

Nuevas fórmulas de prestación de servicios en la era digital

Dirección:

Federico A. Castillo Blanco
Juan Francisco Pérez Gálvez

Coordinación:

Susana E. Castillo Ramos-Bossini



**NUEVAS FÓRMULAS
DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS
EN LA ERA DIGITAL**

NUEVAS FÓRMULAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LA ERA DIGITAL

DIRECTORES:

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

JUAN FRANCISCO PÉREZ GALVEZ

COORDINADORA:

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-731-2
Depósito Legal: M-35469-2023

ISBN electrónico: 978-84-1070-000-0

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
e-mail: besinasa@gmail.com

Proyecto TED2021-131550B-I00 financiado por:



MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU



AGENCIA
ESTADAL
DE INVESTIGACIONES
CIENTÍFICAS



UNIVERSIDAD
DE GRANADA



SOCIEDAD DIGITAL
SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DERECHOS
Unidad de Excelencia de Investigación

Índice

La influencia de la transformación digital en el ámbito tributario..... 15

MARÍA-JOSÉ FERNÁNDEZ-PAVÉS

I.	CONTEXTO ACTUAL FAVORABLE	15
II.	PUNTO INICIAL: LA LEY GENERAL TRIBUTARIA.....	21
	II.1. Referencia expresa a la digitalización en el ámbito tributario	21
	II.2. Marco normativo general.....	22
	II.3. Ámbitos donde pueden utilizarse medios digitales	24
	II.4. Actuaciones necesariamente digitales	27
	II.5. Limitaciones a su imposición al ciudadano por la Administración tributaria	30
III.	ESTUDIO DE ALGUNAS ACTUACIONES TRIBUTARIAS DIGITALIZADAS.....	35
	III.1. Información y asistencia digital a los obligados tributarios.....	36
	III.2. Digitalización de los procedimientos tributarios	40
	III.3. Resoluciones administrativas automatizadas.....	44
	III.4. Breve referencia a las notificaciones tributarias electrónicas	47
IV.	PERSPECTIVAS A CONSIDERAR PARA EL FUTURO.....	51
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	53

El servicio educativo: aprendizaje personalizado y educación automatizada 55

LEONOR MORAL SORIANO

I.	CONCEPTO (NORMATIVO) DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	55
II.	DERECHO A LA EDUCACIÓN	57
III.	LAS TECNOLOGÍAS EDUCATIVAS (EDTEC)	60
	III.1. Los inicios de la EdTech.....	61
	III.2. La minería de datos de la EdTech	63
	III.3. La educación personalizada de las EdTech.....	69
IV.	DEL APRENDIZAJE PERSONALIZADO AL APRENDIZAJE AUTOMÁTIZADO	71
V.	EL APRENDIZAJE AUTOMATIZADO NO ES EL BÁLSAMO DE FIERABRÁS.....	76
	V.1. Alcance de la tecnología	77
	V.2. Qué educación para qué contexto.....	79
VI.	BIBLIOGRAFÍA.....	85

La transformación digital en el ámbito sanitario 89

JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ

I.	EL PUNTO DE PARTIDA: LA LLEGADA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, EVOLUCIÓN DIGITAL E INCIDENCIA EN EL SECTOR SANITARIO.....	90
	I.1. Administración electrónica en el contexto de un mundo digital	90
	I.2. Incidencia del ámbito electrónico en la salud y en la asistencia sanitaria	95
II.	¿DÓNDE ESTAMOS? EL CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD DEMOGRÁFICAMENTE ENVEJECIDA Y SOCIALMENTE NECESITADA DE LOS ADELANTOS TECNOLÓGICOS.	104
	II.1. Contexto demográfico y social	104
	II.2. Las nuevas tecnologías son una herramienta básica que permite hacer frente a la realidad demográfica y al incremento del gasto que supone el envejecimiento de la población	113
	II.3. Alfabetización y capacitación electrónica y digital	114
	II.4. La situación de la salud electrónica en la UE y la necesaria transición a la salud digital	122
	II.5. Salud electrónica y nuevas aplicaciones científicas	143
III.	LA DIGITALIZACIÓN DE LA SALUD: UN MODO DISTINTO DE CONCEBIR Y REALIZAR LAS ACTIVIDADES	146
IV.	COROLARIO.....	154
	IV.1. Actuaciones que debemos emprender	154
	IV.2. El proceso de cambio	162
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	169

Digitalización e inteligencia artificial en la prestación de servicios públicos asistenciales 173

PAULA M^a TOMÉ DOMÍNGUEZ

I.	INTRODUCCIÓN.....	173
II.	DESAFÍOS ÉTICOS Y NORMATIVOS DE LA INCORPORACIÓN DE LA IA EN LA DETERMINACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ASISTENCIALES	175
III.	INTELIGENCIA ARTIFICIAL: MARCO NORMATIVO ACTUAL.....	180
	III.1. Del escueto marco normativo nacional	180
	III.2. Propuesta de Reglamento UE: enfoque transversal de la gestión de riesgos asociados a la IA y su implicación en el Sector Público	183
	III.3. La determinación del acceso a prestaciones públicas asistenciales: sistemas de alto riesgo	189
IV.	CONCLUSIONES	193
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	194

La digitalización del planeamiento urbanístico y de su información..... 197

JESÚS BOBO RUIZ

I.	PLANTEAMIENTO	197
II.	INTRODUCCIÓN. CONVERGENCIA JURÍDICA, URBANÍSTICA E INFORMÁTICA	198
III.	CONTEXTO TÉCNICO DE LA DIGITALIZACIÓN CON ALGUNAS NOTAS JURÍDICAS.....	201
	III.1. Digitalización del documento: métodos ráster	201
	III.2. Digitalización, modelos vectoriales y georreferenciación.....	204
	III.3. Sistemas de Información Geográfica.....	205
	III.4. Integración de la Modelización digital de la edificación (BIM) con los Sistemas de Información Geográfica. La integración BIM-GIS	207
	III.5. Las infraestructuras de datos espaciales.....	211
	III.6. Inteligencia Artificial y Planeamiento urbanístico.....	212
IV.	LA DIRECTIVA INSPIRE COMO PROMOTORA DE LA DIGITALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y DE SU INFORMACIÓN.....	214
	IV.1. Aproximación sistemática	214
	IV.2. Geoportal Inspire	219
	IV.3. Datos y conjunto de datos espaciales. el anexo III de la Directiva Inspire	221
	IV.4. Transposición	222
V.	EL SISTEMA DE INFORMACIÓN URBANA (SIU)	223
VI.	PUBLICIDAD EN LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO ...	233
	VI.1. Publicación del instrumento.....	234
	VI.2. Consultas públicas.....	237
	VI.3. Publicación de diferentes trámites previos a su aprobación.....	239
VII.	REGISTROS AUTONÓMICOS DE PLANEAMIENTO	240
	VII.1. Marco competencial	240
	VII.2. Los registros autonómicos de planeamiento. el modelo valenciano	243
VIII.	TENDENCIAS Y CONCLUSIONES.....	245
IX.	BIBLIOGRAFÍA.....	246

Los cambios en la prestación de los servicios públicos como consecuencia de la transformación digital: el caso del transporte urbano de viajeros 249

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

I.	INTRODUCCIÓN: LA REVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA INFORMÁTICA EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS.....	249
II.	LOS PRIMEROS COMPASES DEL CONFLICTO JUDICIAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE DE VIAJEROS	256

III.	LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA Y LA REACCIÓN JURISPRUDENCIAL.....	259
	III.1. El Decreto-ley Ábalos	259
	III.2. La controversia judicial a nivel nacional.	261
	III.3. El pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	265
IV.	VUELTA A LAS ANDADAS: LA ÚLTIMA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A TRAVÉS DEL DECRETO-LEY ESCOBA DE 2023.....	268
V.	LA TECNOLOGÍA COMO FUENTE DE TRANSFORMACIÓN DE LA COMPETENCIA: LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS EN EL ÁMBITO URBANO.....	271
VI.	CONCLUSIONES: NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS SOLUCIONES	274
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	277

La transformación digital en las ciudades: regulación, protección de derechos y brecha digital en las ciudades inteligentes 279

FRANCISCO JAVIER DURÁN RUIZ

I.	INTRODUCCIÓN. CIUDADES INTELIGENTES: TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y SOSTENIBILIDAD	279
II.	REGULACIÓN Y RIESGOS DE LAS CIUDADES INTELIGENTES	285
	II.1. Los datos personales y su protección en la era de la Inteligencia Artificial	290
	II.2. La brecha digital y la inclusión en las ciudades inteligentes	298
III.	CONCLUSIONES.....	309
IV.	BIBLIOGRAFÍA.....	310

Regulación europea de la inteligencia artificial 313

SUSANA E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI

I.	INTRODUCCIÓN.....	313
II.	LA REGULACIÓN EUROPEA DE LA IA: ANTECEDENTES Y FUTURO REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.....	319
	II.1. Primeros pasos en la regulación de la IA en el ámbito de la UE	319
	II.2. La propuesta de Reglamento de Inteligencia Artificial	323
	II.2.1 <i>Sistemas IA prohibidos</i>	325
	II.2.2 <i>Sistemas IA de alto riesgo</i>	327
	II.2.3 <i>Códigos de Conducta y sistemas IA de bajo o mínimo riesgo</i>	330
III.	RIESGOS Y RETOS DE LA IA.....	331
IV.	CONCLUSIONES	335
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	337

Los algoritmos en la función administrativa 339

ÓSCAR CORTÉS ABAD

I.	INTRODUCCIÓN.....	339
II.	UNA REVISIÓN SOBRE LA INFLUENCIA RECIENTE DE LA TECNOLOGÍA EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA	341
	II.1. Tecnologías web y nueva gestión pública	341
	II.2. Tecnologías sociales y gobierno abierto	343
	II.3. Inteligencia artificial, ¿una nueva inteligencia aplicada al gobierno?	344
III.	LA VARIEDAD DE INTELIGENCIAS Y LOS TRADE OFFS QUE PLANTEAN SU USO EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	347
	III.1. Modelos de Administración algorítmica	347
	III.2. Los tradeoffs en el uso de la IA en la función administrativa	350
IV.	ÁMBITOS DE INFLUENCIA DE LOS ALGORITMOS EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	354
	IV.1. La influencia sobre el procedimiento administrativo	354
	IV.2. La influencia sobre la función pública	361
	IV.3. La influencia sobre la transparencia y buen gobierno	364
V.	CONCLUSIONES	367
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	369

Propuesta de regulación de una política de uso del teléfono móvil del empleado público..... 373

CAROLINA SERRANO FALCÓN

I.	LA PROPUESTA: JUSTIFICACIÓN, UBICACIÓN NORMATIVA Y REDACCIÓN DEL PRECEPTO.....	373
	I.1. Justificación	373
	I.2. Ubicación normativa	375
	I.3. Redacción del precepto	376
II.	FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA QUE SE PRESENTA	377
	II.1. El concepto de dispositivo móvil y de empleado público	377
	II.2. La previa audiencia de los representantes de los trabajadores	378
	II.3. La finalidad preventiva y unificadora de la propuesta	378
	II.4. La necesidad de informar y formar al empleado público sobre el contenido de la política de uso de su dispositivo móvil	380
	II.5. El uso profesional del teléfono móvil	380
	II.6. Las consecuencias jurídicas de un uso inadecuado en el entorno de trabajo	396
III.	CONCLUSIONES	398
IV.	BIBLIOGRAFÍA	398
V.	INFORMES, NOTICIAS, BLOGS.....	399

