



UNIVERSIDAD DE LEÓN

Facultad de Derecho Grado en Derecho

Curso 2014/2015

Análisis del régimen público del taxi

Sistemas comparados y propuesta liberalizadora

Treatment of the public system of taxi

Compared systems and liberalizing proposal

Realizado por Sergio Tresguerres González

Dirigido por D^a Mercedes Fuertes López

Índice

Abreviaturas	3
Resumen	4
Abstract.....	5
Objetivos.....	6
Metodología.....	8
I. Origen y evolución de la normativa regidora del servicio de taxi.	10
I.1) El inicio de la actividad de taxi.....	10
I.2) Expansión del servicio	11
I.3) Primeros cuerpos normativos estatales del siglo XX.....	13
I.3.a) Las leyes de régimen local y los Códigos de Circulación.....	14
I.4) Crecimiento del sector y configuración definitiva del servicio de auto-taxis. 1947-1979.....	15
I.4.a) Los transportes urbanos y la ley de 1947	16
I.4.b) La ley de Régimen Local de 1955	17
I.5) El Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros de 4 de noviembre de 1964	20
I.5.a) Las licencias de auto-taxi en el RNSUTAL	21
I.6) Primera normativa dentro del marco constitucional: El Reglamento Nacional de Servicios Urbanos.....	25
I.7) Sistema de competencias dentro del marco constitucional.	30
I.7.a) Los preceptos constitucionales.....	30
I.7.b) La legislación de Régimen Local.....	31
I.7.c) La legislación sectorial y la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996	32
I.8) El auto-taxi como medio de transporte interurbano y la crisis del sector.....	34
I.9) Tendencias liberalizadoras	35
I.9.a) Primer impulso: La Directiva de Servicios, la ley “Ómnibus”	36
I.9.b) Segundo impulso, la ley 9/2013.....	43
I.9.c) Tercer impulso liberalizador, la economía colaborativa.	44
I.10) Situación definitiva del sector del transporte discrecional de pasajeros con conductor en la actualidad.	47
I.10.a) Clasificación de los servicios:.....	48
II. Los sistemas más competitivos en Europa: Regímenes comparados.	51
1) Irlanda	51
II.1.a) Contexto previo y proceso de liberalización.....	51
II.1.b) El desarrollo y control de la liberalización: la Comisión Reguladora del Taxi	

.....	53
II.1.c) Requisitos de acceso.	54
II.1.d) Consecuencias y críticas de la liberalización.	55
2) Suecia:	59
II.2.a) Contexto previo y proceso de liberalización:	59
II.2.b) Efectos de las reformas:.....	60
3) Reino Unido	62
II.3.a) Contexto previo y proceso de liberalización:	62
II.3.b) Efectos	63
II.4) Conclusiones.....	64
III. Nuevo horizonte en el arrendamiento de vehículo con conductor: la economía colaborativa, la aparición de UBER y el papel del Estado en la regulación.	66
III.1) La economía colaborativa:	66
III.2) UBER	69
III.2.a) La respuesta de la compañía y su evidente e imparable expansión.....	72
III.3) El papel del Estado en la regulación y su devenir actual	74
III.3.a) El papel del Estado en la regulación del taxi.....	76
III.4) El principio de protección de la confianza: La liberalización frente al título habilitante	81
III.4.a) La licencia y su transmisibilidad	81
III.4.b) El principio de protección de la confianza	82
III.5) Propuesta de liberalización.....	85
III.5.a) Consecuencias	89
Conclusiones.....	90
ANEXO 1	98

Abreviaturas

- LBRL Ley de Bases de Régimen Local
- LOTMC Ley Ordenación del Transporte Mecánico por Carretera
- LOTT Ley Ordenación Transportes Terrestres
- LRL Ley de Régimen Local
- OFT Office Fair Trading
- Op.Cit. Obra citada
- Pág. Página
- PHV Private Hire Vehicles
- RBEL Reglamento Bienes Entidades Locales
- RD Real Decreto
- RJ Referencia Jurídica
- RNSUITAL Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros
- RNSUTAL Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transporte en Automóviles Ligeros

- ROTT Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres
- RSCL Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales
- Ss. Siguietes
- VTC Arrendamiento Vehículos con Conductor
- STS Sentencia del Tribunal Supremo

Resumen

Desde la introducción de los vehículos de tracción mecánica en nuestra sociedad, la proliferación normativa para controlar las características de la actividad y dar satisfacción tanto a la oferta como a la demanda ha sido la característica principal de este sector. Es evidente como a lo largo de los años la regulación ha sido ambigua y excesiva, existiendo en la actualidad tanto normativa estatal, autonómica y local respecto a la actividad del taxi, y normas contradictorias en el sector del arrendamiento de vehículos con conductor, la única figura que puede ejercer cierta competencia sobre los primeros.

Por otro lado, diversos países europeos que se caracterizaban por poseer un sistema similar al de España, con fuertes controles respecto a la entrada como oferente en el mercado y respecto a las tarifas, han iniciado durante los últimos años diferentes reformas procompetitivas con la finalidad de solucionar las exigencias de taxistas y usuarios respecto a los ingresos y la calidad del servicio respectivamente.

En España se han valorado pequeñas modificaciones en el sector debido a las tendencias liberalizadoras iniciadas por la Unión Europea y armonizadas por España,

tratando de instaurar una regulación menos restrictiva y generar una mayor competitividad en el sector del taxi.

