conductor. Y que frente a la regulación VTC, limitada a asegurar unos mínimos de calidad y derechos de los usuarios, la regulación más intensa de los taxis permite atender otros objetivos como los que se mencionan en dichas alegaciones: accesibilidad a personas sin teléfonos inteligentes como mayores o de menor nivel de recursos económicos o personas con discapacidad (estableciendo, por ejemplo, un número determinado de licencias de taxis adaptados a estas necesidades), exigencias de imposición más problemática para el modelo de negocio VTC. En definitiva, la regulación nacional aspira a regular el transporte urbano compatibilizando diversos tipos de transportes, entre ellos los dos sistemas de alquiler de vehículos con conductor (taxis y VTC) con regulaciones y exigencias específicas. Y considera el mantenimiento del servicio de taxis como una modalidad de transporte urbano con conductor de interés general y, en consecuencia, la somete a una intensa regulación administrativa en garantía de su calidad y de la protección de los usuarios entre otros objetivos que incluye el control tarifario, regulada como un modelo de negocio distinto aunque análogo al de los VTC. En definitiva, el derecho nacional considera el aseguramiento del modelo de transporte urbano con conductor de taxis como una razón imperiosa de interés general que le habilita para imponer determinadas limitaciones a otros modelos de transporte urbano con conductor, lo que la recurrente entiende atentatorio contra la libertad de establecimiento o la prohibición de ayudas de Estado.



A partir de esa interpretación del derecho nacional por este Tribunal Supremo, la Sala considere procedente plantear al Tribunal de Justicia si es compatible con el derecho comunitario, en particular con la libertad de establecimiento, imponer a otros servicios de transporte urbano de vehículos con conductor (VTC) limitaciones sometidas al principio de proporcionalidad destinadas a asegurar la compatibilidad y complementariedad de los distintos modelos de negocio y entre ellos, el del servicio de transporte urbano de taxis concebido en la forma en que se ha indicado.

Y, en último término, si la anterior cuestión es respondida en sentido afirmativo, si es compatible con el derecho comunitario, en particular con la libertad de empresa, la concreta medida limitativa de establecer una proporción numérica **máxima** entre taxis y otros servicios VTC, relación numérica también sometida al principio de proporcionalidad en su aplicación, por lo que habría de ser la mínima imprescindible para asegurar la complementariedad y viabilidad de ambos modelos de negocio.

B. Dudas desde la perspectiva de la prohibición de ayudas de Estado.

La mercantil recurrente también plantea la compatibilidad de la medida de limitación de licencias VTC/Taxi en proporción 1/30 desde el punto de vista de la prohibición de las ayudas de Estado. Como ya hemos visto, de acuerdo con el ordenamiento interno la medida controvertida de limitar el número de licencias VTC en relación al número de taxis en proporción 1/30 responde al objetivo de hacer compatibles dos modelos de transporte urbano con conductor, una de servicio público fuertemente regulado incluso en las tarifas y otros con una regulación limitada a garantizar los derechos de los usuarios y sometido a la libre competencia, en los términos que se han visto en el epígrafe anterior. Así, desde el punto de vista nacional, aunque tanto los VTC como los taxis sean servicios de transporte urbano que realizan la misma actividad, el servicio de taxis quedaría conceptualizado como un servicio de interés público y la actividad VTC como una actividad plenamente sometida a la libre iniciativa privada, con las solas restricciones derivadas del interés público en asegurar la compatibilidad con el servicio de taxis. Esta Sala conoce la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia en la sentencia del asunto Eventech (C-518/13), sobre la utilización del carril bus por los taxis londinenses, así como las alegaciones al respecto que hace la Comisión en la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Habida cuenta de la diferencia entre la limitación de licencias y la medida de uso del carril bus examinada en el asunto Eventech y teniendo en cuenta la proyección europea de la controversia entre taxis y otros servicios de vehículos con conductor, ante la solicitud de la mercantil recurrente, esta Sala considera oportuno despejar todas las dudas suscitadas en relación con las ayudas de Estado. Por ello consideramos procedente formular una pregunta sobre si resulta compatible con la prohibición de ayudas de Estado recogida en el artículo 107 del TFUE, una limitación en el número de autorizaciones VTC que pueden otorgarse en proporción al número de licencias de taxis concedidas, siendo el servicio de taxis un modelo de transporte urbano considerado de interés público por el legislador nacional y con un fuerte regulación que incluye la aprobación de tarifas por parte de la Administración local competente, tal como se ha explicado en este auto.

En atención a los razonamientos expuestos

LA SALA ACUERDA:

A) Formular al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

La regulación nacional española considera el mantenimiento de un servicio de taxis una modalidad de transporte urbano de vehículo con conductor de interés general y la somete por ello a una regulación administrativa intensa en garantía de objetivos de calidad, protección de los usuarios, política de transporte y política medioambiental, incluyendo el control de tarifas. A la vista de esta normativa nacional,

1. ¿Es compatible con la libertad de establecimiento imponer a otros servicios de transporte urbano de vehículos con conductor como las VTC limitaciones sometidas al principio de proporcionalidad con la finalidad de asegurar la compatibilidad y complementariedad de esos otros modelos de la misma actividad con el de taxis?

2. Si la pregunta anterior es afirmativa ¿es compatible con la libertad de establecimiento la previsión para servicios de transporte urbano de vehículos con conductor distintos al taxi con los VTC la concreta medida limitativa de establecer una proporción máxima de autorizaciones respecto a las licencias de taxi, como puede serlo la establecida por la legislación española de 1/30, sometida en su aplicación concreta por parte de la Administración competente al principio de proporcionalidad?



3. ¿Es compatible con la prohibición de ayudas de Estado contemplada en el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la medida limitativa para los VTC de establecer una relación de licencias 1/30 enunciada en la pregunta anterior?

B) Solicitar que la presente cuestión prejudicial sea acumulada a la formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por auto de 19 de enero de 2021 en el recurso ordinario nº 147/2018 (asunto C-50/21 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Se suspende el curso del presente procedimiento hasta la resolución de la cuestión incidental.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ



Roj: **STSJ M 3099/2021 - ECLI:ES:TSJM:2021:3099**

Id Cendoj: **28079330082021100293**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **04/03/2021**

Nº de Recurso: **325/2019**

Nº de Resolución: **287/2021**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA DE LOS DESAMPARADOS GUILLO SANCHEZ-GALIANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 3099/2021,**
ATS 13487/2021

T

tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2019/0007077

Procedimiento Ordinario 325/2019 O - 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN OCTAVA

PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 325/2019

SENTENCIA Nº 287/2021

Ilmas. Sras.

Presidenta:

Dª Amparo Guilló Sánchez-Galiano

Magistradas:

Dª María Dolores Galindo Gil

Dª María del Pilar García Ruiz

En Madrid, a 4 de marzo de 2021.

Vistos por la Sala, constituida por las Sras. Magistradas relacionadas al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 325/2019, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Ignacio Batlló Ripoll, en nombre y representación de la entidad mercantil MAXI MOBILITY SPAIN SL, contra la Resolución de 25 de abril de 2018, de la Dirección General de Transportes, confirmada en alzada por la Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por la que se denegó la solicitud de mil autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (clase VTC) en el expediente 06/0959319/18.



Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

SEGUNDO. - La representación procesal de la demandada se opuso a la demanda solicitando el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

TERCERO. - Acordado el recibimiento a prueba, se practicó la que consta en autos, dándose a continuación traslado a las partes al objeto de que presentaran sus escritos de conclusiones, lo que hicieron reproduciendo en ellos las pretensiones que respectivamente tenían solicitadas. Tras dicho trámite, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 3 de marzo de 2021, en cuya fecha tuvo lugar. Pendiente el pleito de votación, en fecha 19 de febrero de 2021 se presentó escrito por el recurrente aportando una comunicación de la Comisión europea que fue unida para su constancia al expediente.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a Amparo Guilló Sánchez-Galiano, quien expresa el parecer de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Se impugna en el presente recurso la Resolución de 25 de abril de 2018, de la Dirección General de Transportes, confirmada en alzada por la Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por la que se denegó la solicitud de mil autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (clase VTC) en el expediente 06/0959319/18.

SEGUNDO. - La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla y otra tendente al reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En concreto, solicitó en su demanda que se declare: (a) la nulidad y/o anulabilidad de la resolución impugnada así como de aquélla de la que trae causa y se proceda, "*bien al reconocimiento del derecho de la recurrente cumpliendo el resto de requisitos reglamentarios, o subsidiariamente, a que por la Administración demandada tras los trámites reglamentarios correspondientes se le reconozca el derecho*"; (b) subsidiariamente a todo lo anterior, "*se acuerde una única autorización por empresa con dos copias a razón de una por vehículo*"; (c) sin imposición de costas a ninguna de las partes litigantes.

En esencia, tales pretensiones se apoyan por la parte recurrente en tres motivos impugnatorios fundamentales, cuya exposición se sintetizará a continuación, precedidos, sin embargo, de la declaración expresa de que conoce "*perfectamente*" la parte la doctrina de esta Sala y Sección en las materias a las que afecta el fondo del asunto, e, incluso, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 4 de junio de 2018 que, dice, fue "*seguida por los trámites de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante LGUM)*" y que reproduce parcialmente en la demanda. Con tales bases, dedica la actora un primer fundamento a justificar la que denomina "posibilidad legal de procedimientos judiciales distintos sobre diferentes aspectos de la cuestión debatida en este procedimiento respecto al suscitado ante el Tribunal Supremo por los trámites especiales de la LGUM" y todo ello para descartar un posible efecto de cosa juzgada que pudiera eventualmente oponer la Administración demandada. Expuesto lo anterior, pasa la recurrente a formular los tres motivos impugnatorios en los que basa las pretensiones ya recogidas. Tales motivos se resumen así: (1) Nulidad del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, al encuadrar el arrendamiento de vehículos con conductor en las disposiciones sobre actividades auxiliares de transporte. (2) Autorización por empresa con tantas copias como vehículos, según el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. (3) Infracción del Derecho Europeo. Finalmente, la parte recurrente solicita que por este Tribunal se plantee una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que el mismo se pronuncie sobre las cuestiones a las que posteriormente, en el correspondiente Fundamento de Derecho de esta Sentencia, se hará referencia más detallada.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. Todo ello sobre la base de los hechos y fundamentos que su representación procesal expuso y desarrollo detalladamente, dando



cumplida respuesta a los motivos impugnatorios de la actora, en el escrito de contestación a la demanda; de todo lo cual queda literal constancia en autos y se tiene ahora por reproducido.

TERCERO. - Expuesto lo anterior, conviene recordar que, como ya se ha recogido de modo sintético, la parte actora no ha discutido en realidad la decisión de fondo que se contiene en la resolución desestimatoria de la alzada, relativa a la denegación de las mil autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (clase VTC) que solicitó en fecha 20 de abril de 2018. Y todo ello considerando que, en la Resolución de 25 de abril de 2018, de la Dirección General de Transportes, luego confirmada en alzada, se motivó la denegación de lo solicitado por razones de proporcionalidad, al existir limitaciones legales al otorgamiento de nuevas autorizaciones de VTC.

En este mismo sentido, hay que hacer constar que las cuestiones suscitadas en este proceso, a la vista de los motivos impugnatorios articulados en la demanda, no lo fueron ante la Administración demandada pues, tal como recoge la resolución recurrida y obra a los folios 13 a 23 del expediente, el recurso de alzada contra la denegación por razones de proporcionalidad, se basó exclusivamente en el mantenimiento del derecho a las autorizaciones solicitadas, por la derogación de la Ley 25/2009, y en una aducida vulneración de lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre; y ello, recordando la resolución aquí impugnada que la denegación de las autorizaciones solicitadas se basó, esencialmente, en la existencia de una situación de desequilibrio en el mercado ya que la relación entre el número de autorizaciones VTC existentes en la Comunidad de Madrid y el de las de transporte público de viajeros en vehículo turismo domiciliadas en el mismo territorio es superior a una por cada treinta de éstas últimas, al estar dadas de alta, a la fecha de la solicitud formulada por la actora el 20 de abril de 2018, 3.435 autorizaciones clase VTC y 15.449 autorizaciones VT.

Pese a ello, aunque partiendo de los pronunciamientos contenidos en la resolución impugnada y consentidos por la actora, los motivos impugnatorios vertidos en la demanda serán examinados y resueltos en esta Sentencia, eso sí, sin necesidad de hacer razonamiento alguno sobre las cuestiones previamente suscitadas en la demanda acerca de la que identifica la actora como "*posibilidad legal de procedimientos judiciales distintos*", pues, al fin y al cabo, lo que quería prever la actora con tales alegaciones cautelares era la eventualidad de que la demandada opusiera en su contestación a la demanda la excepción de cosa juzgada, algo que finalmente no ha ocurrido. Y todo ello sin perjuicio de que por esta Sala se tengan en cuenta en lo procedente, no puede ser de otro modo, los pronunciamientos que el Tribunal Supremo haya realizado ya sobre alguna de las cuestiones planteadas por la recurrente en este proceso.

Sentado lo anterior, pasemos, pues, a resolver los tres motivos impugnatorios en los que se sustentan las pretensiones actoras.

CUARTO. - En el primer motivo impugnatorio, la mercantil demandante sostiene que, hasta la fecha en que entró en vigor (el 22 de abril de 2018) el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) en materia de arrendamientos de vehículos con conductor, no había una norma con rango de ley que estableciese limitaciones a la concesión de autorizaciones VTC respecto a las licencias de taxi (vehículos de turismo) "*quedando su supuesta limitación en el artículo 181.3 del ROTT (norma reglamentaria)*".

Examinado detenidamente el expediente administrativo, resulta ser que la solicitud que da lugar al mismo se presentó, en efecto, el día 20 de abril de 2018. Así lo recogió, incluso, la Resolución denegatoria dictada el 17 de diciembre de 2018 por la Dirección General de Transportes de la Consejería Autonómica correspondiente.