El Metaverso: necesidad de un ordenamiento jurídico *ad hoc* en materia administrativa y de derechos fundamentales en Latinoamérica 401

MIRKO A. MALDONADO-MELÉNDEZ

I.	INTRODUCCIÓN.....	402
II.	EL METAVERSO, UN ECOSISTEMA VIRTUAL EN PLENO DESARROLLO Y EXPANSIÓN: BREVE ANÁLISIS DE ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS EN TORNO A SU USO	405
	II.1. ¿Metaconceptos o Metanoción?: difícil encaje legal del Metaverso	409
III.	LA FUNCIÓN DEL DERECHO COMO REGULADOR DE LAS ACTUACIONES AL INTERIOR DEL METAVERSO: ¿UNA CAMISA DE FUERZA O UN GARANTE DE DERECHOS?	412
IV.	CUESTIONES PROBLEMÁTICAS DENTRO DEL METAVERSO: DESDE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES HASTA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	415
V.	EL METAVERSO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN LATAM: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN ACTUAL Y LAS PROPUESTAS DE UNA REGULACIÓN AD HOC CON ENFOQUE EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS	417
	V.1. Derechos y Garantías fundamentales del ciudadano digital en LATAM: Breve aproximación a sus sistemas jurídicos constitucionales y legales	419
	V.2. El Estado social (¿algorítmico?) de derecho en LATAM: la puerta de entrada para una regulación de la Inteligencia Artificial y el Metaverso .	423
	V.3. Una propuesta regional de regulación <i>ad hoc</i> con énfasis en la protección de derechos fundamentales en LATAM	434
VI.	CONCLUSIONES	439
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	441

Los derechos fundamentales de los empleados públicos en la era digital 447

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA

I.	EVOLUCIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN	447
II.	CUARTA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA E IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LAS EMPRESAS	452
	II.1. La digitalización del empleo público: transformaciones internas y Plan de digitalización 2021-2025	456
	II.2. ¿Avance o retroceso en la regulación de los derechos fundamentales de los empleados públicos?	458
III.	LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INTIMIDAD Y A LA IMAGEN DEL EMPLEADO PÚBLICO ANTE LOS RETOS DE LA DIGITALIZACIÓN	460

III.1.	El derecho a la intimidad en relación con otros derechos fundamentales	463
III.2.	Big datos y protección de datos biométricos: el Reglamento General de Protección de Datos a examen	471
IV.	SALUD LABORAL, TELETRABAJO Y DERECHO A LA DESCONEXIÓN DIGITAL	482
IV.1.	El derecho a la desconexión digital de los empleados públicos	486
IV.2.	Marco regulador del derecho a la desconexión digital: la Ley Orgánica 3/2018 de protección de datos personales y la Ley 10/2021 de trabajo a distancia	490
V.	BIBLIOGRAFÍA	496

Régimen de relación de los ciudadanos en una administración digital: notificaciones electrónicas y cita previa 501

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

I.	INTRODUCCIÓN	501
II.	LAS NOTIFICACIONES ELECTRÓNICAS	502
II.1.	Evolución del régimen jurídico de las notificaciones electrónicas	502
II.2.	Principios generales en materia de notificaciones electrónicas	504
II.3.	Supuestos de notificación electrónica	506
II.4.	Forma de las notificaciones electrónicas	516
II.5.	Momento en el que se entienden practicadas las notificaciones electrónicas	519
II.6.	El aviso de la puesta a disposición de la notificación electrónica	522
III.	LA CITA PREVIA	524
III.1.	Situación existente en relación con la cita previa	524
III.2.	Valoración jurídica de la situación existente en relación con la cita previa	526
IV.	BIBLIOGRAFÍA	527

Los cambios en la prestación de los servicios públicos como consecuencia de la transformación digital: el caso del transporte urbano de viajeros

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Granada

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA REVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA INFORMÁTICA EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS. II. LOS PRIMEROS COMPASES DEL CONFLICTO JUDICIAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE DE VIAJEROS. III. LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA Y LA REACCIÓN JURISPRUDENCIAL. III.1 El Decreto-Ley Ábalos. III.2 La controversia judicial a nivel nacional. III.3 El pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. IV. VUELTA A LAS ANDADAS: LA ÚLTIMA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A TRAVÉS DEL DECRETO-LEY ESCOBA DE 2023. V. LA TECNOLOGÍA COMO FUENTE DE TRANSFORMACIÓN DE LA COMPETENCIA: LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS EN EL ÁMBITO URBANO. VI. CONCLUSIONES: NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS SOLUCIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: LA REVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA INFORMÁTICA EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS

La digitalización es un hecho que afrontamos diariamente. Prácticamente más del 50% de nuestra rutina diaria, y este porcentaje no para de crecer, se ve influida por programas o dispositivos que engloban lo digital. Y lo cierto es que, ya en la actualidad, toda información, trámite o proceso que se queden sin digitalizar sufrirá las consecuencias de la obsolescencia y la falta de agilidad en su plasmación. Estamos viviendo una cuarta transformación tecnológica en las formas de producir, consumir, vivir, etc. con impactos muy profundos

en la distribución de la renta y la riqueza, la viabilidad de muchas actividades económicas, la competitividad de muchos sectores y territorios, y las expectativas de futuro de amplios segmentos de la población.

La esencia de estas distorsiones se encuentra en las posibilidades de cambio que se abren a raíz de la incorporación de las tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida. Las iniciativas y nuevos proyectos son una realidad que se va consolidando en todos los ámbitos de actuación del sector público y en los propios servicios públicos, bien sea la salud, la educación, el empleo, la justicia, el transporte, el turismo, etc. Ese hecho representa ventajas evidentes, pero también plantea riesgos en aquellos sectores en transformación que ven alteradas las condiciones de prestación de los servicios por parte de los operadores tradicionales.

El fenómeno no es nuevo. Se produjo con ocasión de la Revolución Industrial ya que otrora los cambios tecnológicos produjeron conflictos en mercados que estaban en proceso de transformación. A título de ejemplo, y por referirnos a un sector en el que se produjeron cambios notables, en el siglo XVIII aparecieron los telares mecánicos que, con el paso del tiempo, evolucionarían hasta llegar a ser automáticos. Pues bien, y a similitud con la situación a la que asistimos en la actualidad, en Gran Bretaña surgió una tendencia denominada *ludismo* cuya razón de ser no era otra que destruir las nuevas máquinas que quitaban empleos. Se podrían poner otros ejemplos, y también en otros países incluida España¹, sobre un hecho que se reitera una vez y otra, a saber: la tecnología determina mercados en transición que han de ajustarse con nuevas regulaciones a las circunstancias que impone el progreso tecnológico.

El propio sector del transporte al que nos referimos en este estudio ha evolucionado. Efectivamente, los avances tecnológicos en la producción en cadena sumado a los bajos precios del combustible en el pasado determinaron la aparición de nuevos modos de transporte: los taxis y autobuses. Los carros de caballos dejaron paso a una nueva forma de movilidad más rápida y eficiente que dejaba atrás otras fórmulas hasta ese momento utilizadas. El avance tecnológico permitió que los ciudadanos tuvieran un servicio más exclusivo ya que un conductor te recogía y te llevaba justo al lugar donde querías ir y no sabías cómo. Inclusive, en ese sector se han producido modificaciones con el paso del tiempo. Los servicios de taxi se han modernizado: tarificación mediante taxíme-

¹ En efecto, en España el ludismo tuvo su especial expresión en los denominados Sucesos de Alcoy (Alicante) de 1821 que fueron una de las primeras manifestaciones de ludismo que acontecieron en España. Tuvieron lugar el 2 de marzo de 1821, durante el Trienio Liberal del reinado de Fernando VII, cuando unos 1200 campesinos y jornaleros de los pueblos vecinos que cardaban e hilaban lana en sus casas -talleres domésticos- asaltaron Alcoy y destruyeron 17 máquinas teniendo que intervenir el ejército para reprimir la protesta.

tro, vehículos más cómodos y rápidos, GPS para llegar al destino, combustibles menos contaminantes y nuevas formas de solicitud de los servicios².

Ciertamente la provisión de servicios de transporte urbano puerta a puerta ha experimentado cambios notorios en la última década como consecuencia de la introducción de tecnología digital, basada en buena medida en el uso de aplicaciones móviles, que ha mejorado la experiencia del cliente y ha ampliado las posibilidades de acceso a la información relativa al viaje que se va a realizar (la ruta y el precio, opiniones previas sobre los conductores, etc.), pero también sucede que esos cambios tecnológicos producen cambios en el régimen jurídico de prestación de esos servicios e, inclusive, en la competencia de las autoridades llamadas a tutelar el sector como luego veremos más detalladamente.

En definitiva, la irrupción en el sector del transporte urbano de la denominada economía colaborativa, un modelo económico que aprovecha la tecnología para prestar, comprar, vender, compartir o alquilar bienes y servicios ha puesto en jaque un modelo que hasta hace pocos años descansaba en una regulación más propia de una era analógica. Bien es verdad que, en el momento actual y al menos en nuestro país, acontece una cierta inseguridad jurídica en su regulación que, en principio y en una primera aproximación, aparece manifiestamente desequilibrada si se juzga desde la óptica del principio de proporcionalidad en favor de un sector (taxi) que, en palabras de Doménech Pascual (2015:49), logró imponer sus reivindicaciones al regulador.

Y es que estas nuevas tecnologías también han dado lugar, como exponen Montero y Risueño (2017:115) para quienes la economía colaborativa y las plataformas electrónicas están transformando el transporte a larga distancia y el urbano, a nuevos modelos de negocio de movilidad:

- Los vehículos turismo con conductor (en adelante VTC), que llevan años operando en el mercado, han tomado protagonismo gracias a plataformas como Uber y Cabify.
- Plataformas de *carsharing*, como Car2Go permiten alquilar vehículos por horas.
- El denominado *Carpooling* hace posible compartir viajes entre pasajeros desconocidos.
- O, por último, y entre otras manifestaciones en el ámbito urbano, patinetes, bicicletas, motocicletas eléctricas que pueden ser usadas por horas.

² Inclusive en los últimos tiempos utilizando plataformas tecnológicas como MyTaxi (actualmente free now), PideTaxi o TaxiClick que han intentado emular la prestación de esos servicios por operadoras como UBER o Cabify.

Y todas estas formas de movilidad tienen una cosa en común, a saber: su uso se realiza a través de la tecnología. En la facilidad de poder solicitar un servicio, saber cuándo llegará (en su caso), y cuánto nos va a costar está uno de los secretos del éxito. En efecto, los usuarios que se decantan por las empresas VTC lo hacen en base a dos importantes factores: la fijación del precio antes de la carrera, y la información previa sobre el conductor y el vehículo, a los que se suma la facilidad del pago desde el teléfono móvil.