Además, la incidencia de las nuevas tecnologías ha provocado la necesidad de reconsiderar el papel del Estado dentro de la regulación no solo ya de la economía sino de las relaciones entre las personas, reconsideraciones que deben seguir el camino marcado por las instituciones europeas y por los individuos, que reclaman una mayor libertad de decisión en el consumo de servicios.

Palabras clave: regulación excesiva - reformas procompetitivas – tendencias liberalizadoras – competitividad – libertad de decisión

Abstract

Since the introduction of vehicles of mechanical traction in our society, the proliferation of rules to control the features of the activity and to satisfy both supply and demand has been the main feature of this sector. It has been appreciated how throughout the years the regulation was ambiguous and excessive, considering nowadays the existence both national, regional and local regulations of the taxi activity, and conflicting standards in the field of leasing vehicles with driver, the only figure which can make some competence against taxi's market.

Furthermore, many European countries that were characterized by having a regulated system similar to Spain, with strong controls over both entry and prices, have begun in recent years some pro-competitive reforms in order to address the needs of taxi drivers and users regarding the incomes and quality of service.

In Spain, a few changes have been done in the sector due to the liberalizing trends begun by the European Union which has been introduced by trying to establish a less restrictive regulation and generate greater competitiveness in the taxi sector.

Moreover, the impact of new technologies has made it necessary to reconsider the role of government in regulating not only the economy itself but also

economical relationships between people, that reconsiderations should follow the demands of the European institutions and the individuals, calling for greater freedom of choice in consumption of services.

Key words: excessive regulation – liberalizing trends – competitiveness – freedom of choice

Objetivos

Ante la cuestionada situación del sector del taxi, en el que tanto oferentes como demandantes se encuentran insatisfechos, el primer objetivo ha sido entender y conocer las causas que han derivado en un mercado tan deficiente en distintos aspectos para todos los sujetos que interactúan en el mismo. Para ello, el primer reto ha sido conocer la historia de la normativa al respecto en España, valorando los resultados de las mismas acorde al contexto en el que fueron realizadas y su conexión con la situación actual.

Todos los intentos liberalizadores han sido paralizadoras o suavizados debido a las fuertes protestas de los taxistas, que sin embargo encuentran en los numerosos y costosos requisitos el principal problema para aumentar el total de carreras realizadas, debido a la necesidad de establecer un precio que aleja a numerosos demandantes de contratar sus servicios. Por ello, uno de los principales objetivos ha sido conocer cuáles eran las exigencias que se les demandan por parte de la Administración, su incidencia en la actividad y sus consecuencias en sus ingresos y la demanda del servicio.

Al tratarse la liberalización de los servicios, y en concreto del taxi, de una tendencia imperante en los Estados europeos, otro importante bloque de objetivos ha sido conocer cuál era la regulación anterior, cómo se encuentra el sistema regulado en la actualidad y cuáles son los resultados, tanto positivos como negativos, de las liberalizaciones realizadas en Irlanda, Reino Unido y Suecia. Todos estos países han desarrollado liberalizaciones con características distintas, por lo que para abordar una

posible propuesta ha sido necesario comprender cuáles eran los procesos desreguladores más satisfactorios.

La crisis del sector no solo se debe a la contingentación de las licencias, sino también a la incidencia de nuevos modelos económicos y de intercambios de bienes y servicios, por lo que ha sido necesario investigar la afectación de los mismos no solo sobre el mercado, sino sobre las necesidades y demandas de los individuos y las posibles soluciones que podrían aportar las nuevas tecnologías al desarrollo y expansión del servicio.

La posible liberalización del taxi es un proceso que afectaría a miles de oferentes que operan en el mercado y que han realizado una inversión considerable en base a la confianza que depositaban en el Estado para comenzar a operar en el mercado según unas bases establecidas que garantizaban unas ganancias mínimas. La incidencia de esta confianza depositada ha supuesto la necesidad de conocer los principios jurídicos del derecho administrativo al respecto, su aplicabilidad en situaciones similares y la valoración de las mismas por parte de la doctrina.

Metodología

Con el fin de alcanzar los objetivos sobre estas líneas mencionados la metodología ha sido la siguiente.

En primer lugar la elección del tema del trabajo tuvo su origen en la búsqueda de problemáticas o conflictos actuales en los que destacara la incidencia del derecho administrativo y en concreto de una actividad que careciera de un estudio pormenorizado con el fin de abordar un tema novedoso y original sobre el que se pudieran aportar nuevas conclusiones. La decisión de investigar sobre el sector del taxi en España y el planteamiento de una liberalización del taxi tuvo como principal justificación la necesidad de abordar un problema que hasta ahora no había sido abordada de manera expresa y profunda por la doctrina, dada su actualidad.

En segundo lugar fijamos las pautas que se debían seguir para lograr los objetivos establecidos, dividiendo el trabajo en tres apartados cuyo desarrollo entendimos necesario:

- a) Un primer apartado formado por la historia de la normativa reguladora del sector. En este apartado se debían valorar no solo los cambios normativos, sino también las consecuencias económicas derivadas del papel del regulador y los objetivos pretendidos por este para ordenar la actividad. La finalidad sería conocer la relación entre la historia de la normativa en España y la situación actual del sector.
- b) El segundo apartado estaría formado por un análisis de diferentes reformas procompetitivas realizadas por países que partieran no solo de una regulación similar a la de España, sino de un contexto social y económico que permitiera asimilar los resultados de esas reformas a una reforma del mismo carácter en España. El objetivo sería conocer cuáles eran los puntos que habían beneficiado a todos los sujetos del mercado y cuáles habían sido las decisiones desreguladoras que perjudicaron al pretendido crecimiento del sector en el que se justificaba la liberalización.
- c) El último apartado estaría compuesto por la propuesta de liberalización atendiendo a las analizadas previamente. Además, se debería tener en cuenta la incidencia y el papel de las nuevas tecnologías, su función dentro de un

sector liberalizado, así como el análisis de la función que el regulador debe abordar en la regulación de estas tecnologías. También estimamos necesario valorar el papel de la normativa vigente y los principios administrativos respecto a la figura de los titulares de los títulos habilitantes, con el fin de analizar la legalidad de la propuesta final.