Siendo ello así, es igualmente cierto que, como afirma la recurrente, las normas contenidas en el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (entre ellas, el apartado Dos de su Artículo Único -que añadió un nuevo apartado 3 al artículo 48 de la LOTT, consagrando, con rango de ley, la conocida regla de proporcionalidad 1/30 a tener en cuenta para la concesión de autorizaciones de VTC-) conforme a su Disposición Final Segunda entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, lo que ocurrió el 21 de abril de 2018. No estaba, pues, en vigor el citado precepto legal (que cobró vigencia el 22 de abril siguiente) cuando la solicitud de la que se trata en estos autos fue presentada el anterior 20 de abril de 2018.

Ocorre, sin embargo, que, en tal fecha de presentación de la solicitud, la misma regla de proporcionalidad sí que estaba vigente, y le era aplicable, a través del artículo 181, apartado 3, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT); Reglamento que en este punto concreto había sido modificado por el Artículo Único, apartado Uno del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre. Y ello pese a que el repetido artículo 181.3 del ROTT perdió vigencia a través de la Disposición Derogatoria Única del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, que, como se ha dicho antes, entró en vigor el 22 de abril siguiente.

Recordemos que la Administración demandada, en la Resolución de la Dirección General de Transportes, lo que hizo fue considerar que no era preciso requerir de subsanación a la ahora demandante puesto que, conforme



a lo dispuesto en los entonces vigentes artículos 48.2 de la LOTT y 181.3 del ROTT, en todo caso, aplicando la regla de proporcionalidad que ya entonces estaba vigente, terminaría denegando la solicitud. Todo ello confirmado después en alzada con las cifras mencionadas en la Resolución aquí recurrida; cifras sobre las que la actora no hace referencia alguna en el escrito rector quizás porque evidencian la superación de tal regla de proporcionalidad, sirviendo de fundamento a lo previsto por la Dirección General de Transportes.

Dado, pues, que la limitación derivada de la regla de proporcionalidad 1/30 no era "supuesta", como sostiene la actora en su demanda, sino existente, y vigente a través de una disposición reglamentaria (artículo 181.3 del Real Decreto 1057/2015) que, además, fue sometida a control jurisdiccional ejercido por el Tribunal Supremo en STS de 4 de junio de 2018 (RCA 921/2018), siendo desestimado el motivo que se dirigió a la impugnación de la repetida regla de proporcionalidad, lo aducido al respecto en la demanda rectora de este proceso carece de fundamento a los efectos pretendidos en el suplico de la misma, por lo que queda ahora rechazado.

QUINTO.- Dentro del mismo motivo impugnatorio primero, añade la parte actora que, desde la modificación de la LOTT por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, el arrendamiento de vehículos con conductor es considerado como un transporte discrecional de viajeros. Y ello, dice, porque desapareció de la citada LOTT el Título IV (Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte por Carretera) donde se encuadraba anteriormente dicha actividad, quedando sometida a las disposiciones del Título II, Capítulo II (Los Transportes Públicos Discrecionales de Viajeros y Mercancías). A partir de tal razonamiento, concluye la parte demandante que el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que modifica el ROTT en materia de arrendamiento de VTC (artículo 181.3), lo mantiene encuadrado en las citadas Actividades Auxiliares y Complementarias por lo que resultaría ser nulo de pleno Derecho.

El motivo impugnatorio así articulado no puede ser acogido por las razones que se pasa a exponer.

Para definir el término "discrecional" referido a los transportes públicos de viajeros por carretera, convendrá que acudamos a lo dispuesto en el artículo 64.1, párrafo segundo, de la LOTT a cuyo tenor

"1. Los transportes públicos de viajeros por carretera pueden ser regulares o discrecionales.

(...)

Son transportes discrecionales los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido".

En puridad, pues, el servicio de transporte público [en la definición consagrada en el artículo 62.2 LOTT y conforme interpreta la STS de 4 de junio de 2018 (RCA 438/2017)] de viajeros (en la definición dada por el artículo 63.1.a) de la LOTT y conforme al artículo 99.4 LOTT) en vehículos de turismo con conductor (VTC) puede propiamente considerarse como un servicio discrecional.

Siendo, pues, aplicable a la solicitud de la actora de dos autorizaciones VTC la LOTT -antes de su modificación por el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril- hay que recordar igualmente que el artículo 48 de dicho texto legal se encuadra en el Título II ("Disposiciones de aplicación general a los transportes por carretera y a las actividades auxiliares y complementarias de los mismos") y, dentro del mismo, en el Capítulo I ("Condiciones para el ejercicio del transporte y de las actividades auxiliares y complementarias del mismo"), encuadrado, finalmente, en la Sección Segunda relativa, genéricamente -y, por tanto, aplicable tanto a los transportes por carretera, de lo que aquí se trata, como a las actividades complementarias y auxiliares- a la regulación de los "Títulos administrativos habilitantes para el ejercicio de la actividad".

La conclusión que se extrae de lo anterior es que, contrariamente a lo sostenido por la parte actora, el servicio de VTC es, según la LOTT, discrecional y se rige por las disposiciones generales de aplicación a los transportes por carretera, sin que se pueda afirmar que se trata de una actividad auxiliar y complementaria o que tan sólo le son aplicables las reglas propias de las mismas y no las de la actividad de transporte propiamente dicha.

En apoyo de lo anterior, bastará con que nos remitamos también al propio texto introductorio al articulado del Real Decreto 1057/2015 que recuerda que, conforme al preámbulo de la Ley 9/2013, de 4 de julio, de modificación de la LOTT,

"... puede significarse el encuadramiento definitivo de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor como una modalidad concreta de transporte de viajeros en vehículos de turismo, a la que, en consecuencia, le son de aplicación todas las reglas referidas a la actividad de transporte y no las señaladas para las actividades meramente auxiliares y complementarias del transporte.

En esta línea, la Ley 9/2013 ha procedido a dar nueva redacción al artículo 99 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, de tal forma que en su punto 4, viene a determinar que la



citada actividad constituye una modalidad de transporte de viajeros y que su ejercicio está condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, (...)".

En todo caso, resulta igualmente necesario recordar que el ROTT, en el artículo 180.1 (no modificado por el Real Decreto 1057/2015), establece que el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor "tendrá a todos los efectos administrativos la consideración de transporte discrecional de viajeros".

Dado, entonces, que la actora basa el motivo impugnatorio del que tratamos en que el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que modifica el ROTT en materia de arrendamiento de VTC (artículo 181.3), mantiene, dice, esta modalidad de transporte de viajeros encuadrada en las repetidas actividades auxiliares y complementarias -por lo que, añade, resultaría ser nulo de pleno derecho- al haber quedado expuesto que, más allá de una, quizás, deficiente técnica normativa, no existe contradicción alguna entre la LOTT y el ROTT, en la redacción dada a éste último por el Real Decreto 1057/2015, dicho motivo de impugnación también ha de ser rechazado.