Y lo cierto es que no hemos llegado al límite de la innovación ya que la aparición de los vehículos autónomos parece que nos depara nuevas transformaciones que ya hoy en día se encuentran en funcionamiento en algunas ciudades³.

Las transformaciones tecnológicas, en definitiva, han hecho que el sector del taxi que ya prestaba servicios de transporte urbano⁴, tradicionalmente sujeto a una fuerte regulación pública, se haya visto afectado⁵. Y es que, si bien

³ Existen vehículos autónomos en el mercado impulsados por sistemas inteligentes de alta gama basados en IA con aprendizaje automático y dispositivos IoT que permiten ser utilizados como robotaxi. Una de las empresas que lleva varios años probando los robotaxis en algunas ciudades de Estados Unidos es Cruise, una firma de General Motor, una compañía americana que tiene taxis sin conductor operando en San Francisco. Entre los principales accionistas de este mercado se encuentran empresas como Tesla, Waymo, Lyft, Uber y Ford, entre otras.

En cuanto a China, es preciso destacar que los robotaxis están apareciendo por todo el país. El gigante tecnológico Baidu, más conocido por su motor de búsqueda y conocido a veces como el Google chino, es una de las empresas que está probando el servicio de taxis autoconducidos.

⁴ En general los cambios afectan a todo el transporte. La Organización Internacional del Transporte por Carretera (IRU) hizo público un informe resultado de una encuesta realizada a empresas del sector donde el 65% de los operadores de transporte en Europa se plantean invertir en nuevas herramientas digitales que les ayude en la gestión, el control, pero además en aplicaciones que les permitan optimizar sus operaciones diarias, y les ayude a dinamizar y tramitar documentación de manera electrónica.

El informe explica los retos a los que se exponen los transportistas europeos actualmente y subraya el potencial de las herramientas digitales para aprovechar las oportunidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías.

Uno de cada cuatro encuestados, destacan que las plataformas de servicios digitales y los nuevos operadores de transporte serán algunos de los cambios que más afecten a su negocio en un plazo de diez años, además, de la incorporación de los vehículos autónomos.

⁵ Como ventajas del taxi:

1. Disponibilidad: Los taxis en España son muy accesibles y fáciles de identificar por lo que pueden ser una opción de transporte rápida.

2. Conocimiento local: Los taxistas suelen tener un profundo conocimiento de la ciudad, lo que puede ser útil si buscas direcciones o consejos sobre la zona.

3. Precio regulado: Las tarifas de los taxis están reguladas en cada comunidad autónoma lo que viene a garantizar que no aumentarán drásticamente, por ejemplo en momentos de alta demanda.

los taxis cuentan con ciertas ventajas de partida (servicios exclusivos con paradas, carriles, sin limitaciones de tiempo, etc.), lo cierto es que un servicio, como el que prestan los VTC, que te permite interactuar con dicho servicio a través de una aplicación móvil, con la posibilidad de puntuar al conductor, y ofrecer una tarifa pre-establecida, entre otras características que pueden citarse, tiene muchos puntos a su favor. La irrupción de los servicios de VTC (Uber, Cabify, Bolt, etc.) en las ciudades españolas ha ofrecido una nueva alternativa de movilidad urbana al taxi tradicional que se ha visto fuertemente afectado, y podría serlo más en un futuro próximo, por la aparición de estos nuevos servicios basados en plataformas digitales⁶.

Como consecuencia de ello, y específicamente en el caso de los VTC, el sector del taxi ha venido reclamando el desarrollo de una regulación más estricta en relación con el número de licencias otorgadas o al establecimiento de un período mínimo para poder reservar un vehículo de este tipo⁷, inclu-

4. Seguridad: Los taxistas han de tener una licencia para operar en una ciudad o zona y están intensamente regulados, lo que proporciona un claro nivel de seguridad para el usuario.

5. Servicio a todas las áreas: Los taxis normalmente ofrecen servicio a todas las áreas de una ciudad, incluso a aquellas a las que Uber u otros VTC pueden no llegar.

6. Beneficio económico local: Los taxis a menudo son propiedad de residentes locales y el dinero que ganan tiende a quedarse en la economía local.

7. Servicio directo: A diferencia de algunas opciones de VTC, los taxis te llevan directamente a tu destino sin paradas adicionales para recoger a otros pasajeros.

Como desventajas, sin embargo, se apuntan:

1. Falta de transparencia de precios: No siempre sabes cuánto costará un viaje en taxi hasta que llegas a tu destino.

2. Necesidad de disponibilidad física: En algunas áreas puede ser difícil conseguir un taxi (zonas turísticas por ejemplo).

3. Poca innovación tecnológica: Muchos taxis no ofrecen las comodidades modernas que los VTC pueden proporcionar.

4. Calidad inconsistente: La calidad del servicio puede variar mucho de un taxi a otro.

5. Falta de competencia: Al estar el número de licencias de taxi limitado hay pocos incentivos para mejorar el servicio.

6. Falta de personalización: Los taxis no ofrecen las opciones de personalización de viaje que algunos VTC proporcionan como seleccionar el tipo de vehículo.

7. Menos flexibilidad para los conductores: Los taxistas suelen tener horarios más rígidos y menos control sobre sus horas de trabajo que los conductores de VTC.

⁶ Los servicios de VTC han aprovechado la tecnología para mejorar la experiencia de viaje, la transparencia de precios, la capacidad de rastrear el vehículo en tiempo real y la variedad de opciones de servicio. Sin embargo, los servicios de VTC tienen sus propios inconvenientes ya que los precios pueden variar dramáticamente dependiendo de la demanda, no tener carácter universal o el hecho de dejar el transporte público en manos de multinacionales.

⁷ Es preciso recordar aquí que el régimen de “cuasimonopolio” en el que se desenvuelve el sector del taxi ha determinado una alta rentabilidad de las licencias concedidas. La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) denunció ese hecho en su estudio poniendo de relieve que a rentabilidad de las licencias en Barcelona doblaba a la del

yendo requisitos de los automóviles y régimen de prestación de los servicios con el objetivo de diferenciar un servicio de otro⁸. No es un asunto pacífico. En más de una ocasión, a lo largo de los últimos años, en directo o a través de los medios de comunicación, hemos sufrido las consecuencias de distintos incidentes resultado de la competencia suscitada entre esos dos medios de transporte.

El transporte urbano de viajeros se ha tornado en un terreno discutido, y no solo en España sino también, y entre otros, en Italia (Solinas, 2019), Francia (Tarrés Vives, 2017) o Reino Unido (Soriano Arnanz, 2017), pero hasta no hace muchos años la cuestión no era conflictiva. En el caso del arrendamiento de vehículos turismo con conductor (los denominados VTC) se trataba primigeniamente de un sector de lujo que, a los efectos de comprender la problemática suscitada, no adquirió una diferenciación plena hasta la promulgación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en 1990. Una materia sujeta a competencia estatal y autonómica por contraposición al sector del taxi que, sin embargo, había estado tradicionalmente sometida a la competencia de las autoridades locales. Y una materia, por esas razones y en ese momento, diferenciada con la actividad desarrollada por los taxis respecto de la que, con carácter general, no se producía problemática alguna ya que los usuarios de dichos servicios eran diferentes y respondían a motivaciones distintas.

Así estaban las cosas cuando la revolución originada por la liberalización de actividades y servicios acontecida a partir de 2009 enclavó dicha actividad en el régimen jurídico general del transporte público discrecional de viajeros. Fue precisamente Uber quien encendió la mecha de este conflicto en España, igual que hizo en otros muchos países, cuando en marzo de 2014 empezó a operar en España bajo la marca Uberpop para prestar sus servicios eludiendo

Ibex entre 1987 y 2016. En la última década, se habían transferido 5.406 licencias en el área metropolitana de Barcelona, una cifra equivalente al 50% de las que operan en el territorio. En el caso de Madrid, se habían movido 5.348 desde 2011, un 33%, siendo que el número de licencias para taxi, por ejemplo en Madrid, se amplió por última vez en 1980.

⁸ Un estudio del Centro de investigación del Transporte de la Universidad Politécnica de Madrid identifica un total de cinco grandes perfiles de usuarios considerando las frecuencias de uso de los servicios de taxi (tradicional y/o basado en aplicaciones móviles) y VTC. Se observa que estos últimos suelen utilizarse para propósitos relacionados con el ocio, mientras que el uso del taxi (tanto tradicional como a través de aplicaciones móviles) es más popular para desplazamientos relacionados con el ámbito laboral. El estudio también revela una mayor propensión a utilizar el taxi entre los residentes en las zonas periféricas de las ciudades, y, entre quienes solo usan este tipo de servicios, cuando no encuentran ninguna otra alternativa de transporte disponible. Esto demuestra el rol fundamental que los taxis siguen teniendo para cubrir necesidades de movilidad en situaciones en las que la red de transporte público es insuficiente (por ejemplo, durante los fines de semana o por las noches).

toda autorización administrativa. Y actividad que, a partir de esos momentos y como consecuencia del uso de plataformas tecnológicas, diluyó la diferenciación con el sector del taxi que comenzó por no estar clara y, consiguientemente, tan exenta de problemas como hasta entonces había acontecido (requisitos para la autorización, competencia para otorgarla, proporción de VTC y taxi, etc.). A partir de ahí, como decimos, la problemática estuvo servida, dada la competencia que entre ambos sectores ahora sí existía (los paros en el taxi, los conflictos entre conductores, etc), y tuvo como efecto inmediato que los taxistas iniciaran su batalla judicial y una dura presión en la calle que terminó en diciembre de ese mismo año con un auto del juzgado de lo mercantil número 2 de Madrid desfavorable a la multinacional, que alegaba no necesitar autorización administrativa para operar al tratarse de una empresa de la economía colaborativa, dijo primero, y un servicio de la sociedad de la información, según argumentó después. El fallo judicial provocó que la aplicación de Uber dejase de funcionar en España para volver en 2016 bajo la marca UberX.

En diciembre de 2017 la justicia europea confirmó la posibilidad de sujetar esta actividad a autorización. En efecto, la STJUE de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/2015) falló en contra de Uber al sentenciar que se trataba de un servicio de transporte por lo que estaba obligada a trabajar con licencia como hacían los VTC⁹.

⁹ La sentencia reseñada razona al respecto que:

“34 A este respecto, procede señalar que un servicio de intermediación consistente en conectar a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano constituye, en principio, un servicio distinto del servicio de transporte, que consiste en el acto físico de desplazamiento de personas o bienes de un lugar a otro mediante un vehículo. Debe añadirse que cada uno de estos servicios, considerados aisladamente, puede estar vinculado a diferentes directivas o disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, como considera el juzgado remitente.

35 Así, un servicio de intermediación que permite la transmisión, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, de información relativa a la reserva del servicio de transporte entre el pasajero y el conductor no profesional que utiliza su propio vehículo, que efectuará el transporte, responde en principio a los criterios para ser calificado de «servicio de la sociedad de la información», en el sentido del artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34, al que remite el artículo 2, letra a), de la Directiva 2000/31. Como establece la definición contenida en la mencionada disposición de la Directiva 98/34, este servicio de intermediación es un «servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios».