Los medios utilizados han sido la bibliografía al respecto por parte de los sectores doctrinales más representativos en la materia, sobre todo en la primera sección sobre la historia de la regulación del transporte en España, e informes estatales e internacionales realizados por los Estados y por la OCDE sobre los resultados de los procesos desregulatorios llevados a cabo en los países analizados. Sobre el análisis del papel de las nuevas tecnologías y la figura del regulador los materiales analizados han sido los dictámenes de la Unión Europea y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, así como el uso de monografías y revistas doctrinales.

Una gran fuente de conocimiento ha sido la jurisprudencia a la que he podido acceder a través de la base de datos Westlaw a la que la Universidad de León me ha facilitado el acceso.

Finalmente, he de mencionar que este trabajo ha sido dirigido por D^a Mercedes Fuertes López, catedrática de derecho administrativo de la Universidad de León, a la cual agradezco su esfuerzo y dedicación a lo largo de toda la realización de este proyecto.

I. Origen y evolución de la normativa regidora del servicio de taxi.

I.1) El inicio de la actividad de taxi

La regulación de la prestación del servicio del taxi encuentra su germen incluso antes de que existieran los taxis como los conocemos hoy en día. El control de la actividad surge a raíz de la existencia de los coches de plaza, o vehículos de tracción animal, si bien es cierto que hasta finales del siglo XIX el transporte urbano careció de importancia debido a la situación económica y social de la época, que motivó que “no fuera objeto de una regulación específica por parte de la legislación sectorial, ni tampoco aludiera expresamente a él la legislación decimonónica del régimen local”.¹

La aparición del auto-taxi tuvo como grandes culpables a diez Landaulet de cuatro asientos, que llegaron a Madrid en 1909, mientras en Barcelona se inauguró el servicio de transporte en vehículos a motor un año después, y a consecuencia del lógico tránsito de los carruajes hacia los vehículos a motor se aprobaron rápidamente por parte de los Ayuntamientos específicas normas reglamentarias, tan rápidamente que el primer reglamento del taxi de Madrid fue aprobado seis años antes de la entrada en funcionamiento del servicio, el 12 de Junio de 1903. Ya entonces desde un primer momento se exigiría para ejercer la prestación del servicio una autorización que debía solicitarse mediante instancia dirigida al alcalde, junto con un dibujo del vehículo y una acreditación del constructor confirmando que el coche reunía todos los requisitos técnicos. Estas primeras reglamentaciones no eran más que meras disposiciones de policía administrativa cuya única finalidad consistía en garantizar el orden público ante la irrupción de estos nuevos medios de transporte en el tráfico, hasta entonces inexistente, de las zonas urbanas.

No menos novedosa fue la incorporación a estos vehículos del taxímetro, un aparato cuya función se entiende en el propio significado etimológico de la palabra, *τάξις*, tasa, y *μέτρον*, medir, que calcula el precio que debía abonar el usuario basándose en dos variables, el tiempo transcurrido y el kilometraje recorrido, y que hoy en día también cuenta con otras variables como la hora a la que se realizar el trayecto, el

¹ CARBONELL PORRAS, Eloísa CANO CAMPOS Tomás. *Los transportes urbanos*. Iustel.Madrid. 84-96440-59-1 (p.85-95)

día de la semana o el carácter festivo del día en el que se presta el servicio, de este aparato deriva la denominación de taxi a dichos vehículos.

En un principio, los auto-taxis convivieron con los denominados coches de plaza hasta la desaparición de estos últimos en 1931.² Sin embargo, no todos los auto-taxis que prestaban el servicio en ciudades contaban con la mencionada figura del taxímetro y durante bastante tiempo el servicio se prestó en parte sin dicho aparato, con el paso de los años el sector se fue adaptando a los avances técnicos hasta encontrarnos en la situación actual donde el taxímetro es no solo habitual sino preceptivo para el ejercicio del servicio, siendo obligatorio su uso desde 1966 en las grandes ciudades.³

I.2) Expansión del servicio

En esta primera etapa correspondiente a los primeros años del siglo XX el sector del taxi se caracterizó por la libertad en la explotación, acorde a la tendencia liberalizadora de la época en lo que al conjunto de transportes por carretera respecta.⁴ El crecimiento entre los años 1920 y 1930 es abrumador, apreciándose un aumento de 2.250 a 3.200 auto-taxis.⁵

Desde un primer momento la prestación de este servicio exigía el requisito indispensable de una habilitación dispensada por el poder público. La primera justificación estuvo basada en la función de policía administrativa, puesto que el objetivo era controlar el cuidado y conservación de las carreteras, además del control de la afectación de estos nuevos, ruidosos y desconocidos medios de transporte a la vida de principios del siglo XX, donde el tránsito era en su gran mayoría peatonal o a través de vehículos movidos por caballos.