SEXTO.- Bajo el título genérico de "Autorización por empresa con tantas copias como vehículos, según el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres", la parte actora introduce en su escrito rector un segundo motivo impugnatorio que desarrolla con los argumentos que ahora, en esencia, recogemos:

Propugna la demandante la posibilidad de que se le otorgue, como empresa, una sola autorización de la que se expidan tantas copias como vehículos tenga en cada momento como consecuencia del propio funcionamiento de la empresa. Y apoya tal posibilidad en lo que establecía el antiguo artículo 92 LOTT y en lo que razonó el Tribunal Supremo en STS de 14 de febrero de 2012 (RCA 427/2010); unos apoyos que, de entrada, carecen de fundamento teniendo en cuenta que el citado artículo 92 fue suprimido por el artículo Cincuenta y dos de la Ley 9/2013, de 4 de julio, y que la Sentencia invocada resolvió considerando la vigencia de un precepto que ahora no existe.

Junto a lo anterior, la Sala también ha examinado detenidamente los preceptos invocados en la demanda (artículos 42 y 43 LOTT, así como 33.1 y 110.1 ROTT) y concluye que ninguno de ellos puede servir de apoyo legal y/o normativo a la tesis que ha planteado. Ello es así porque, primero, el que los preceptos legales mencionen el término "autorización" en singular no implica que ésta deba ser una sola en el caso del servicio de transportes prestado con VTC sino que a lo que sirve es a consagrar la norma de que sin autorización los servicios a los que se refiere (los de transporte público de viajeros y mercancías, en general) no podrán prestarse legítimamente. Además, el artículo 110.1 ROTT, que invoca como vigente a la fecha de presentación de las solicitudes, claramente se refiere a las autorizaciones para la realización de "transportes públicos discretos de mercancías y de viajeros en autobús" que, éstas sí, podrán consignarse en una "copia certificada de la autorización" expedida para cada vehículo. No resulta, por tanto, aplicable pues, por definición, un VTC es un vehículo de turismo con conductor y no un medio de transporte de mercancías, menos aún un autobús para el transporte de viajeros.

En todo caso, y sin perjuicio de recordar que lo que solicitó la actora en vía administrativa no fue una sola autorización con mil copias sino, propiamente, mil autorizaciones de VTC (lo que no carece precisamente de relevancia, a riesgo de entender que con tales actuales pretensiones, en sede jurisdiccional, habría incurrido en desviación procesal) lo cierto es que la tesis sostenida en su demanda está privada igualmente de fundamento considerando lo dispuesto en el artículo 180.2 del ROTT; un precepto que, sin ambages, se pronuncia así:

"2. Para la realización de la actividad de arrendamiento con conductor será precisa la obtención, para cada vehículo que se pretenda dedicar a la misma, de la correspondiente autorización administrativa que habilite al efecto".

El motivo examinado queda, por lo expuesto, rechazado al igual que los anteriores ya estudiados.

SÉPTIMO.- El tercer y último motivo impugnatorio en que basa la actora sus pretensiones es formulado, genéricamente, como "Infracción del Derecho Europeo".

En este motivo, la recurrente parte del principio que consagra la libertad de establecimiento a través del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); un precepto que, junto a la jurisprudencia que lo interpreta, considera la actora infringido. Tal infracción se explica en la demanda sobre la base de lo dispuesto en el artículo 48.2 LOTT (vigente a la fecha de las solicitudes formuladas en vía administrativa), afirmando que el artículo 49 citado no hace matizaciones o restricciones a su aplicación a cualquier actividad no asalariada así como que la jurisprudencia europea ha venido perfilando la definición del principio de no discriminación en consonancia con el de libertad de establecimiento " *entendiendo que cualquier medida nacional que aun no siendo discriminatoria por razón de nacionalidad pueda obstaculizar el ejercicio o hacer menos (sic) atractiva del derecho de establecimiento*". Concluye, por esto, la demandante que, mantener limitaciones al otorgamiento de las autorizaciones VTC basadas en la existencia de una regla de proporcionalidad respecto a las autorizaciones



de taxi, resulta contrario al Derecho Europeo. Cita las SSTJUE de 20 de diciembre de 2010 y 14 de enero de 2005 (ésta última sobre el *"tratamiento diferencial a taxi y VTC en Londres"*) y afirma, para terminar su razonamiento, que la posibilidad de establecer una regla proporcional en beneficio del taxi en detrimento de las VTC afectaría al otorgamiento de las autorizaciones impidiendo la libre elección del usuario, y dado, afirma, que el propio TJUE habría entendido que *"la exigencia de una autorización ya es constitutiva de limitación del art. 49 del Tratado"*, ello terminaría convirtiéndose en *"una ayuda implícita en detrimento de un sector en beneficio de otro que impide o restringe la entrada de operadores de otros países de la UE aunque se les trate de igual manera que a los nacionales conforme a la jurisprudencia citada del TJUE"*.

Este último motivo impugnatorio, tal como ha sido formulado, ha de ser igualmente rechazado por las razones que se exponen a continuación, en las que trataremos separadamente las tres cuestiones en que se basa: (A) la posible contradicción con el Derecho de la Unión Europea de la regla de proporcionalidad; (B) la contradicción con el Derecho comunitario de la exigencia de autorización para la prestación del servicio de transporte VTC; y (C) la posible consideración de la regla de proporcionalidad como una ayuda implícita al sector del taxi en detrimento del sector VTC.

A.- Sobre la posible contradicción con el Derecho de la Unión Europea de la regla de proporcionalidad.

De entrada, ha de recordarse que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, se aprueba para contribuir a la creación de un mercado interior sin fronteras interiores en el que se garantice la libre circulación de servicios. "La eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros es un medio esencial de reforzar la integración entre los pueblos de Europa y de fomentar un progreso económico y social equilibrado y sostenible" [Considerando (1)]. Igualmente, esta Directiva declaró que su objetivo era fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea entendiendo que para ello es esencial que el mercado interior de servicios sea competitivo, por lo que previó la eliminación de una serie de "barreras" que impedían a los prestadores de servicios -en particular, pequeñas y medianas empresas- extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales. "Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos" [Considerando (2)]. Los obstáculos o barreras a eliminar, según la propia Directiva [Considerando (3)] se identificaban, en concreto, con "un exceso de trámites administrativos, en la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas y en la falta de confianza recíproca entre los Estados miembros". Procedía, por tanto, "eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado" [Considerando (5) de la Directiva 2006/123/CE].

Siendo tales las bases de la promulgación de la citada Directiva, en el Considerando (17) se apresura a aclarar que en su ámbito de aplicación se incluyen únicamente servicios realizados por una contrapartida económica, excluyendo, sin embargo, de modo expreso pese a ser realizados por tal contrapartida, "los que pueden existir en el sector del transporte". Una previsión que se reitera luego en el Considerando (21) ["Los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios, deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva"] y se convierte propiamente en previsión normativa en el artículo 2.2.d) de la reiterada disposición comunitaria:

"Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

(...)

d) los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado".

A propósito de la aplicabilidad a estos casos del Derecho de la Unión Europea, el Tribunal Supremo en STS de 4 de junio de 2018 (RCA 438/2017), dejó dicho en su Fundamento de Derecho Cuarto lo que ahora es necesario reproducir:

"Sobre los parámetros de la revisión de legalidad del Real Decreto 1057/2015.