36 En cambio, un servicio de transporte urbano no colectivo, como un servicio de taxi, debe ser calificado de «servicio en el ámbito del transporte», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, a la luz del considerando 21 de ésta (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, *Trijber y Harmsen*, C340/14 y C341/14, EU:C:2015:641, apartado 49).

37 No obstante, es preciso poner de manifiesto que un servicio como el controvertido en el litigio principal no se limita a un servicio de intermediación consistente en conectar, me-

II. LOS PRIMEROS COMPASES DEL CONFLICTO JUDICIAL EN EL TRANSPORTE TERRESTRE DE VIAJEROS

La problemática jurídica en la arena judicial, sin embargo, comenzó con la STS de 14 de febrero de 2012 (rec. 427/2010) que, para decirlo en forma resumida, declaró no haber lugar a que reglamentariamente se impusiesen restricciones y condiciones a dicha modalidad de transporte por carecer del soporte legal necesario.

Como consecuencia de ese primer pronunciamiento, y tras el amparo legal que se produjo en 2013 modificando distintos artículos de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre que establecía un marco legal para el desarrollo del servicio de los VTC¹⁰, se dictó la STS de 27 de enero de 2014

dianete una aplicación para teléfonos inteligentes, a un conductor no profesional que utiliza su propio vehículo con una persona que desea realizar un desplazamiento urbano.

38 En efecto, en una situación como la que describe el juzgado remitente, en la que el transporte de pasajeros lo realizan conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, el prestador de este servicio de intermediación crea al mismo tiempo una oferta de servicios de transporte urbano, que hace accesible concretamente mediante herramientas informáticas, como la aplicación controvertida en el litigio principal, y cuyo funcionamiento general organiza en favor de las personas que deseen recurrir a esta oferta para realizar un desplazamiento urbano.

39 A este respecto, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia resulta que el servicio de intermediación de Uber se basa en la selección de conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo, a los que esta sociedad proporciona una aplicación sin la cual, por un lado, estos conductores no estarían en condiciones de prestar servicios de transporte y, por otro, las personas que desean realizar un desplazamiento urbano no podrían recurrir a los servicios de los mencionados conductores. A mayor abundamiento, Uber ejerce una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores. Sobre este último punto, consta en particular que Uber, mediante la aplicación epónima, establece al menos el precio máximo de la carrera, que recibe este precio del cliente para después abonar una parte al conductor no profesional del vehículo y que ejerce cierto control sobre la calidad de los vehículos, así como sobre la idoneidad y el comportamiento de los conductores, lo que en su caso puede entrañar la exclusión de éstos.

40 Por consiguiente, debe considerarse que este servicio de intermediación forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es un servicio de transporte y, por lo tanto, que no responde a la calificación de «servicio de la sociedad de la información», en el sentido del artículo 1, punto 2, de la Directiva 98/34, al que remite el artículo 2, letra a), de la Directiva 2000/31, sino a la de «servicio en el ámbito de los transportes», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123”.

¹⁰ La exposición de motivos de la Ley 9/2013, de 4 de julio de modificación de la LOTT señalaría que:

“...puede significarse el encuadramiento definitivo de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor como una modalidad concreta de transporte discrecional 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

(rec. 969/2012) que, explicando muy didácticamente la problemática surgida, legitimó la imposición de limitaciones y la exigencia de requisitos a la actividad desarrollada por los VTC¹¹.

y complementarias del transporte, como sería el caso del arrendamiento de vehículos sin conductor, con el que poco o nada tiene que ver". Y, con arreglo a ello, se modifican los artículos 43 y ss. amparando las condiciones establecidas reglamentariamente.

De esa forma dicha Ley dio una nueva redacción al artículo 48 de la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en la que además de prever expresamente la necesidad de autorización para el arrendamiento de vehículos con conductor, reintrodujo la cobertura legal para poder imponer de nuevo diversas limitaciones, y así lo dispuso en su art. 48.2 afirmando que "[...] 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".

¹¹ Explica dicha sentencia que:

"A ello se añade que, como acertadamente expresa la Sala de instancia, las modificaciones introducidas por la Ley 25/2009 sobre la Ley 16/1987, al suprimir el artículo 49 de esta última, dejaron sin efecto los supuestos de restricción y condicionamiento del acceso al mercado del transporte (y de las actividades auxiliares y complementarias) que en él se establecían previamente. Restricciones y condicionamientos que eran -hasta ese momento- admisibles por razones económicas ligadas, entre otras hipótesis, a los desajustes entre la oferta y la demanda; a la búsqueda de "una situación de mercado equilibrado" para evitar que el aumento de la oferta fuera susceptible de producir aquellos desajustes y disfunciones; y a la voluntad administrativa de implantar un "dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas" o promover "la mejor utilización de los recursos disponibles".

Por mucho que se pretenda diferenciar de aquellas medidas limitativas (a las que se referirá más en concreto el artículo 50 de la Ley 16/1987, asimismo suprimido por la Ley 25/2009) las contenidas en la Orden FOM/36/2008, como pretende la Dirección General de Transportes del Ministerio de Fomento en su resolución de coordinación 1/2010, lo cierto es que la finalidad y el sentido de estas últimas es el mismo al que respondían los artículos 49 y 50: ajustar la oferta y la demanda de una determinada clase de transporte armonizando su desarrollo del modo "equilibrado" que la Administración considera más adecuado, a cuyo efecto ésta restringe las autorizaciones VTC de modo que no superen una determinada proporción de los servicios de taxis.

Tal designio, sin embargo, no era alcanzable a la vista de la reforma acometida por la Ley 25/2009 y de hecho el propio legislador ha tenido, años después, que introducir una nueva modificación de la Ley 16/1987 para que la regulación de los transportes terrestres de viajeros vuelva a permitir limitaciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamiento de vehículos con conductor. El renacer de estas limitaciones se vincula, según la nueva Ley 9/2013 (inaplicable *ratione temporis* a este litigio, como resulta obvio) a las restricciones cuantitativas que, en el ámbito autonómico o local, se puedan establecer para el transporte público de viajeros en vehículos de turismo.

La redacción que la nueva Ley 9/2013, de 4 de julio, ha dado al artículo 48 de la Ley 16/87, de Ordenación de los Transportes Terrestres, legitima, por lo tanto a partir de su entrada en vigor y con las reservas que se desprenden de su contenido, las limitaciones a las que la Ley 25/2009 privó de cobertura normativa y que la Sala de instancia, con acierto, consideró inaplicables a las autorizaciones denegadas por la Comunidad de Madrid en el año 2010".

Dichas limitaciones se desarrollaron a través de las modificaciones operadas en el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres operada por el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre que modificó el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, estableciendo, en este concreto aspecto, la obligación de que los servicios de VTC hubiesen sido previamente contratados debiendo circular con la documentación acreditativa de dicha contratación y con la prohibición expresa de circular por las vías públicas en busca de clientes. Dicha norma fue, a su vez, objeto de pronunciamiento, tras el recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por parte de la STS de 4 de junio de 2018 (rec. 438/2017), comentada por el profesor Baño León (2019) y por el profesor Domenech (2019: 299), el primero de los cuales estima que el Tribunal escurrió el bulto y que dejaba entrever, con independencia del resto de cuestiones que eran objeto de pronunciamiento y que limitaron la posibilidad de imponer restricciones a la actividad de los VTC¹², que éste era un sector no ajeno a los intereses locales.

¹² La sentencia se pronuncia en estos términos con carácter general:

“Ello significa que la posibilidad de establecimiento de limitaciones por vía reglamentaria queda acotada en los preceptos de la propia Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres redactados por Ley 9/2013. Pero, además, y en estrecha relación con lo anterior, procede también destacar la incidencia en este ámbito de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

El Preámbulo de esta Ley 20/2013 admite que la sujeción a “autorización” puede ser instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en determinados ámbitos o sectores, entre otros, el de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor. Pero la propia Ley 20/2013 establece luego en sus artículos 16, 17 y 18 una serie de pautas y criterios sobre la base de los principios de libre iniciativa económica y de necesidad y proporcionalidad, a fin de impedir que se establezcan restricciones o requisitos que resulten injustificados o desproporcionados. No ignoramos que, por sentencia del Tribunal Constitucional STC 79/2017, de 22 de junio de 2017, han sido declarados inconstitucionales y nulos algunos de los puntos del citado artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre -en concreto, las letras b/, c/ y e/ del apartado segundo-, pero nuestro razonamiento viene referido a aquellos otros apartados del artículo 18 no afectados por la declaración de inconstitucionalidad, además de a lo dispuesto en los artículos 16 y 17 la propia Ley 20/2013, que también hemos citado.

Así las cosas, no cabe aceptar que los artículos 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990 y 14.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, hayan renacido y vuelvan a ser de aplicación a raíz de la nueva redacción dada al artículo 48.2 LOTT, redactado por Ley 9/2013, de 4 de julio, pues las limitaciones y restricciones establecidas en tales preceptos reglamentarios no se ajustan a las pautas y criterios establecidos en las normas de rango legal a las que acabamos de referirnos, lo que, por lo demás, no debe extrañar habida cuenta que tanto el Real Decreto 1211/1990 como la Orden FOM/36/2008 son anteriores en el tiempo a esas normas legales que deben ser toma-

III. LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA Y LA REACCIÓN JURISPRUDENCIAL

La reacción social realizada por el sector del taxi a través de movilizaciones y paros en las principales ciudades del país puso sobre la mesa la necesidad de abordar sin premura el problema suscitado. Sin embargo, la opción, más que abrir un necesario debate y proporcionar una solución al mismo, se enfocó más en evitarse problemas que en resolverlos. Y de ahí que sigamos arrastrando el problema.

III.1. El Decreto-ley Ábalos

Como ya se ha aludido, y como directa consecuencia de las movilizaciones del sector del taxi, se dictó el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre -en el argot denominado Decreto-ley Ábalos por referencia al nombre del Ministro que en ese momento ocupaba la cartera de transportes- que habilitó a las Comunidades Autónomas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

En resumen, y por decirlo con brevedad, la solución alcanzada por la Administración General del Estado fue remitir a la competencia autonómica la búsqueda de soluciones a esta espinosa cuestión que, en resumidas cuentas, se plasmó en habilitar a las Comunidades Autónomas con la potestad de

das en consideración para llevar a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 LOTT redactado por Ley 9/2013 .

El desarrollo reglamentario previsto en el artículo 48.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres redactado por Ley 9/2013 se produjo finalmente, como sabemos, por Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre. Pero no procede que entremos a examinar aquí el contenido de sus disposiciones, ni su acomodo a las normas legales antes señaladas, pues es claro que el citado Reglamento no es aplicable *ratione temporis* al caso que nos ocupa.» (fundamentos de derecho tercero y cuarto).