En Barcelona el servicio era prestado por diez empresas que prestaban su servicio al público y cuya competencia entre sí condujo a una reducción de tarifas de la que se benefició el consumidor, caso contrario era el de Madrid, donde la tendencia fue

²LERALTA, Javier *Historia del taxi de Madrid*. Silex ediciones, Madrid. 2003. 9788477371229 Pág.116

³Las regulaciones del servicio establecían un período máximo para la implantación del taxímetro, como por ejemplo el Reglamento de carruajes de Madrid de 1918, sin embargo sobre el papel la realidad era bien distinta y no se dio solución al problema hasta la aprobación del Reglamento Nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros de 1979.

⁴BOTELLA CARRETERO, Jorge *El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis*. Tirant Lo Blanc. Valencia. 2002. 9788484425717

⁵GÓMEZ LÓPEZ, Antonio *Los transportes urbanos de Madrid*. Madrid. 1983. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 9788400055240. pág. 57

distinta y provocó que en gran parte los servicios fueran prestados por trabajadores autónomos, ello no impidió que durante estos primeros años la regulación favoreciera la libre competencia. Las tarifas aprobadas por el Ayuntamiento tenían carácter de máximas y los taxistas podían decidir aplicarlas como tales o en cantidad inferior y el número de licencias no estaba limitado.⁶ En definitiva, prácticamente la única regulación que ejercían los Ayuntamientos era relativa a las características técnicas y estéticas de los vehículos.

La primera tendencia intervencionista en el sector tuvo lugar una vez instaurada la II República y se fue acentuando durante los años de la posguerra, tendencia caracterizada por la limitación del número de licencias, poniendo fin a la política liberalizadora que tan buenos resultados había dado durante los primeros treinta años de existencia del servicio.

Con el paso del tiempo la restricción acabaría obedeciendo también a razones económicas, puesto que los empresarios necesitaban obtener una garantía de que su inversión iba a ser amortizada, y ello se aseguraba a través de la reserva de la prestación del servicio de manera monopolista en beneficio de los titulares de estas licencias.

A pesar de que la exigencia de la posesión de una autorización fuera preceptiva desde un primer momento, no se planteó la limitación de la concesión de estos títulos hasta después de la Guerra Civil, a partir de este momento la intervención en el mercado dejó de limitarse a la posesión de una mera licencia que se obtenía previo pago si se cumplían todos los requisitos implantados por el regulador, sino que a pesar de cumplirse los requisitos exigidos la Administración se reservaba la potestad de conceder la licencia o no.

Es en este momento donde la licencia se convierte en un absoluto privilegio, puesto que al crearse un monopolio artificial por parte del Estado, la inversión realizada siempre obtendrá un retorno y generará un beneficio. La propia Administración, consciente de ello, llega a utilizar la atribución de estas licencias, al igual que sucedía con el otorgamiento de estancos o establecimientos de lotería, para premiar a determinados sectores afines al régimen franquista a sabiendas de que la posesión de la misma garantizaba unos ingresos mínimos. Incluso se llegó a utilizar el otorgamiento de dichas licencias a modo indemnizatorio, como en el caso de los españoles que debieron

⁶*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op. Cit., pág 56-57*

abandonar Guinea Ecuatorial en 1970 como consecuencia de la descolonización.⁷

I.3) Primeros cuerpos normativos estatales del siglo XX.

Hasta 1924 el control de la actividad así como los requisitos implantados eran controlados por la Administración Local a través de ordenanzas, es a partir de entonces cuando el poder estatal comienza al menos a mencionar si no afectar de manera directa a los transportes urbanos.

La legislación de los transportes en esta primera etapa está constituida por el Real Decreto de 4 de Julio de 1924⁸ y su reglamento de aplicación aprobado por Real Orden de 11 de diciembre de 1924.

De esta regulación hay que destacar la clasificación de los diferentes tipos de transporte⁹ diferenciados en clases, A, B, C o D. En lo aplicable a la línea de este trabajo, conviene diferenciar entre los servicios de la Clase C y D, que son los que recogen los diferentes tipos de transportes urbanos. Los primeros eran “servicios urbanos y suburbanos, con itinerario y horario fijos, sin obligación de transportar normalmente la correspondencia pública”, de lo que se entiende que el servicio de auto-taxi no se encuadraba dentro de los considerados de Clase C, dado que no cuentan con itinerario y horarios fijos, por lo que habría que remitirse a la Clase D,¹⁰ sin embargo en el artículo 75 de la citada Real Orden se añade un punto de complejidad al entender que estos servicios “(..)solamente se podrán efectuar por vehículos matriculados para los servicios urbanos..” poniendo de manifiesto que el servicio de auto-taxi no se encuadra dentro de ninguna de las clasificaciones, hecho que se confirma con la reforma del año 1929,¹¹ que suprimió la regulación dedicada a los servicios urbanos¹² y estableció en su artículo 91 que “la capacidad de estos carruajes no habrá de exceder de la usual en los que prestan servicio corriente de “taxis” en las poblaciones”.

⁷En la Orden del Ministerio de Gobernación de 13 de Enero de 1970 se establece que el artículo 15 del por aquel entonces vigente Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros de 1964 no sería de aplicación para los repatriados de Guinea. Este artículo establecía los requisitos para poder solicitar una licencia de taxi, que eran estar empadronado en el lugar en el que se solicitara la licencia, tener en el mismo lugar una residencia mínima de un año y estar empadronado en la localidad por un período mínimo también de un año.