(...)

c. *El derecho comunitario.*

Es preciso, por último, examinar la posible aplicación al caso de la normativa comunitaria. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15) dejó establecido que los servicios de intermediación análogos a los prestados por las empresas recurrentes mediante vehículos con conductor han de calificarse como servicios en el ámbito de los transportes a los efectos del artículo 58.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y que, en consecuencia, están excluidos del ámbito de aplicación del artículo 56 de dicho Tratado y de las Directivas 2006/123/CE (Directiva de Servicios) y 2000/31/CE (Directiva sobre el comercio electrónico).

La Directiva de Servicios, cuyo artículo 2.2.d) excluía expresamente su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, fue traspuesta al derecho nacional por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La citada Ley (frecuentemente denominada "Ley paraguas") excluía asimismo, en congruencia con lo dispuesto en la Directiva, su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte, mencionando en la exclusión de manera específica a "los transportes urbanos" (art. 2.2.d).

A pesar de tal excepción, la Ley dictada para acomodar las leyes sectoriales a la Directiva de Servicios y a su trasposición interna (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, habitualmente calificada como "Ley ómnibus"), modificó en su artículo 21 diversos preceptos de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y suprimió otros en un sentido liberalizador. Es decir, el legislador español y en materia de transportes, fue más allá de lo que le requería la Directiva de Servicios.

En concreto y en lo relevante para el presente litigio, suprimió los artículos 49, 50, 135 y 136. Al suprimir los artículos 49 y 50 prescindió de la cobertura legal a las limitaciones cuantitativas para el acceso a la actividad de transporte; y al suprimir los artículos 135 y 136 eliminó la cobertura legal para imponer determinadas exigencias entre las que se incluían las de un número mínimo de vehículos para dedicarse a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor y la relativas a las características de los vehículos.

Así pues, pese a la no aplicabilidad al sector de los transportes de la Directiva de servicios y de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios, con la Ley 25/2009 y por la libre opción del legislador español se produjo una amplia liberalización de estos servicios y, con ello, del transporte urbano mediante el arrendamiento de vehículos con conductor. Y si bien la posterior reforma operada en la LOTT por la Ley 9/2013 tiene un carácter restrictivo respecto a la Ley 25/2009, no por ello deja de confirmar de forma taxativa la plena vigencia de los principios de derecho comunitario en el ámbito de los servicios de transporte.

(...)

Así pues, el legislador, no ya solo en la LGUM, sino en la propia modificación de la LOTT operada en 2013 expresa la genérica vigencia en la materia de la normativa comunitaria, pese a no ser aplicable a la misma la Directiva de Servicios.

d. *Conclusión.*

Todo lo dicho en los anteriores apartados sobre la pertinencia de examinar las alegaciones sobre la eventual vulneración de la LGUM o del derecho comunitario no obsta, como es natural, a que las concretas disposiciones y jurisprudencia invocadas por las partes, tanto nacionales como comunitarias, sean o no aplicables al caso. Pero la determinación de si son o no aplicables pertenece ya a la ordinaria labor de selección del corpus normativo aplicable a un litigio, sin que quepa en cambio excluir a priori la aplicación de cualquier otra norma distinta a la Ley de la que el reglamento impugnado constituye desarrollo".

Consciente de lo anterior, el Tribunal Supremo en la misma STS de 4 de junio de 2018, en la que nos venimos apoyando, examinó similares críticas a la que aquí se formula por la parte actora a la normativa contenida en el Real Decreto 1057/2015. En concreto, las resumió así, dando cuenta de los principales argumentos impugnatorios del recurso contencioso administrativo que resolvía:

" Sobre las restricciones a las autorizaciones de vehículos con conductor.

(...) Las críticas que formulan los actores a dichas medidas impuestas a la actividad de los VTC se pueden resumir en a) su falta de justificación al no estar amparadas por una razón imperiosa de interés general; b) el carácter desproporcionado o discriminatorio de las mismas; y c) su carácter económico o su finalidad de ordenación o planificación de un sector".

Tras recordar que es en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 1057/2015, y no en su exposición de motivos, donde se aborda la justificación de la necesidad y proporcionalidad de las medidas



que contiene -entre ellas, la regla de proporcionalidad que la demandante en nuestro recurso pretende volver a poner en cuestión-, explica el Tribunal Supremo que existe una razón genérica válida para someter la actividad de VTC a una regulación restrictiva y es que la evolución del sector ha conducido a que ambas actividades (VTC y taxis) hayan aproximado sus rasgos (tipo de vehículo, demanda a la que responden) hasta competir en la actualidad en un mismo mercado de transporte urbano. Y añade lo siguiente:

" El sector del taxi, responsabilidad de las administraciones autonómicas y locales, si bien no es en sentido técnico jurídico un servicio público, siempre ha sido considerado un servicio de interés general, sometido a una intensa reglamentación (que incluye la regulación tarifaria y una contingentación del número de licencias) al objeto de garantizar su calidad y seguridad, con exigencias que hacen más onerosa su prestación. Si se mantiene tal concepción del servicio del taxi -lo que en gran medida es una opción que corresponde a las comunidades autónomas y ayuntamientos-, es preciso imponer determinadas limitaciones al servicio de VTC, pues de lo contrario este servicio acabaría por realizar la mayoría de los servicios más rentables al ofrecerlos en condiciones menos onerosas que los taxistas. Así, el conjunto de requisitos y limitaciones tiene por objeto permitir una competencia equilibrada entre ambas modalidades de transporte urbano y hacer posible con ello el mantenimiento del servicio del taxi en su concepción tradicional y que se mantiene en la actualidad como un servicio de interés general.

(...) estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado".

Sobre la base de tales premisas, el Alto Tribunal en la repetida STS de 4 de junio de 2018 entra a razonar detalladamente sus fundamentos a fin de fundamentar que el objetivo declarado constituye una imperiosa razón de interés general que no resulta contraria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Y, aunque no se centra en detalle en la posible contradicción del objetivo de equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano con " *la regulación comunitaria sobre transporte, dado que dicha materia de transportes queda fuera de la Directiva de Servicios*", lo cierto es que termina concluyendo que son conformes a Derecho las restricciones cuantitativas a las autorizaciones de vehículos con conductor (proporción 1/30 en licencias VTC/taxis) o regla de la proporcionalidad. Debemos, por tanto, deducir que el Tribunal Supremo no entendió, por tal afirmación, que la regla de proporcionalidad infringiese el Derecho de la Unión Europea, y así lo comparte también esta Sala.

B.- Sobre la posible contradicción con el Derecho comunitario de la exigencia de autorización para la prestación del servicio de transporte VTC.

Descartado que la regla de proporcionalidad pueda resultar contraria al Derecho comunitario, como pretende la actora, también ha de ser rechazada la pretendida contradicción con el mismo de la exigencia de una autorización para la prestación de servicios de transporte VTC.

De entrada, ha de recordarse que la exigencia legal de prestar el servicio contando con una autorización se explica así en la Exposición de Motivos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre:

"Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras.

(...) la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación".