Así pues, en esta jurisprudencia se indicaba que la remisión al reglamento por parte de la Ley 25/2013 sólo podía entenderse referida a desarrollos reglamentarios futuros, y ello por dos razones. En primer lugar, porque como principio general, la derogación de una norma derogatoria no hace revivir las normas derogadas por ésta. Pero, además, en los términos específicos del caso y aparte de las limitaciones incorporadas en el propio texto de la referida Ley, lo que hacía esta era abrir la posibilidad de que se impusieran ulteriores restricciones por vía reglamentaria, pero ni las incorporaba en su texto ni imponía un mandato al Gobierno para que así lo hiciera, sino que le habilitaba para hacerlo. Por tanto, era necesario un nuevo desarrollo reglamentario para aprobar, en su caso, limitaciones añadidas a las ya previstas por la ley. Por otra parte, las restricciones que ahora se impusieran por vía reglamentaria acogidos a la mentada cobertura legal, habrían de tener en cuenta el nuevo entorno legislativo, ampliamente liberalizador, que no era equiparable al existente en el momento en que se habían dictado la reglamentación anterior”.

dictar una regulación específica para que los vehículos de transporte con conductor –las conocidas VTC– pudiesen seguir operando en trayectos urbanos. Mientras tanto, se mantenía hasta ese momento una solución provisional, con la finalidad de compensar a los titulares afectados por los perjuicios derivados de la nueva delimitación del ámbito territorial de las autorizaciones VTC, previendo un régimen transitorio de cuatro años, ampliable en algunos casos a dos años, para que pudiesen continuar prestando servicios urbanos. Transcurrido ese plazo provisional ha sido cuando se están poniendo de relieve, más si cabe, algunas de las contradicciones que en esta materia han acontecido y lo provisional de la solución alcanzada.

Y es que luego, en cada Comunidad Autónoma, se han seguido distintas alternativas regulatorias. Tanto en lo que se refiere a la competencia para otorgar las autorizaciones cómo para establecer los requisitos y condiciones para la prestación de esos servicios. A título de ejemplo, en unas Comunidades Autónomas, ciñéndonos a la cuestión competencial como es el caso de Cataluña, se ha reconocido la competencia municipal en esta materia en vías urbanas. En otras, sin embargo, como ha acontecido en Madrid o Andalucía ignorando la misma en lo que se refiere a su ordenación (a pesar de que en el caso andaluz el Estatuto de Autonomía no deja dudas al respecto al atribuir como competencia propia de los municipios la ordenación y prestación del transporte público de viajeros).

El modelo de prestación de estos servicios diseñado por el famoso Decreto-ley Ábalos en el que descansa la actual regulación se basaría, junto a trasladar las competencias regulatorias en dicha cuestión a las Comunidades Autónomas obviando enfrentarse al problema que ya se ponía de manifiesto, en buscar un equilibrio entre la oferta de servicios en modalidad de transporte que representaban los VTC y la que ya proporcionaban los taxis, amparados en las correspondientes licencias municipales y, en su caso, autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo. Sin duda no de forma muy afortunada según se han desarrollado los acontecimientos.

Y es que el equilibrio buscado por ese nuevo modelo se basaba simple y llanamente en establecer limitaciones en la prestación de servicios por los VTC, en más o en menos dependiendo de la Comunidad Autónoma y de la presión que los lobbies existentes pudiera ejercer en cada ámbito territorial¹³,

¹³ Señeras son, en este concreto aspecto, la norma del País Vasco que fue objeto del Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, de condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor o conductora y con autorización de ámbito nacional, la norma de Cataluña dictada a través del Decreto-ley 9/2022, de 5 de julio, de medidas urgentes en materia de alquiler de vehículos con conductor, la norma de Madrid que vio la luz por me-

sobre distintos aspectos que han sido la fuente del conflicto, a saber: las conocidas limitaciones cuantitativas (básicamente la ratio 1/30); las limitaciones geográficas (limitaciones de la prestación de servicios en determinadas zonas); las limitaciones técnicas (condiciones de los vehículos); o, en fin y por último, limitaciones en la contratación (geolocalización o intervalos mínimos de tiempo para la contratación de los servicios). Y todas ellas constituyen, como ha indicado Román Márquez (2023:517), barreras al ejercicio de su actividad pudiendo afirmarse, indica dicho autor, que se ha producido una cierta captura del regulador en la regulación que las Comunidades Autónomas han realizado por el sector del taxi a fin de impedir la liberalización de dicha actividad.

III.2. La controversia judicial a nivel nacional.

La discusión planteada, en el fondo del asunto, lo ha sido a propósito fundamentalmente de si esas limitaciones son compatibles o no con la libertad de establecimiento y con la libertad de empresa que amparan tanto el ordenamiento europeo (artículo 49 TFUE) como el ordenamiento español (artículo 38 CE). Y veamos cuales han sido los principales pronunciamientos en la arena nacional.

Fue precisamente la Comunidad Autónoma del País Vasco, a fin de evitar el fraude según se alegaba en la pre-contratación de los servicios de VTC, quien estableció los requisitos que fueron objeto del litigio jurídico, en este caso se trataba de limitaciones en lo que se refiere a la contratación de los servicios, que es materia de pronunciamiento en las SSTS de 13 de febrero de 2023 (rec. 6718/2021), 15 de febrero de 2023 (rec.76227/2021) y 15 de febrero de 2023 (rec. 8337/2021).

Los autos de admisión del Tribunal Supremo aclaran, en este sentido, que la cuestión en que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en aclarar si el establecimiento en la normativa autonómica para el caso de los servicios VTC de una antelación mínima de, al menos, 30 minutos, desde el momento en que se realiza la solicitud y cumplimentación del contrato del servicio hasta que se produce la prestación efectiva de dicho

dio de la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, o la norma andaluza adoptada a través del Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

servicio, así como de una medida de restricción de geolocalización con carácter previo a su contratación, se hallaba justificado y resultaba compatible con el derecho a la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución Española), a la luz del artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y de la STS n.º 921/2018, de 4 de junio; así como de la doctrina constitucional sentada, entre otras, en las SSTC 35/2016, de 6 de marzo; 111/2017, de 5 de octubre y 112/2021, de 13 de mayo.

Razona la resolución jurisdiccional, respecto de la primera cuestión, que:

“Por lo que respecta a la exigencia de que exista un lapso de 30 minutos de antelación mínima entre la contratación telemática y la prestación del servicio, no cabe duda de que constituye una limitación muy notable para el ejercicio de esta actividad empresarial, ya que el cliente busca la prestación este tipo de servicios en el plazo más breve y por el precio más ventajoso posible. De modo que dicha exigencia, al anular la inmediatez de la prestación, disuade al usuario de su utilización hasta el punto de existe un serio riesgo de expulsión del mercado de las empresas que operan bajo este tipo de licencias. Y así lo ha afirmado la autoridad vasca de la competencia en el informe al proyecto de decreto (“La evidencia empírica ha demostrado que en otros mercados, la aprobación de un plazo mínimo de precontratación ha supuesto la salida del mercado de los operadores VTC [...]”) y en la misma línea lo han destacado también la autoridad catalana de la competencia (informe de 14 de enero de 2019) y el Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya en su dictamen 2/2019, de 2 de febrero”.

Y, en cuanto al segundo de los aspectos, argumenta que:

“La posibilidad de que los usuarios conozcan la localización de los vehículos disponibles de una plataforma antes de su contratación redundaría en beneficio de los consumidores en la medida en que les permite utilizar esta tecnología para identificar, entre los diferentes proveedores, aquel que ofrece el menor tiempo de espera. Es cierto que la geolocalización podría ser utilizada para localizar y contratar directamente a dichos vehículos en la vía pública, pero lo cierto es que esta posibilidad no dispensa al usuario de tener que contratar el servicio de VTC a través de una aplicación y, tal y como se ha señalado anteriormente, existen otros mecanismos que permiten controlar la contratación fraudulenta de estos servicios sin restringir los beneficios a los usuarios, por lo que tampoco esta limitación supera el juicio de adecuación y proporcionalidad previsto tanto en el artículo 4.1 de la ley 40/2015 -las Administraciones públicas que exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad “deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”- como en el artículo 5.2 de la Ley 20/2013, de

9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, al establecer este precepto que “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”.

La importancia de estas resoluciones de las que se da cuenta radica, y he aquí el interés, en que de alguna manera se empieza a poner en cuestión la propia doctrina sentada por el Tribunal Supremo que había validado en su sentencia de 2018 a la que ya nos referimos el contenido del artículo 182.1 del ROTT. Y con ello los requisitos para garantizar la contratación previa en los VTC admitiendo que la justificación de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano a fin de asegurar la modalidad del taxi como servicio de interés público se configuraba como una razón imperiosa de interés general¹⁴. En concreto dicha sentencia argumentaba que:

¹⁴ En efecto, los argumentos de la Administración demandada y de la patronal del Taxi basculan en considerar que la sentencia impugnada infringe el art. 38 CE. Y lo hace porque, a su juicio, interpreta que la libertad de empresa garantizada en dicho precepto no es un derecho fundamental, sino un derecho ilimitado.

Y es que reiteradamente se razona por éste que se trata de dos sectores que representan dos formas de transporte que compiten directamente en el mismo mercado, pero que prestan un servicio que no es igual. La declaración de nulidad de los apartados 2 y 5 del art. 2 del Decreto 200/2019 conlleva la igualdad absoluta en las condiciones de prestación del servicio del taxi y de los VTC, obviando que el servicio de taxi está concebido como un servicio de interés público y que su mantenimiento 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 puedan afectar a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas.

De esta forma, estima el recurrente que, frente al interés empresarial como el que pueda tener la demandante, se superpone la posibilidad de adopción de medidas que beneficien el servicio público de transporte, aunque dichas medidas hayan de limitar el ámbito de libre decisión en el ejercicio de la actividad empresarial.

Siendo que, a su juicio, la anulación de dichos preceptos conllevaría, a su vez, la infracción de la legislación de transportes de ámbito estatal, y en concreto del art. 182.1 del ROTT, porque al anular el establecimiento mínimo de los 30 minutos y la restricción a la geolocalización, posibilitaría la prestación del servicio sin una contratación previa. Razona, a estos efectos, que el Decreto 200/2019 no se explica sin la previa toma en consideración de las normas que le sirven de cobertura como es la previsión contenida en el art. 182.1 del ROTT en el que se prevé que el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado lo que justificaría dichas restricciones que finalmente lo que evitan es el fraude en la prestación del servicio de VTC.

Y añaden, además, que las sentencias recurridas infringirían el art. 5 LGUM porque, reiterando el mismo argumento, razona que omiten que los taxis y los VTC se encuentran en situaciones fácticas y jurídicas lo suficientemente distintas como para considerar que no son comparables y que, por tanto, las condiciones de prestación del servicio VTC que regula el Decreto 200/2019 no confieren una ventaja económica a los taxis.

“Parece claro que el aspecto sustancial de estos requisitos es el asegurar la limitación de los VTC a servicios de previa contratación, lo que supone restringir la actividad de los VTC a uno solo de los tres segmentos en los que se puede subdividir el mercado del transporte urbano mediante vehículos con conductor (la previa contratación, la parada en la vía pública y la contratación del vehículo en circulación). Pues bien, establecida esta limitación, su acreditación mediante la documentación pertinente es meramente instrumental y no plantea grandes problemas. Y en cuanto a la limitación de los VTC al segmento de la contratación previa, el carácter genérico de la objeción formulada en las demandas hace que debamos rechazarla con base en la admisión de la regulación y limitación de los servicios VTC fundadas en la razón imperiosa de interés general de mantener una prestación equilibrada en los servicios de transporte urbano mediante vehículos con conductor a fin de poder mantener un servicio de interés general como el de taxis por el que han optado las administraciones competentes en la materia”.