⁸Titulado como “Servicios públicos de transportes mecánicos por las vías ordinarias del Estado, Mancomunidad, Diputación y Ayuntamientos”.

⁹Art. 71 de la Real Orden de 11 de Diciembre de 1924.

¹⁰“Servicios públicos libres, para viajeros, con itinerario y horario indeterminados”

¹¹Realizada a través de la Real Orden de 22 de Junio de 1929

¹²La clasificación excluía a los transportes urbanos y mantenía como servicios de la Clase C a “los servicios libres de viajeros, sin sujeción a itinerario ni horario previamente determinados”.

De lo expuesto se extrae que la nueva reglamentación se refería al servicio del taxi como un servicio municipal ajeno a la regulación de transportes que realizaba el Estado en las reglamentaciones anteriormente expuestas, lo que obviamente significaba que este servicio no se regulara en la Real Orden de 22 de Junio 1929, que en su artículo 140 afirmaba que “la presente reglamentación se entenderá – por lo que pueda afectar a los Ayuntamientos – que se refiere única y exclusivamente a los caminos de carácter vecinal y no a las vías urbanas dentro de los cascos de las poblaciones, en las que los Municipios regularán con absoluta autonomía lo que se refiere a transportes” lo que en consecuencia deriva la regulación del servicio del taxi a la legislación de régimen local.¹³

I.3.a) Las leyes de régimen local y los Códigos de Circulación

El Estatuto Municipal de 1924 es la legislación de régimen local correspondiente a este período, texto que se caracteriza por un marcado carácter municipalista que aboga por la descentralización¹⁴, ello se entiende de la redacción de su artículo 150 donde se atribuyen las competencias exclusivas al Municipio, donde destaca en lo relativo a estas líneas la “policía de vigilancia y seguridad, para ordenar el uso comunal de la vía pública y para proteger personas y cosas”¹⁵ y en consecuencia para ordenar la circulación dentro del término municipal.

Posteriormente, el texto de la Ley Municipal de 1935¹⁶ no introdujo modificaciones significativas respecto del anterior ahora mencionado, pero sí añadió una primera declaración de competencia expresa a favor del municipio en materia de transportes terrestres.¹⁷

En cuanto al servicio de auto-taxis, la ordenación del sector permanece al margen del resto de transportes urbanos y no se configura como un servicio público, simplemente se aumentaron los poderes de intervención de los Municipios. En consecuencia, surgen las Bases para la reglamentación del servicio de vehículos de auto-taxis en el término municipal de Barcelona de 1931, que cambiaron el servicio en esta ciudad eliminando la gestión empresarial característica en esta ciudad para adoptar

¹³ *El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* Pág. 59-60

¹⁴ MIR Y BAGÓ, Josep “*El sistema español de competencias locales*” Marcial Pons. Madrid. 1991.

¹⁵ Apdo. 13º del art. 150 del Estatuto Municipal de 1924

¹⁶ Aprobado por Decreto de 31 de Octubre de 1935.

¹⁷ *El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op.Cit.* Pág. 68

un servicio cooperativista que se mantiene hasta día de hoy. En Madrid, tras un intento fallido de municipalización del servicio unido a una grave crisis en el sector, se celebró en Enero de 1933 el Congreso Municipal de Municipalización donde por primera vez se habló de fijar el número total de vehículos destinados al servicio de alquiler en relación con las necesidades de la población.¹⁸

En cuanto a los Códigos de Circulación, el primero de esta etapa fue el Reglamento de circulación de vehículos con motor mecánico por las vías públicas de España,¹⁹ que inicia la que va a ser la primera regulación del servicio a escala nacional, todo ello respetando la autonomía local declarada tanto en el Estatuto Municipal de 1924 como en el Reglamento de obras, bienes y servicios municipales.

Posteriormente fue aprobado el Reglamento de circulación urbana e interurbana²⁰ que, a diferencia del anterior, estableció un criterio más intervencionista, a destacar la exigencia de una nueva reglamentación del permiso municipal de conducción,²¹ un registro de coches y conductores, llevar el número de matrícula en un sitio visible²² o el uso de uniforme para la prestación del servicio.²³

En definitiva, lo que se extrae de la normativa ahora mencionada es que a pesar de las pretensiones iniciales por realizar una regulación unitaria del transporte por carretera, el taxi se vio apartado de la misma siendo la normativa reguladora de la circulación de vehículos la que incluyó algunos preceptos concretos sobre este servicio.

I.4) Crecimiento del sector y configuración definitiva del servicio de auto-taxis. 1947-1979

Es durante este período que abarca desde 1947 hasta 1979 donde se produce el desarrollo de la industria de auto-taxi y su definitiva configuración normativa.

Después de la normativa mencionada en el apartado anterior, ha de

¹⁸ *Historia del taxi de Madrid Op.Cit., pág. 141*

¹⁹ Aprobado por Real Decreto de 16 de Junio de 1926

²⁰ Por Real Decreto de 5 de Agosto de 1928

²¹ Art. 134 de Reglamento de circulación urbana e interurbana de 1928-modificado por el Real Decreto Ley de 30 de octubre de 1929- establecía como obligatoria la creación de un permiso para ejercer la profesión de conductor de vehículo de alquiler urbano para el ejercicio de la profesión.