Con tal base, la explicación del rechazo de esta Sala a tal argumento se encuentra especialmente en la STS de 4 de junio de 2018. Y es que, contemplando que el artículo 99.4 LOTT condiciona la prestación del servicio a la obtención previa de la correspondiente autorización, el Tribunal Supremo en la repetida Sentencia tiene en



cuenta que, impugnado en su recurso el Real Decreto 1057/2015, ninguna de las partes demandantes formuló ni planteó una posible impugnación indirecta de tal previsión legal, ni por razones de inconstitucionalidad ni por una posible contradicción con el Derecho comunitario, añadiendo expresamente que

"Tampoco esta Sala encuentra razones para dudar ni de su constitucionalidad ni de su conformidad con el ordenamiento comunitario, dada en este caso la indudable caracterización del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor o la intermediación en el mismo como una actividad de transporte y la exclusión de esta materia de la Directiva de Servicios".

Una conclusión que esta Sala y Sección comparte de nuevo plenamente.

Pero, es más; es el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea el que en su STJUE de 20 de diciembre de 2017 (Asunto C-434/15; Asociación Profesional Élite Taxi vs Uber Systems Spain, S.L.) resuelve que el servicio del que se trataba en el pleito principal " *que tiene por objeto conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano, está indisociablemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, ha de calificarse de "servicio en el ámbito de los transportes", a efectos del artículo 58 TFUE , apartado 1. En consecuencia, un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE , de la Directiva 2006/123 y de la Directiva 2000/31"*. Tal conclusión, que forma parte del Fallo pronunciado, se hace en la Sentencia tras constatar, en su parágrafo 26, que la prestación del servicio de transporte VTC se ha de realizar en territorio español previa concesión de la correspondiente autorización, lo que afirma el Tribunal Europeo sin reparo alguno, como es lógico, al ser la actividad de transporte que nos ocupa un servicio excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE y de la Directiva de Servicios.

En consecuencia, a partir de lo así expuesto es posible concluir que ni resulta contraria al Derecho de la Unión Europea la exigencia legal de contar con la oportuna autorización, ni es, por tanto, necesario someter tal cuestión a la prejudicial que insta la actora en Otrosí Tercero de su escrito rector; materia de la cual nos ocuparemos más adelante.

C.- Sobre la posible consideración de la regla de proporcionalidad como una ayuda implícita al sector del taxi en detrimento del sector VTC.

En este apartado final del último motivo impugnatorio articulado en la demanda, la mercantil recurrente sostiene que la regla de proporcionalidad 1/30 y la exigencia de autorización para la prestación del servicio de transporte VTC terminarían por convertirse, en tanto que restricción de la prestación de este tipo de servicio, en una ayuda impidiendo la entrada de operadores de otros países de la Unión Europea en el mercado nacional, aunque reconoce el tratamiento igualitario de estos eventuales operadores con los nacionales.

En relación con ello, junto a la consideración de que no se incluye la actividad de transporte VTC en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, ha de recordarse que tal actividad, según la ya tratada STJUE de 20 de diciembre de 2017, queda fuera del ámbito de aplicación del artículo 56 del TFUE; precepto que, es sabido, prohíbe las restricciones a la libre prestación de servicios en el ámbito de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

En este marco, para tratar de concretar el alcance del término "ayuda" empleado en la demanda, será conveniente acudir al propio TFUE que, en su artículo 107.1 dispone lo siguiente:

"Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

La actora, sin mayor explicación, pretende imponer la tesis que ahora analizamos basándose tan sólo en la cita del precepto reproducido y en la STJUE de 14 de enero de 2015 (Asunto C-518/2013) que reproduce, también sin argumentación adicional aclaratoria, en sus párrafos 65 a 71. Ello impide a esta Sala considerar el alcance del argumento impugnatorio no obstante lo cual, leída de nuevo detenidamente la Sentencia invocada del Tribunal Europeo, no puede sino descartarse su aplicación en este caso para entender que, en efecto, la regla de proporcionalidad que rechaza la recurrente pudiera traducirse en una "ayuda implícita" al sector del taxi en detrimento del de VTC. Y ello por las razones que se exponen a continuación:

En primer lugar, el concepto de "ayuda implícita" no encuentra acomodo en la normativa europea específica, esencialmente la contenida en el Reglamento (UE) 2015/1589, del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El citado Reglamento comunitario contiene en su artículo 1 las definiciones correspondientes a los conceptos usados en tal disposición y entre ellos, con evidencia, no se encuentra el utilizado por la recurrente.



Sí define, sin embargo, el concepto genérico de "ayuda" como "toda medida que reúna todos los requisitos establecidos en el artículo 107, apartado 1 del TFUE", precepto que hemos dejado reproducido más arriba.

En segundo lugar, en la, invocada por la actora, STJUE de 14 de enero de 2015 (donde, por cierto, queda recogido sin reparo alguno por el TJUE, que los servicios de transporte VTC, como los de taxi, en Londres también "son objeto de una licencia de explotación" expedida conforme a las disposiciones de una Ley de 1998) se examina la conformidad con el Derecho de la Unión de las disposiciones que en la capital británica autorizan a los taxis londinenses, y no a los VTC, a utilizar los carriles bus que gestionan los denominados "Boroughs" durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación. Aquel litigio fue planteado, en esencia, por la posible ventaja económica ("ayuda no notificada") que podría implicar el reservar un taxi en lugar de un VTC en cuanto que los taxis podían utilizar los carriles bus en las horas punta. Por ello, resulta de sumo interés reproducir cómo el Tribunal Europeo enseña a interpretar propiamente el concepto que la aquí recurrente pretende utilizar. Se dice en la Sentencia lo siguiente:

"31 Mediante las cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente solicita en lo esencial que se dilucide si el hecho de autorizar, a efectos de crear un sistema de transporte seguro y eficaz, a los taxis londinenses a circular por los carriles bus establecidos en las vías públicas durante las horas en que se aplican las limitaciones de circulación relativas a dichos carriles, prohibiendo al mismo tiempo a los VTC circular por éstos, salvo para recoger y dejar a pasajeros que los hayan reservado previamente, implica que se comprometan fondos estatales y confiere a los mencionados taxis una ventaja económica selectiva a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1. Dicho tribunal desea saber también si debe examinarse, para responder a esta cuestión, si tal medida es proporcionada y no va más allá de lo necesario.