Y sienta como doctrina casacional que:

“El establecimiento en la norma autonómica de los límites consistentes en que los servicios de VTC tengan que ser contratados con una antelación mínima de 30 minutos antes de prestarse y la prohibición de geolocalización de los vehículos previa a su contratación, no se consideran compatibles con el derecho a la libertad de empresa (artículo 38 de la Constitución

Se explica, en tercer lugar, que se infringe la doctrina jurisprudencial recogida en las SSTC 35/2016, de 3 de marzo, 111/2017, de 5 de octubre, y 112/2021, de 13 de mayo al ignorar el canon de constitucionalidad que obliga a distinguir entre el acceso a una actividad y el ejercicio de una actividad. Argumenta respecto de este asunto la Asociación Nacional del Taxi que el Tribunal Constitucional ha establecido que de la libertad de empresa no se deriva la necesidad de que las condiciones del ejercicio de una actividad deban ser idénticas en todo el territorio nacional (STC 125/2021, de 3 de junio) considerando que de la jurisprudencia citada se extrae que en sede de artículo 38 CE:

- Hay que distinguir acceso, por un lado, de prestación del servicio por otro (STC 111/2017).
- La finalidad que justifica la restricción no tiene por qué estar limitada a una razón imperiosa de interés general, sino que cabe cualquier fin constitucionalmente legítimo.
- No cabe un análisis de proporcionalidad, sino de razonabilidad (STC 112/2021).
- En el análisis de la necesidad e idoneidad de la medida debe reconocerse un amplio margen de discrecionalidad al regulador. (STC 112/2021).
- Los criterios no tienen por qué ser idénticos en todas las CC.AA. (STC 125/2021).

Y, en aplicación de la misma, concluyen que las medidas cuestionadas afectan al desarrollo de la actividad empresarial pero no al acceso a la misma y no entrañan, por las razones expuestas, ninguna desigualdad entre operadores iguales, lo que conlleva que debieron someterse solamente al doble escrutinio siguiente: en primer lugar, debe comprobarse si el fin perseguido por ella es constitucionalmente legítimo; y, en segundo lugar, caso de superarse este primer examen, debe verificarse además si la medida es adecuada para la consecución de ese objetivo. Lo que, se concluye por el letrado recurrente, no se realiza en las sentencias impugnadas infringiendo, de esta forma, la doctrina constitucional sentada.

Española), ni supera el canon de necesidad, adecuación y proporcionalidad exigido por el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado”.

El Tribunal Supremo, bien es cierto, niega que en los recursos interpuestos se ponga en cuestión la doctrina anteriormente sentada y explica que lo único que se realiza en las citadas sentencias es determinar si esas concretas limitaciones son o no proporcionales con relación a ese fin legítimo¹⁵.

Lo cierto sin embargo es, al menos desde mi punto de vista, que se quiera o no se ha comenzado a matizar la inicial postura sostenida por el Tribunal Supremo, al menos en la interpretación que del requisito de la pre-contratación se estaba realizando con el argumento de evitar el fraude, lo que sin duda augura un nuevo *tempus* en esta materia que posteriormente ha ido confirmando en el ámbito europeo.

III.3. El pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En la línea ya iniciada de poner en cuestión esas limitaciones de funcionamiento a los VTC, en el Asunto C50/21 *Prestige and Limousine, S. L. contra Área Metropolitana de Barcelona y otras asociaciones del Taxi*, y tras las Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar¹⁶, el TJUE en su sen-

¹⁵ El Tribunal Supremo parte, en sus razonamientos y con invocación de la STJUE de 13 de enero de 2014 (asunto C-162/12) que precisamente abordó y consideró conforme al Derecho de la Unión la exigencia impuesta a las VTC consistente en tener que regresar a la base y la necesidad de disponer un local en el municipio de la autorización), de que es legítimo y, consiguientemente, se pueden imponer obligaciones a los operadores económicos que afectan al libre ejercicio de la actividad económica, sin que ello sea contrario a la Constitución ni a la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, pues el derecho a la libertad de empresa no garantiza que los poderes públicos no puedan establecer medidas que incidan en este derecho.

Sentado ese primer axioma, el Tribunal Supremo razona que las regulaciones públicas que afectan al ejercicio de una actividad empresarial deben cumplir varias exigencias: la primera que han de ser adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y desde la perspectiva de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado deben estar amparadas en una de las razones de interés general contempladas en el art. 3.1 de la LGUM y ser adecuadas y necesarias para este fin; pero, en segundo lugar, las limitaciones al libre ejercicio de una actividad económica no pueden conllevar, debido a su intensidad, una privación del referido derecho fundamental contenido en el art. 38 de la Constitución (STC 89/2017, de 4 de julio) y, desde la perspectiva de la Ley de garantía de unidad de mercado, deben ser proporcionales.

¹⁶ Para esta examinada limitación debe considerarse una restricción a la libertad de establecimiento y la existencia de una autorización o licencia debe ser considerada de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Sentencias de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite Digital*, asunto C390/99, apartado 29 y de 10 de marzo de 2009, *Hartlauer*, asunto

tencia de 8 de junio de 2023, establece que la limitación del número de licencias de servicios de vehículos de turismo con conductor en la conurbación de Barcelona es contraria al Derecho de la Unión¹⁷.

El TJUE señala que, tanto la exigencia de una licencia adicional como la limitación del número de licencias de servicios de VTC, constituyen restricciones a la libertad de establecimiento. Y es que, a juicio de Tribunal, la exigencia de una licencia adicional limita el acceso al mercado para los nuevos participantes, mientras que la limitación del número de prestadores de servicios de VTC en el AMB restringe la competencia.

El TJUE analiza si estas restricciones están justificadas por una razón imperiosa de interés general y si son proporcionales y subraya que mientras los objetivos de gestión del transporte, tráfico, espacio público y protección del medio ambiente pueden ser razones imperiosas de interés general, no puede

C169/07, apartado 34), *ipso facto* una restricción a la libertad de establecimiento (o, a la inversa, a la libre prestación de servicios).

Y, por tanto, razona que una restricción a la libertad de establecimiento solo puede justificarse, en primer lugar, si responde a una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, si respeta el principio de proporcionalidad, es decir, si es apropiada para garantizar, de manera congruente y sistemática, la realización del objetivo de interés general que se propone y si no va más allá de lo necesario para su consecución.

Respecto de la primera cuestión la AMB y el Gobierno español entendían que existían tres tipos de justificaciones: la primera, garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los *servicios de taxi*, que supuestamente constituyen «servicios de interés público»; la segunda, mantener un equilibrio adecuado entre los prestadores de servicios VTC y de taxi; y la tercera, *last but not least* como veremos finalmente, gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público, y proteger el medio ambiente.

¹⁷ El recurso había sido interpuesto por PRESTIGE -una empresa de VTC´s- contra el Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circularan íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (entrada en vigor el 28 de julio de 2018).

Se trataba de un reglamento aprobado por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) con el propósito de disciplinar el servicio de VTC en el conjunto de la conurbación. Conurbación que, dada su especial configuración legal, constituía un ámbito “urbano” a los efectos del transporte de personas en taxi o en vehículos VTC y respecto de la cual, en el momento de dictar dicha normativa, el AMB se consideraba competente en su ámbito para regular el servicio de “taxi” y en base a ello consideró que podía y debía regular la prestación de servicios VTC de alcance urbano o metropolitano lo que luego se vería confirmado efectivamente por la normativa autonómica dictada con posterioridad en Cataluña.

Pues bien, en el procedimiento se cuestionaba la limitación de licencias VTC´s a la proporción 1/30 establecida en el artículo 48.3 de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, y su correspondiente traducción en la norma reglamentaria dictada, por entender que a dicha limitación se oponía frontalmente la libertad de establecimiento y el deber de no obstaculizar el intercambio comercial (recordemos que ya la STS de 4 de junio de 2018 (rec. 438/2017) había considerado esa limitación sin justificación alguna aunque no había procedido a su anulación por no ser objeto del recurso).

considerarse que garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi sea un motivo que pueda amparar esas limitaciones.

Razona el Tribunal que la exigencia de autorización previa puede considerarse necesaria para alcanzar objetivos como la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente, pero resulta preciso para que así pueda considerarse que la autorización específica esté basada en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyan cualquier arbitrariedad y que no se solapen con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia señala que la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi no parece idónea para garantizar la consecución de los objetivos que se pretenden alcanzar (en particular, la reducción del recurso al automóvil privado; su contribución a alcanzar el objetivo de una movilidad eficaz e integradora, gracias a su nivel de digitalización y a la flexibilidad en la prestación de servicios, y la prestación de esos servicios mediante vehículos que utilizan energías alternativas, fomentada por la normativa estatal de los servicios de VTC).

Considera, asimismo, que no han quedado desvirtuadas las alegaciones según las cuales es posible adoptar medidas menos restrictivas para limitar el posible impacto de la flota de los VTC en el transporte, el tráfico y el espacio público en el área metropolitana de Barcelona (a saber, medidas de organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios), así como para alcanzar el objetivo de protección del medio ambiente (por ejemplo, imponiendo límites de emisión aplicables a los vehículos que circulan en ese espacio urbano). En este sentido, señala el TJUE que:

«si bien los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de una conurbación, así como de protección del medio ambiente, pueden constituir razones imperiosas de interés general, el objetivo de garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi es un motivo de carácter puramente económico que no puede constituir una de esas razones».

Y en base a dichas razones concluye que la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi no parece idónea para garantizar la consecución de dichos objetivos.

Bien es cierto que, como se ha destacado en algún comentario¹⁸, un análisis de la sentencia pausado pone de relieve que la misma deja abierta la posi-

¹⁸ Puede verse, a este respecto, el comentario realizado en el despacho Baño León "Larga vida al taxi: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

bilidad de establecer medidas regulatorias al no oponerse al artículo 49 TFUE una autorización específica siempre que, efectivamente, se acredite debidamente que dichas medidas son idóneas y proporcionadas para garantizar la buena gestión del tráfico, del transporte y del espacio público o para la protección del medio ambiente, y, a su vez, la ausencia de otras medidas menos restrictivas.

IV. VUELTA A LAS ANDADAS: LA ÚLTIMA RESPUESTA DEL LEGISLADOR A TRAVÉS DEL DECRETO-LEY ESCOBA DE 2023

El título IV del libro tercero del Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, en tres artículos, dice adaptar el régimen jurídico de los servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a la mencionada sentencia de 8 de junio de 2023 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La realidad, lo creo sinceramente, es bien distinta ya que lo que en verdad pretende es tratar de blindar, digo bien, el actual régimen jurídico hasta tanto se arbitra una nueva solución dando una nueva patada adelante a la vista del proceso electoral en ese momento en marcha.