²² Art. 135 del

²³ Art. 134 apdo.9º.

hacerse una breve mención a la transición desde la misma hasta la legislación de 1947, que se realiza a través de la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera de 24 de enero de 1941 y la Ley de 11 de diciembre que la desarrollaba. En la base 8ª de la Ley de 1941 se establece una definición de “servicio público de transporte por carretera” entendiéndose que se engloban dentro de dicho concepto “todos aquellos que tienen por objeto el transporte mecánico de viajeros o mercancías por cuenta ajena y por vías o caminos públicos extraurbanos del Estado, Provincia o Municipio efectuado por automóviles sobre la superficie de dichas vías o utilizando carriles instalados en ellas o tomas aéreas de energía, como los tranvías o trolebuses”. Esta ley excluye de la regulación general a los transportes urbanos, como venían haciendo las anteriores, y como volvería a hacer la legislación de 1947.

I.4.a) Los transportes urbanos y la ley de 1947

Efectivamente, las leyes de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, en adelante LOTMC, y de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres, junto con sus respectivos reglamentos de desarrollo,²⁴ destacan la ausencia de regulación de los transportes urbanos, además del reconocimiento de la iniciativa privada, la persistencia del intervencionismo público, protección del ferrocarril, abandono definitivo del criterio demanial²⁵ y publicación de los servicios regulares al igual que en la legislación anterior.

Deja clara la LOTMC desde el principio su no afectación a los transportes urbanos, donde se ha de ubicar al servicio de auto-taxis, y ya en su artículo 1.1 enuncia que “se registrarán por las normas establecidas en la presente ley los transportes de viajeros y mercancías sin camino de rodadura fijo o sin medios de captación de energía por las carreteras y caminos del Estado, Provincia o Municipio, fuera del casco urbano de las poblaciones”.²⁶ Al realizar esta exclusión **en primer lugar** se restringen

²⁴Decretos 9 y 16 de diciembre de 1949 por los que se aprueba el Reglamento de ordenación de los transportes por carretera y el Reglamento de coordinación de los transportes terrestres.

²⁵Se abandonó el criterio del dominio público como justificación de intervención en el sector del transporte.

²⁶Sobre la delimitación de casco urbano, el artículo 1.2 del ROTMC establecía que “*se entenderá por casco urbano el conjunto de la población agrupada, sin que existan en su edificación soluciones de continuidad que excedan de 500 metros. En casos de duda acerca de lo que, a efectos de transportes, debe entenderse por casco urbano, y sobre todo en los casos de poblaciones diseminadas en un mismo término municipal, el Ministerio a que ha de extenderse la aplicación de este reglamento y los de la zona de actuación municipal*”

las competencias de los Municipios, dado el carácter centralizador de la legislación sectorial, las competencias municipales sobre ferrocarriles, trolebuses y tranvías quedaron reducidas a facultades de inspección y sanción reservándose el Estado el grueso de tales competencias, limitándose la competencia municipal en materia de transportes a los transportes realizados por buses y auto-taxis.²⁷ **En segundo lugar**, al excluirse la aplicación de la norma de los transportes urbanos, los Municipios tuvieron que completar la ordenación de sus servicios de transporte a través de la legislación de régimen local, como ya ocurrió durante la primera etapa de siglo XX entre el los códigos de circulación y las leyes municipales.

Por otro lado, hay que destacar que en contables ocasiones el servicio de auto-taxi excedía del ámbito delimitado para casco urbano, por lo que en definitiva se producía una contradicción competencial, al ser de carácter municipal la competencia para ordenar este servicio y por otro lado la obligación de poseer una autorización para cuando el servicio excediera del término municipal tal y como establece el art. 179.b) del Código de Circulación de 1934²⁸ y que choca de lleno con la delimitación competencial de carácter municipal. De todo esto se entiende, que una vez más, durante este período de mediados de siglo XX la normativa relativa al servicio de auto-taxi sigue siendo incompleta, ineficaz e incluso contradictoria.

I.4.b) La ley de Régimen Local de 1955²⁹

Hasta este cuerpo normativo, que constituye el cuerpo legislativo de régimen local del franquismo,³⁰ ha de acudir para encontrar la justificación competencial de los municipios en esta actividad. Hasta la aprobación de esta norma encontramos tres textos legislativos en materia de régimen local, la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de junio de 1945, el Texto Articulado de la Ley de Administración Local y la Ley de 3 de diciembre de 1953 que regula algunos aspectos relativos a las haciendas locales.

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo El servicio público de los transportes urbanos, *Revista de Administración Pública*. Nº10 , 1953. Pág. 53-88 ISSN 0034-7639

²⁸ “Los automóviles de servicio público urbano, para circular fuera de los respectivos términos municipales, deben ir provistos de los correspondientes permisos especiales expedidos por la Autoridad competente.”

²⁹ Aprobada por Decreto de 24 de Junio de 1955

³⁰ “El sistema español de competencias locales” *Op. Cit.*, pág. 184

Hay que dirigirse pues a la ley de Régimen Local de 1955, en adelante LRL, aprobada el 24 de junio del mismo año a través de un texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 1945 y 1953. Dicha ley en su artículo 101.2 establece las competencias relativas a los transportes terrestres de los municipios. Fue este precepto el que sirvió de base a los municipios para la ordenación de sus servicios, todo ello teniendo en cuenta que su competencia se reducía al casco urbano, concepto en el que radica la contradicción entre la legislación sectorial y la de régimen local.³¹

Es durante este período -a lo largo de los años 50- cuando se inician fuertes presiones del sector, que aboga por un incremento en el control municipal del servicio³² a través de una limitación del número de licencias y que tuvieron sus consecuencias en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que pasó a constituir el marco jurídico del sector hasta la aprobación del Reglamento Nacional de 1964.