32 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 1, "salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

33 *Por lo que se refiere al requisito relativo a que se hayan comprometido fondos estatales, procede recordar que el concepto de ayuda comprende no sólo prestaciones positivas como las subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencia Frucona Košice/Comisión, C-73/11 P, EU:C:2013:32, apartado 69 y jurisprudencia citada).*

34 *Por consiguiente, para constatar la existencia de una ayuda de Estado debe acreditarse un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, la ventaja concedida al beneficiario y, por otra, una mengua del presupuesto estatal, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que gravan al mismo (véase, en este sentido, la sentencia Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión y otros y Comisión/Francia y otros, C-399/10 P y C-401/10 P, EU:C:2013:175, apartado 109)".*

A la vista de lo que interpreta el Tribunal de Justicia, entiende esta Sala que ninguno de los requisitos exigibles, conforme al artículo 107 del TFUE, aplicaría en este caso; en particular, el relativo a que se trate de una ayuda estatal (entenderemos que también entraría en el concepto la eventualmente proveniente de cualquiera otro de los entes territoriales, por tanto, Comunidad Autónoma o Entidad Local con competencias en la materia), directa -que aquí no se da pues no se subvenciona al sector del taxi en detrimento del de VTC-, ni tampoco indirecta, ya que ni se "alivia" ninguna carga que hubiera de recaer sobre el presupuesto de una empresa o titular, persona física, de licencia de taxi; ni existiría vínculo "suficientemente directo" entre la pretendida ventaja concedida al beneficiario (según la actora, al sector del taxi) y una correlativa mengua del "presupuesto" del ente territorial competente. Es más, de entender que existiera algún tipo de nexo entre una pretendida ventaja para el sector del taxi (que tampoco se da pues la regla de proporcionalidad es limitativa para ambos sectores y no sólo para el de VTC) nunca se produciría, para el correspondiente presupuesto público, por la limitación de licencias de VTC, una "mengua" por la disposición activa de fondos para implementar directa o indirectamente la ayuda ya que la actividad de transporte por taxi no se vería incrementada en el número de titulares de tales licencias en detrimento de los posibles titulares de VTC.

De igual modo, el TJUE en la misma Sentencia de 14 de enero de 2015 -traída, sin mayor explicación, recuérdese, al proceso por la actora- trata también del requisito exigido por el artículo 107.1 TFUE relativo al "carácter selectivo" de la ayuda, esto es, a que las ayudas favorezcan a determinadas empresas o producciones, para considerar que aquéllas son de las prohibidas por el citado precepto. Dice así el Tribunal europeo:

"55 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el artículo 107 TFUE, apartado 1, requiere que se examine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a "determinadas empresas o producciones" en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica



y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen (sentencia Mediaset/ Comisión, EU:C:2011:533 , apartado 36)".

Tal como el Tribunal de Justicia recuerda en el párrafo 57 de la misma Sentencia de la que venimos tratando, la identificación de las respectivas situaciones de los sectores afectados, así como la apreciación de la eventual comparabilidad de ambas, es una cuestión que corresponde tan sólo a los órganos jurisdiccionales nacionales. Y en este punto, la similitud en la forma de prestación de los servicios por taxi y VTC no puede llevar a olvidar que una de las más notables diferencias en su régimen de prestación es que los primeros están sometidos a tarifas reguladas, contando con un régimen de horarios y libranzas obligatorias. Ateniéndonos, además, a lo razonado y resuelto por el Tribunal Supremo en la STS de 4 de junio de 2018 (RCA 438/2017) convendrá recordar que el establecimiento de la regla de proporcionalidad no se ha de entender como una ordenación del sector sino como

"... una limitación a priori -aunque pueda ser adaptada por los órganos competentes en un sentido menos restrictivo- que no condiciona la concesión de las autorizaciones a la prueba o acreditación en cada momento de las circunstancias especificadas en el artículo 10.e) de la Ley 17/2009 : a "la prueba" de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que "se evalúen" los efectos económicos o, en fin, a que "se aprecie" si la autorización se ajusta a objetivos de programación. La autorización ha de concederse preceptivamente sin ningún condicionamiento cuando se cumplen las condiciones legales y reglamentarias (art. 48.1 LOTT), condiciones que incluyen que no se supere la relación 1/30, pero no ningún tipo de decisión de política económica que responda a una posible planificación y objetivo económico.

Finalmente, tampoco puede afirmarse que el reparto pueda calificarse de discriminatorio una vez admitida la legitimidad de alcanzar un equilibrio entre las diversas modalidades en la prestación del servicio urbano de vehículos con conductor.

Sobre la prohibición de que los requisitos no deben suponer la intervención de competidores en la concesión de autorizaciones es evidente que nada tiene que ver con la limitación cuantitativa que examinamos".

Para terminar de responder a todas las cuestiones suscitadas en el motivo impugnatorio examinado, aun cuando la actora se ha limitado a afirmar -de modo prácticamente apodíctico- que la regla de proporcionalidad es una ayuda que impide o restringe la entrada de operadores de otros Estados miembros, habremos de recordar cómo el Tribunal de Justicia razona sobre esta cuestión:

"65 A este respecto, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencia Libert y otros, C- 197/11 y C-203/11 , EU:C:2013:288 , apartado 76 y jurisprudencia citada).

66 En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de determinadas empresas frente a la de otras empresas que compiten con éstas en los intercambios comerciales intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (véase, en este sentido, la sentencia Libert y otros, EU:C:2013:288 , apartado 77 y jurisprudencia citada).

67 A este respecto, no es necesario que las empresas beneficiarias participen en los intercambios comerciales intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a empresas, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Libert y otros, EU:C:2013:288 , apartado 78 y jurisprudencia citada).

68 Por otro lado, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados. En efecto, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen a priori la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre Estados miembros (sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00 , EU:C:2003:415 , apartado 81).

69 Por tanto, el requisito según el cual la ayuda debe poder afectar a los intercambios entre Estados miembros, no depende del carácter local o regional de los servicios de transporte prestados ni de la importancia del ámbito de actividad de que se trate (sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415 , apartado 82).

70 En el asunto principal, debe considerarse en particular que no cabe excluir que la política relativa a los carriles destinados a los autobuses tenga por efecto hacer menos atractiva la prestación de servicios por los VTC

en Londres, con la consecuencia de que disminuyan las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en ese mercado, extremo que incumbe verificar al tribunal remitente".

En este caso, esta Sala comparte plenamente todas las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Supremo en la STS de 4 de junio de 2018 que se han expuesto; pero aceptando, hipotéticamente, que pudiera alcanzarse la misma conclusión a la que llega el Tribunal Europeo -que no lo afirmamos- sobre el hecho de que no quepa excluir que una regla limitativa como la de proporcionalidad tuviera como resultado final el hacer menos atractiva, para los operadores establecidos en otros Estados miembros, la prestación de servicios en España, lo cierto es que la labor que nos derivaría el Tribunal de Justicia en la repetida STJUE (parágrafo 70, reproducido) resulta aquí de imposible cumplimiento no sólo porque la actora, ya se ha dicho, se ha limitado a afirmar tal circunstancia apoyándose tan sólo en su propia conclusión y reproduciendo la Sentencia que hemos dejado expuesta en detalle, pero sin practicar prueba alguna hábil para avalar tales afirmaciones, por lo que deben rechazarse al igual que se ha hecho con el resto de los motivos impugnatorios ya resueltos.

OCTAVO.- Según quedó recogido en los Fundamentos iniciales de esta Sentencia, la entidad mercantil recurrente ha solicitado de esta Sala el planteamiento de una cuestión prejudicial del modo siguiente:

"A.- Si la exigencia del artículo 48.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y su posterior desarrollo reglamentario del artículo 181.3 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, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, (en adelante ROTT), 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, así como la posterior reforma por el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, (...).