La norma parte de declarar al servicio del transporte de viajeros en taxi como servicio de interés público (artículo 151), dada la naturaleza de la actividad que desempeña, que se explica exige su prestación en condiciones de calidad muy estrictas, de universalidad, sin posibilidad de elegir por criterios comerciales la prestación de unos servicios y rechazar otros, con garantía de un precio estable en todas las circunstancias y con amplia cobertura en todo el territorio, incluso en las áreas geográficas con demanda inestable y limitada, por la escasa población residente. De esta forma, dispone que: “[...] los instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas que se lleven a cabo por las Administraciones competentes deberán garantizar la prestación de un servicio de calidad para todos los usuarios, no discriminatorio y con una cobertura de prestación suficiente en todo el territorio, mediante la adopción de las medidas que determinen y delimiten la naturaleza, duración y alcance de las obligaciones correspondientes”.

Hasta ahí nada que objetar, sino al contrario. Desde el punto de vista del Gobierno, según se explica en la norma, se quiere apostar por el impulso del

de 8 de Junio de 2023 sobre restricciones a las VTC’S” (<https://banoleon.com/es/blog/larga-vida-al-taxi/>).

transporte público accesible, considerando el derecho a la movilidad de la ciudadanía, a favor de un medio que detrae vehículos privados de los entornos urbanos e interurbanos más próximos a las grandes ciudades que es dónde se concentran el grueso de los servicios.

Lo negativo es que, aprovechando el fallo de la citada sentencia, se van a establecer distintas medidas que resultan, sin duda, discutibles en relación al espíritu y la finalidad de los argumentos que parecen desprenderse de los razonamientos que realiza la propia sentencia. De esta forma, por un lado, se exige que la disposición del vehículo que, en todo caso, debe vincularse a la autorización debe estar en propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento a largo plazo en el sentido que dispone la normativa de tráfico al respecto, es decir, arrendamientos con una duración superior a tres meses, de conformidad con el artículo 1 de la Orden INT/3215/2010, de 3 de diciembre, por la que se regula la comunicación del conductor habitual y del arrendamiento a largo plazo al Registro de Vehículos a fin de evitar aquellos casos de adscripción de vehículos estrictamente para sustanciar los trámites administrativos de comprobación y, una vez en alta la autorización, se dan de baja inmediatamente. No es esto, sin embargo, lo que merece nuestra opinión crítica.

Y es que, razonando que es evidente, al menos en su opinión así lo es, que un crecimiento exponencial del número de autorizaciones tiene impactos negativos sobre el medio ambiente se establecen nuevos requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor con objeto de garantizar la protección de la mejora de la calidad del aire y la reducción de emisiones de CO₂ permitiendo, además, que las Comunidades Autónomas establezcan otros con el fin de hacer frente a la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público en su ámbito territorial y anunciando la posibilidad de que vía reglamentaria se establezcan otros criterios objetivos (artículo 149). El cinismo de que el problema de la contaminación urbana viene de los VTC, y que nada tiene que ver al parecer el vehículo privado en este asunto, no parece el más acertado razonamiento ni justificación de las medidas adoptadas. El juicio de idoneidad y de proporcionalidad es, cuando menos, discutible.

Por último, y en sintonía con lo que ya se apuntaba más atrás, pero con un particular y distinto propósito, se explicita la posibilidad de que los entes locales, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, dispongan de herramientas de actuación para ordenar la prestación de servicios de transporte de viajeros en vehículos de turismo, lo que incluye los servicios de arrendamiento con conductor. Y, entre éstas, se contempla en forma expresa la po-

sibilidad de incluir, en su caso, de conformidad con la legislación autonómica, la solicitud de una autorización por parte de las entidades locales que deberá estar justificada por razones de interés público, tales como la protección del medioambiente urbano o la garantía de la seguridad vial, y resultar proporcionadas garantizando, en todo caso, la sostenibilidad, calidad y seguridad de los servicios de interés público involucrados (artículo 150).

En fin, no una, ni dos, sino hasta tres autorizaciones puede ser el final, por ahora, de esta cuestión.

Ya aconteció en la Sentencia EVENTECH respecto del uso de los carriles reservados en que el Tribunal vino a declarar que esa limitación podría ser contraria al TFUE, remitiendo a los tribunales nacionales su comprobación, y ahora vuelve a suceder. Y es que, efectivamente, estamos en un mercado en transformación. Me temo que el modelo de convivencia entre taxi y VTC hasta ahora establecido ha saltado por los aires guste más o menos. Me explico.

¿Cómo podrán mantenerse las limitaciones en la prestación de los servicios de VTC que se han recogido en algunas normas autonómicas? En efecto, qué explicación con arreglo a los pronunciamientos europeos podrá darse a la obligatoriedad a los VTC de prestar servicio con una contratación previa, o la prohibición de que se pueda geolocalizar a los VTC a través de una app si no se han contratado antes, o la prohibición a los VTC de circular a menos de 300 metros de los aeropuertos, puertos marítimos, estaciones de tren y estaciones de autobús si no transportan a ningún cliente, la medida de los vehículos, el color, etc. ¿Qué razones imperiosas de interés general se podrán argumentar en cada uno de esos casos?

Y si esas dudas nos asaltan al referirnos a los elementos sustantivos, no menos dudas creo que pueden asaltarnos respecto de los criterios para afinar las competencias de ordenación de dichos servicios de transporte local de viajeros. En efecto, ¿qué autoridades habrán de ser competentes, en su caso, para otorgar autorizaciones en el medio urbano que resulten justificadas en razones de interés general? Si son las que el lector avezado está pensando, y que lucen en las propias Conclusiones del Abogado General en la célebre sentencia de la que hemos dado cuenta, no precisamente las Comunidades Autónomas. Seguidamente nos referiremos a esta cuestión.

V. LA TECNOLOGÍA COMO FUENTE DE TRANSFORMACIÓN DE LA COMPETENCIA: LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS EN EL ÁMBITO URBANO

Históricamente, la normativa estatal estableció un mecanismo doble de equilibrio de competencias local/autonómica para hacer frente a la dicotomía entre taxi y VTC. Este mecanismo consistía en que, en forma previa a la concesión de una licencia VTC, las CCAA debían solicitar un informe vinculante –si era en sentido negativo– al municipio competente lo que no significaba sino un reconocimiento evidente de la competencia municipal en la materia (artículo 188 Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres).

Lo cierto, sin embargo, y cómo ya se aludía con anterioridad, es que las innovaciones tecnológicas resultan determinantes para que en la actualidad la competencia municipal sobre esta modalidad de transporte sea más evidente que hasta ahora. Nunca ha sido puesta en cuestión en el sector del taxi donde tradicionalmente la competencia municipal no había sido discutida (y afirmada jurisprudencialmente en la STS de 17 de abril de 2000, rec. 1945/1992)¹⁹, pero mucho me temo que ahora también en el sector de la VTC habrá que

¹⁹ Dicha sentencia razonaría que:

“En este círculo jurídico, es patente que la legislación autonómica no puede desconocer la competencia de los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, pues de lo contrario lesionaría el artículo 137 de la Constitución que les atribuye autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”. Ahora bien, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981, “Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”. Esa misma sentencia pone de manifiesto las dificultades que entraña concretar el interés respectivo en relación a cada materia, habida cuenta de que sobre la misma pueden incidir varios poderes autónomos. En estos casos, la distribución de competencias se hará en función del interés predominante o bien creando fórmulas de coordinación entre los distintos poderes concurrentes.

Desde otra perspectiva, también debe reconocerse que, al margen del transporte urbano de viajeros, las otras formas de transportes por carretera inciden en territorio municipal y, de hecho, afectan a los entes locales. De aquí que, en relación con los mismos, aunque no con la intensidad de aquél, deba atribuírseles, en ciertos casos, intervención con el fin de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 2º.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, cuando se trate de asuntos que afecten “directamente al círculo de sus intereses”. Cuál sea esta intervención y la forma de la misma dependerá del mayor o menor grado de incidencia del servicio en el interés municipal, arbitrando los mecanismos de coordinación y cooperación que rigen las relaciones interadministrativas, y que se regulan en el capítulo II, título V de la mencionada ley”

llegar a similares conclusiones. Y es que, en efecto, a esta conclusión parecía llegar la sentencia del Tribunal Supremo de 2018 a la que antes nos referimos cuando razonaba que:

“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”.

Lo que no resulta en absoluto extraño ya que los servicios de transporte que los VTC prestan, a través de plataformas de intermediación, no son por lo general ni nacionales ni autonómicas, sino que su expansión en los últimos años y su vocación en los servicios que se prestan es eminentemente urbana (y si acaso, y allí donde se produzcan conurbaciones urbanas, metropolitana). Las propias exposiciones de motivos de las normas autonómicas dictadas en los últimos años reconocen ese hecho.

No parece ilógica, por tanto, la conclusión de que sean en primer término los municipios quienes tengan atribuida las competencias para el establecimiento de requisitos y condiciones en el ejercicio de dicha actividad incluida la autorización de ésta. Maxime si ya tienen la de autorización de taxis que, como estamos poniendo de relieve, compite en un mismo sector y para un mismo público objetivo. Ni el principio de subsidiariedad ni creo que ningún otro motivo nos debería llevar a otra conclusión cuando estos servicios desarrollan su actividad en el ámbito urbano.

La actividad de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor tiene la consideración de transporte público de viajeros. Y en dicha actividad, en forma pacífica, se admite que la competencia para el transporte discrecional de viajeros urbano e interurbano, pero dentro de la misma Comunidad Autónoma, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y entes locales. Y lo cierto es que los servicios que las licencias de VTC prestan a través de las plataformas como Uber o Cabify son, como ya se señaló por la doctrina (Boix Palop, 2017:131), eminentemente urbanos. De hecho, estas plataformas no se instalan por Comunidades Autónomas, sino que su desarrollo está basado en ciudades.

La garantía constitucional de la autonomía local exige que, en aquellos ámbitos en que exista un interés relevante municipal, se otorguen a los

municipios competencias propias como, a título de ejemplo, sucede en el caso de Andalucía según lo que mandata tanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Ley de Autonomía Local de Andalucía y la propia legislación de ordenación del transporte terrestre (STC 107/2017, de 21 de septiembre, FJ 3 c)²⁰.

De esta forma, si se crea una autorización para la prestación del servicio de transporte público discrecional de viajeros en el ámbito urbano la misma necesariamente ha de ser atribuida a los municipios dado que la existencia de la misma afecta a la política de éstos en materia de transporte y movilidad y así lo reconoció la STS de 17 de abril de 2000 (rec. 1945/1992) que indicó que: *“es patente que la legislación autonómica no puede desconocer la competencia de los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, pues de lo contrario lesionaría el artículo 137 de la Constitución que les atribuye autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

Ciertamente, y como indica esta última resolución jurisdiccional, cuál sea esta intervención y el medio en que opere la misma dependerá del mayor o menor grado de incidencia del servicio en el interés municipal lo que no parece discutible en el presente caso dada la afectación que dichas autorizaciones tienen en la política local de transporte y movilidad²¹, pero lo que no se pue-

²⁰ De esta forma, el artículo 92 Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge las siguientes previsiones:

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

Pero es que, asimismo, el artículo 9 Ley Autonomía Local de Andalucía recoge como competencias propias de los municipios:

8. Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.