Durante los primeros años de los 50 se produce una recuperación constante del sector³³ apreciándose un cambio en los titulares del servicio, pasando a ser los autopatronos los principales propietarios de licencias que explotan la misma con un asalariado.

Así pues, el marco en el que se encuentra el sector a partir de este momento es el de los autopatronos por un lado frente a los asalariados por otro que va a crear una lucha continua entre ambas partes. Son los autopatronos quienes se encuentran en contra de aumentar el número de licencias, puesto que conlleva un aumento de taxis y disminución en consecuencia de su cuota de mercado, en el lado opuesto, los asalariados pretenden que se aumente el número de licencias para pasar a ser autopatronos, ello tiene su justificación en que estos últimos obtienen determinados privilegios a la hora de adjudicar nuevas licencias o transmitir las ya existentes.

En cuanto al desarrollo de esta norma, varias disposiciones reglamentarias fueron dictadas para dictar labor, entre las que hay que destacar el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en adelante RSCL,³⁴ y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, RBEL en adelante.³⁵

El RSCL supuso un importante activo para los Municipios a la hora de

³¹En palabras del artículo 15 del Reglamento “Se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento”.

³²*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit. Pág. 80-81*

³³De 3748 en 1950 a 5750 en 1959.

³⁴Aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955

³⁵Aprobado por Decreto de 27 de Mayo de 1955

regular los servicios municipales que eran de su competencia, lo que en consecuencia tuvo su incidencia sobre el campo de los transportes urbanos que, como se acaba de ver, carecían de regulación en la normativa sectorial.

Hasta la aprobación del RSCL las regulaciones que los Municipios realizaban sobre sus respectivos servicios de auto-taxis se encuadraban dentro de las reglamentaciones de policía urbana y de circulación,³⁶ pero con el nuevo marco ofrecido por el RSCL los servicios de auto-taxis se pasaron a configurar como “servicios particulares prestados al público” con un régimen diferente al de policía.

Este nuevo marco jurídico se configuraba en el art. 1.4 del RSCL, donde se establecía que los Ayuntamientos podrían intervenir la actividad de sus administrados “En los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa.”

Este precepto encontraba en el artículo 17 su desarrollo, donde se contienen los puntos básicos a regular por parte de los Municipios para la prestación de este tipo de servicios:

- “1. En la reglamentación de los servicios privados prestados al público, los que se refiere el número 4º del artículo 1º, corresponderá a las Corporaciones locales otorgar la autorización, aprobar las tarifas del servicio, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación, las garantías de interés público y las sanciones aplicables en caso de infracción, así como los casos en que procediere revocar la autorización.
- 2. Las autorizaciones se otorgarán con arreglo al Reglamento de Bienes de las Entidades locales.”

Es obvio que el servicio del auto-taxi se encuadra dentro de este marco, y es pues el RSCL el cuerpo normativo que recoge las competencias municipales en cuanto a este servicio, de cuya redacción se entiende que los Municipios pasan a controlar desde este momento la totalidad de la actividad, dado que en el artículo 17 se extienden las competencias a la otorgamiento de licencias, el régimen tarifario, la revocación de las licencias o el procedimiento sancionador.

Sin embargo y una vez más, la proliferación de normas tiene como consecuencia la existencia de contradicciones entre las mismas, en este caso entre el

³⁶*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* Pág. 87-88

RSCL y el RBEL, dado que el primero establece un sistema de autorizaciones para las actividades prestadas al público a entender de los artículos 1.4 y 17 mientras que el RBEL utiliza un criterio de concesiones para este tipo de actividades, tal y como se confirma en el artículo 63 apartado 5º, donde se regula la concesión y la previsión del régimen tarifario para este tipo de actividades.

I.5) El Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros de 4 de noviembre de 1964

Ante la nula incidencia de la legislación sectorial de transportes,³⁷ la progresiva recuperación del sector junto al aumento de volumen de actividad y en definitiva del número de licencias de manera descontrolada unida a las presiones de los trabajadores del sector pusieron de manifiesto la necesidad de actuación por parte de la Administración Central para dotar al sector de un marco jurídico común a todo el territorio del Estado, y así nace el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros de 4 de noviembre de 1964,³⁸ en adelante RNSUTAL.

Este reglamento estableció una regulación completa del servicio, al que califica de servicio público,³⁹ de manera que la posibilidad de que los Municipios dictaran sus propias normas sobre el servicio se redujo a situaciones muy concretas e irrelevante, lo que acabará suponiendo una absorción completa de la competencia municipal.

La radiografía de esta norma se puede reducir a:⁴⁰

- Clasificación de los servicios regulados⁴¹

³⁷La regulación general de transportes careció de importancia en el sector hasta la aprobación de la Ley Orgánica del Transporte Terrestre de 1987

³⁸Aprobado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 4 de noviembre de 1964.

³⁹Cfr: Art. 1.2º

⁴⁰*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* Pág. 95

⁴¹Artículo 2º.

Clase a) AUTO TAXIS.- Servicios medidos por contador taxímetro y prestados diariamente dentro del casco urbano con automóviles ligeros de alquiler con conductor.