Si resultan contrarios a la libertad de establecimiento del art. 49 del TFUE en los términos de la jurisprudencia del propio TJUE al limitar el número de autorizaciones VTC en beneficio del taxi, y a pesar de aplicarse a los ciudadanos europeos indistintamente de que sea igual que a los ciudadanos nacionales.

europeos indistintamente de que sea igual que a los ciudadanos nacionales.

B.- ¿La limitación de las autorizaciones VTC por la normativa nacional cuestionada en beneficio del sector del taxi con el fin de lograr una competencia equilibrada de ambas modalidades de transporte urbano que permita el mantenimiento del servicio de taxis de acuerdo con la concepción de servicio de interés general de la jurisprudencia del TJUE debe entenderse como una razón imperiosa de interés general a los efectos del artículo 49 del TFUE y que la puede proyectar el legislador nacional con medidas limitativas concretas en el ejercicio de la actividad de las primeras en detrimento de los usuarios?

C.- Si los referidos preceptos legales y reglamentarios nacionales citados pueden entenderse que se infringe el artículo 107.1 del TFUE ya que no cabe excluir que el hecho de limitar las autorizaciones a las empresas de VTC en beneficio del taxi según la regla proporcional pueda incidir en los intercambios comerciales entre los Estados miembros a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1

D.- Si los referidos preceptos legales y reglamentarios nacionales citados pueden entenderse que se infringe el artículo 102 del TFUE al adoptar la legislación nacional limitaciones al otorgamiento de autorizaciones de vehículos de arrendamiento con conductor (VTC) en beneficio del taxi, considerando que será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo, a través de limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores".

Establece el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que

"El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.



Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal".

Según expresa el propio Tribunal de Justicia en las "Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales" (actualizadas y publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea de 25 de noviembre de 2016) el de la cuestión prejudicial es un mecanismo fundamental del Derecho de la Unión Europea que tiene por objeto garantizar la interpretación y la aplicación uniformes de este Derecho en el seno de la Unión, ofreciendo a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros un instrumento que les permita someter, con carácter prejudicial, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión o a la validez de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Y es, conforme expresan las mismas Recomendaciones, al órgano jurisdiccional nacional a quien corresponde apreciar, habida cuenta de las particularidades de cada asunto, "tanto la necesidad de una petición de decisión prejudicial para poder emitir su fallo como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia".

En este caso, a la vista de lo razonado y resuelto en los Fundamentos de Derecho anteriores, esta Sala entiende que no es necesario el planteamiento de cuestión prejudicial alguna para pronunciar el Fallo desestimatorio, ya se adelanta, al que conducen. Y no lo es, como no lo fue antes para el Tribunal Supremo -a cuyos razonamientos nos hemos adherido en lo pertinente acerca de las cuestiones sobre las que giraba el presente debate procesal- por las razones ya expresadas, de ninguna de las cuales se deriva la duda de este órgano jurisdiccional acerca de la posible contradicción de la normativa nacional con el Derecho de la Unión Europea.

En particular, hemos descartado que la regla de proporcionalidad establecida en el Real Decreto 1057/2015 (cuya conformidad a Derecho -también el Comunitario- confirmó el Tribunal Supremo en la reiterada STS de 4 de junio de 2018) pudiera ser contraria al Derecho de la Unión Europea y, concretamente, a la libertad de establecimiento.

Hemos asumido, no puede ser de otro modo, el razonamiento y decisión del Tribunal Supremo en la misma Sentencia citada acerca de la consideración, como razón imperiosa de interés general, del mantenimiento del equilibrio entre las modalidades de transporte de viajeros por taxi y VTC, al objeto de preservar una opción pública por mantener un servicio de taxis con arreglo a determinados criterios; por lo que si el Tribunal Supremo no consideró preciso plantear una cuestión prejudicial al dictar aquella Sentencia, esta Sala tampoco entiende que sea necesario en este proceso.

Hemos descartado razonadamente la posible contradicción aducida por la actora, de la normativa nacional (artículos 48.2 LOTT y 181.3 ROTT) con el Derecho de la Unión Europea, asumiendo, incluso, que, en la eventualidad de poder considerarse -lo que hemos negado- que la regla de proporcionalidad pudiera incidir en los intercambios comerciales entre los Estados miembros, haciendo menos "atractiva" en palabras de la actora, la prestación de servicios de VTC en España, la respuesta del Tribunal de Justicia sería en todo caso inoperante para la resolución de este pleito pues, a la postre, el propio Tribunal europeo dejaría la verificación de tal resultado en manos de esta Sala, como órgano jurisdiccional nacional; manos que en este concreto proceso están vacías de elementos de convicción puesto que la parte actora se ha limitado a afirmar sus tesis, sin practicar prueba apta para apoyarlas, y a reproducir la STJUE de 14 de enero de 2015 (Asunto C-518/2013), de la que también se ha dado cuenta de modo detallado en ésta nuestra.

Y, en fin, hemos descartado que la normativa nacional que consagra la regla de la proporcionalidad, como sostiene apodícticamente la actora en consonancia con sus pretensiones, persiga " *en el fondo salvaguardar a un sector (taxi) en detrimento de otro (VTC)*", cuando, en la tantas veces traída STS de 4 de junio de 2018 [dictada, hay que recordarlo, en un proceso (RCA 438/2017, en el que fue parte la mercantil aquí demandante), ya se dejó claro que la finalidad de la regla de la proporcionalidad no es tal favorecimiento sino todo lo contrario, garantizar el equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aquí concernidas y preservar (que no favorecer) la opción pública de prestación del servicio. Por lo que, en consecuencia, no entiende esta Sala que la normativa nacional sea contraria a lo previsto en el artículo 102 TFUE ni que, en consecuencia, por tal concreto motivo hubiese sido necesario plantear una cuestión prejudicial.

Por consiguiente, dado que, en palabras del propio Tribunal de Justicia (Recomendación 5 de las ya citadas) una petición de decisión prejudicial puede revelarse especialmente útil cuando se suscite ante el órgano jurisdiccional nacional una nueva cuestión de interpretación que presente un interés general para la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, o bien cuando la jurisprudencia existente no parezca ofrecer la claridad imprescindible en un contexto jurídico o fáctico inédito, no dándose en este caso tales circunstancias, el planteamiento de una cuestión prejudicial resulta improcedente por lo que tal petición, junto con las pretensiones ejercitadas en la demanda, por los motivos expuestos, queda finalmente rechazada.



NOVENO. - De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser " *a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*" y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de mil euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1.- DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo número 325/2019, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Ignacio Batlló Ripoll, en nombre y representación de la entidad mercantil MAXI MOBILITY SPAIN SL, contra la Resolución de 25 de abril de 2018, de la Dirección General de Transportes, confirmada en alzada por la Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por la que se denegó la solicitud de mil autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (clase VTC) en el expediente 06/0959319/18.

2.- Con imposición a la parte recurrente de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2582 0000 93 0325 19 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente nº 2582 0000 93 0325 19 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Fdo.: Amparo Guilló Sánchez Galiano Fdo.: María Dolores Galindo Gil

Fdo.: María del Pilar García Ruiz