Ya el propio artículo 4 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros establecía como competencias municipales.

1. Los municipios son competentes, con carácter general, para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.

²¹ Así se desprende de los propios razonamientos del Abogado General en el asunto que, cuando se refiere a gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público como motivos para que se pueda sujetar a autorización una licencia de transporte, razona que:

74. *En la medida en que estas razones no tienen por objeto proteger, desde un punto de vista económico, el sector del taxi de las vicisitudes de la vida económica, pueden considerarse, en principio, razones imperiosas de interés general.*

de hacer, como han realizado distintas normas autonómicas dictadas en los últimos tiempos, es desconocerla.

Y es que cuestiones como la limitación de VTC que se abordaba en la sentencia del TJUE de la que se ha dado cuenta o la utilización privilegiada de vías urbanas por el taxi que ya se abordó en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de enero de 2015, Eventech (asunto C-578/13), no son ajenas adonde afinquemos dicha competencia para resultar o no justificadas. Si dichas restricciones mediante una autorización solo pueden obedecer a razones imperiosas de interés general cuya competencia, según lo ya apuntado, radica en los municipios mucho me temo que ha de enfrentarse de una vez por todas dicha cuestión.

VI. CONCLUSIONES: NUEVOS TIEMPOS, NUEVAS SOLUCIONES

En mi opinión, y a medida que avanzamos en el siglo XXI, es probable que veamos una fusión cada vez mayor de lo tradicional y lo tecnológicamente avanzado. Estamos en un mercado claramente en transformación²². En lugar de escoger entre un taxi convencional o un VTC lo más probable es que nos

75. Cabe enfatizar que el Tribunal de Justicia ya ha aceptado que la protección del medio ambiente urbano y la necesidad de garantizar la seguridad vial constituyen razones imperiosas de interés general. Estas razones no coinciden exactamente con lo que se invoca en el presente asunto. Sin embargo, considero que los objetivos de gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público constituyen una razón imperiosa de interés general. Huelga decir que las ciudades y aglomeraciones tienen interés en facilitar un tráfico fluido, evitar los atascos y, de un modo más general, proporcionar espacios públicos que garanticen una elevada calidad de vida.

76. Además, la protección del medio ambiente puede, en principio, constituir una razón imperiosa de interés general.

De más está decir, y hemos de reiterarlo, que se trata de razones propias de la competencia municipal.

²² Así lo explicaba el Abogado General en el asunto C-52/21 aclarando, se extractan algunos párrafos, que:

“Los mercados en transformación son una cuestión delicada tanto para los legisladores como para los encargados de interpretar y aplicar la ley. Las circunstancias geopolíticas, la tecnología y la sociedad y, con ello, las demandas de los consumidores se hallan en constante evolución. Al mismo tiempo surgen nuevos actores, tecnologías y proveedores. Dichos mercados tienen efectos desestabilizadores en las circunstancias corrientes. Modifican el statu quo, unas veces de manera temporal y otras indefinidamente. Cuando un mercado está sujeto a un cierto grado de regulación, el panorama que se encuentran los recién llegados a él, que a menudo utilizan nuevos modelos de negocio, no suele ser nada halagüeño....”

El negocio de los taxis en Europa se presta a un estudio de caso de un mercado en transformación. En muchos lugares de la Unión los prestadores de servicios de taxi han gozado históricamente de protección frente a la competencia gracias a la regulación estatal, mientras que las plataformas electrónicas han comenzado a ofrecer servicios de transporte local de pasajeros bajo demanda con gran empeño, precisión y eficiencia....”

embarquemos en un futuro donde estas dos categorías, hasta ahora distintas, se desdibujen y se transformen en una nueva forma de transporte urbano. Con la fusión de lo tradicional y lo tecnológico el surgimiento de los vehículos autónomos y el enfoque en la sostenibilidad en cuanto a la energía a utilizar es más que probable que veamos un paisaje de transporte completamente nuevo en las próximas décadas.

De ello se hizo eco el Abogado General en el asunto C50/21 argumentando que no encuentra, en efecto, una explicación suficiente en el Derecho europeo ya que la cuestión le suscitaba preguntas:

¿por qué los servicios de taxi y los servicios VTC están sujetos a diferentes regímenes jurídicos si satisfacen la misma demanda (el transporte local individual privado) y si, como afirma el órgano jurisdiccional remitente, compiten entre sí? ¿por qué no se examina el régimen aplicable a los taxis y, en lugar de eso, se restringe el acceso al mercado de los servicios VTC hasta el punto de que dicho acceso resulta imposible?

Los taxis y los vehículos con licencias VTC compiten entre sí en el servicio de transporte de viajeros. Y lo hacen, ciertamente, bajo dos modelos de prestación de los servicios distintos. La intervención de ese mercado, estableciendo limitaciones a la actividad de los VTC por la legislación de transporte española, plantea dudas sobre su acomodo al Derecho de la Unión y, muy en concreto, respecto de la libertad de establecimiento y del Derecho de la competencia como con acierto ha señalado Román Márquez (2023: 518). Recordemos, a estos efectos, que siendo una forma privada de transporte en la que los prestadores del servicio no son entidades públicas no está actualmente sujeto a armonización en la Unión. De esta forma, aunque si bien los Estados miembros tienen libertad para intervenir y regular dicho sector, si han de respetar los principios primarios existentes en el Derecho de la Unión. Y es esto lo que está puesto en cuestión de verdad.

A pesar de ser un mercado en transición solo parece que sean los VTC las que deben adaptarse al mercado ya existente del taxi y para ello es preciso establecer limitaciones a su actividad dado que en caso contrario el mercado tal cual está concebido hasta ahora podría saltar por los aires. Pero es precisamente este planteamiento, que todavía inspira en cierta medida la jurisprudencia del Tribunal Supremo²³, el que verdaderamente está en cuestión. Y es

.....*Todo esto ha dado lugar a una situación en la que la distinción entre los servicios tradicionales de taxi y los nuevos actores del mercado se ha difuminado, solapándose los servicios prestados por ambos tipos de actores...*”.

²³ Bien es cierto que en el Auto de 20 de mayo de 2022 (recurso n.º 3380/2021) el propio Tribunal Supremo ha planteado una Cuestión Prejudicial frente al Real Decreto-ley 3/2018

que, en la jurisprudencia de éste al menos hasta ahora, aún subyace la idea de que esas limitaciones puedan estar basadas en el mantenimiento de un equilibrio entre los servicios de taxi y de las VTC y en que estamos ante un servicio de interés general que podrían justificar esas limitaciones. Y solo se ha de analizar si las medidas adoptadas son o no son proporcionales.

Y es que quizás ahí está el verdadero problema, a saber: pensar una regulación como si se tratara de dos sectores distintos cuando la realidad es que se trata del mismo sector. Solo que se trata de sectores nacidos en momentos distintos (uno en la era digital y otro en la era analógica) lo que obliga, sin duda, a buscar como conseguir su necesaria armonización y convivencia que, a buen seguro habrá que hacer seguramente mediante otras fórmulas, ya que empieza a haber indicios de que el modelo actualmente existente, basado en una regulación disímil de ambos sectores, no lo ha conseguido. Un buen punto de partida sería tener en cuenta las consideraciones realizadas por la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión 2022/C-62/01 sobre el transporte local de pasajeros bajo demanda.

Para determinar el marco jurídico más adecuado ante estas dos realidades hay que analizar varios factores entre los que podemos citar tres que son recurrentes: la competencia en condiciones de equidad, el interés del consumidor que debe ser especialmente protegido y los derechos laborales implicados, pero ello no se logra desconociendo las libertades comunitarias y con parches regulatorios (Martínez Cañellas, 2021). Hemos de preguntarnos si el actual sistema de licencias y autorizaciones garantiza la protección de esos intereses y por las consecuencias que un régimen de plena liberalización de esa actividad podría acarrear incluidas eventuales indemnizaciones (Román Márquez, 2023b:250).

Desde mi punto de vista será necesario homogeneizar el régimen de prestación de servicio de ambos, diseñar un nuevo sistema autorizatorio que me-

ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con las siguientes preguntas: a) ¿Es compatible con la libertad de establecimiento –art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE– imponer a otros servicios de transporte urbano de vehículos con conductor como los 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? b) 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? c) ¿Es compatible con la prohibición de ayudas de Estado contemplada en el artículo 107 TFUE la medida limitativa para los VTC de establecer una relación de licencias 1/30 enunciada en la pregunta anterior?

jore el sistema tal como está configurado hoy en día, y abrir el sector a una verdadera competencia dentro de un marco legal que garantice tanto los derechos de los consumidores como el de los trabajadores. Todo ello sin olvidar los costes de transición a la competencia que, como ha indicado Boix Palop (2017:149), debieran ser considerados mediante alguna fórmula que permita desbloquear la actual situación.

Es preciso, en suma, inspirar un modelo propio para el sector del transporte privado, más abierto, flexible y tecnológico, y en el que quepan tanto taxistas como empresas de VTC.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baño León, José María (2019): “La competencia municipal en el transporte urbano discrecional, a propósito de la STS nº 921/2018 de 4 de junio sobre los límites a las VTC” en <https://banoleon.com/es/blog/la-competencia-municipal-en-el-transporte-urbano-discrecional-a-proposito-de-la-sts-no-921-2018-de-4-de-junio-sobre-los-limites-a-las-vtc/>
- Boix Palop, Andrés (2017): “La ordenación del transporte colaborativo urbano”, en el libro colectivo *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Domenech Pascual, Gabriel (2015): “El impacto de la economía colaborativa sobre la regulación del taxi”, en el libro colectivo *La eficiencia el transporte como objetivo de actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Marcial Pons, Madrid.
- Domenech Pascual, Gabriel (2019): “La economía de las plataformas digitales en el sector de los taxia y los VTC”, en el libro colectivo *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa: perspectiva general y sectoriales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Martínez Cañellas, Anselmo (2021): “Los conflictos de Uber y la necesidad de una norma específica y que regule las compañías de transporte en red”, *Revista CEF*, nº 240.
- Montero, Juan José y Risueño Martí, Jorge (2017): “El impacto del transporte colaborativo en el transporte público tradicional”, en el libro colectivo *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Román Márquez, Alejandro (2023a): “La nueva regulación autonómica de las VTC: una oportunidad perdida para racionalizar el sistema”, en el libro colectivo *Desregulación y regulación de la Economía colaborativa en la actividad turística y las actividades con incidencia Turística*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Román Márquez, Alejandro (2023b): “Revocación de autorizaciones y expropiaciones desregulatorias: taxis y vehículos turismo con conductor ante su nuevo

marco regulador”, en el volumen colectivo *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública: presente y retos*, Iustel, Madrid.

Solinas, Carla (2019): “Servizi di trasporto e piattaforme digitali. L’esperienza italiana”, en el libro colectivo *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa: perspectiva general y sectoriales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Tarrés Vives, Marc (2017): Economía colaborativa y uberización de la economía. Francia como ejemplo para el caso del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo” en el libro colectivo *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Soriano Arnanz, Alba (2017): “Regulación aplicable a Uber en Londres: la pugna entre los black cabs y las empresas de transporte colaborativas”, en el libro colectivo *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).