Clase b) AUTO TURISMO.- Servicios prestados en el interior o fuera del casco urbano de las poblaciones por automóviles ligeros de alquiler con conductor y sin contador taxímetro, mediante aplicación de tarifas municipales o de ámbito nacional, según que el servicio sea urbano o interurbano.

Clase c) SERVICIOS ESPECIALES Y DE ABONO.- Esta modalidad comprende los servicios

- Requisitos exigibles a los conductores para prestar servicios⁴²
- Normas relativas a los vehículos y sus características⁴³
- Normas que regulan la prestación del servicio con carácter general, uniforme, obligación de prestar servicio, tiempos de espera, cambio de moneda etc..
- Particularidades propias de cada uno de los servicios regulados: auto-taxis, autoturismos, especiales o de abono⁴⁴ y vehículos sin conductor.

En cuanto al régimen tarifario,⁴⁵ se establecía en los artículos 27 a 32 la competencia municipal para la fijación de las tarifas de los servicios de tipo A y B⁴⁶ siempre que se tratara de servicios urbanos, dado que las tarifas relativas a servicios interurbanos, excepto los de clase C, eran competencia del Ministerio de Obras Públicas, asimismo, se preveía la revisión de las mismas cada 3 años y su carácter obligatorio tanto para los usuarios como para los empresarios.

I.5.a) Las licencias de auto-taxi en el RNSUTAL

El RNSUTAL fue girando hacia un criterio de adjudicación preferente a los asalariados del sector, criterio que rige en la actualidad bajo la vigencia del Reglamento Nacional de 1979, según el cual tienen preferencia absoluta para la obtención de nuevas licencias.

En el artículo 14 se estableció la obligatoriedad de la licencia municipal

contratados para ceremonias, uso continuado en régimen de abono u otros especiales, utilizando vehículos que tengan determinadas características de lujo, potencia, etcétera, o que sus conductores reúnan circunstancias o conocimientos no obligados o inherentes a los corrientes de su profesión.

Clase d) VEHÍCULOS SIN CONDUCTOR.- El alquiler de vehículos sin conductor y sin aparato taxímetro se acomodará a lo dispuesto en los artículos 49 y 50 del Reglamento Nacional y 108 y siguientes del presente Reglamento.

⁴²Entre los requisitos que han de reunir destaca la obligación de estar en posesión del permiso municipal de conductor previsto en el Código de Circulación y la obligación a los Ayuntamientos de establecer las pruebas necesarias para la obtención de tal permiso.

⁴³Ser propietario del automóvil afecto a la licencia, en este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en la Sentencia 31 de Enero de 1979 (RJ 1979/541) declarando la inseparabilidad de las titularidades de la licencia y del vehículo adscrito a la misma.

⁴⁴Estos servicios habrán de contratarse en una oficina abierta al público, dado que los automóviles no podrán estar circulando por la vía pública ni encontrarse estacionados en la misma.

⁴⁵La primera de las reformas del RNSUTAL fue a causa de una redacción en el artículo 27, modificando la Orden de 10 de Diciembre de 1964 la redacción con la finalidad de unificar las tarifas para los servicios de las mismas características.

⁴⁶Las tarifas de los servicios C y D eran, en principio, libres.

para prestar servicios, exceptuando los de Clase D, para lo cual se exigía que las personas físicas o jurídicas solicitantes estuvieran domiciliadas y tuvieran un año mínimo de residencia en la localidad donde la solicitaran, si fueran personas físicas se exigía además estar empadronados en dicha localidad.

En cuanto al número de licencias, el artículo 16 establecía que “no será limitado de antemano, pero su concesión por los ayuntamientos vendrá determinada por la necesidad y conveniencia del servicio público, acreditadas a través de los informes que al respecto han de emitir la Organización Sindical y la Comisión Delegada de Servicios Técnicos a que se refiere el artículo 5º de la Ley 47/1959 de 30 de julio,⁴⁷ a la vista de las especiales condiciones de la circulación de la ciudad, necesidad de nuevos situados en la vía pública y su posible repercusión en el tráfico, volumen de los transportes colectivos, incremento de la población y demás circunstancias que discrecionalmente se aprecien para justificar o no la conveniencia o necesidad de la concesión de las nuevas licencias”

Así pues, se dotaba a los Ayuntamientos de discrecionalidad para poder limitar el número de licencias, al añadir el artículo como cláusula final “demás circunstancias que discrecionalmente se aprecien”⁴⁸ siendo eso sí su adjudicación con carácter reglado, solicitadas por los particulares mediante el procedimiento establecido por los propios Ayuntamientos o en defecto de este por el establecido en el artículo 9 del RSCL, 14 del RNSUTAL.

En cuanto a su otorgamiento, el RNSUTAL supuso un paso adelante en lo que a protección del sector se refiere. En un principio el artículo 17 del mismo establecía un sistema de cupos de preferencia en su otorgamiento “de tal manera que de tres licencias, una debe ser adjudicada entre conductores asalariados que habiendo observado buena conducta tengan un tiempo de servicio en la industria objeto de este reglamento no inferior a tres años consecutivos o cinco alternos; la segunda entre los titulares de otras licencias concedidas por el mismo Ayuntamiento siempre que aquellos tengan una antigüedad superior a cinco años en el ejercicio de la industria que se regula y la tercera será de libre adjudicación por el Ayuntamiento”

⁴⁷ Informes que no tenían carácter vinculante según la Sentencia de 23 de noviembre de 1976 del Tribunal Supremo (RJ 1976/5948)

⁴⁸ “.. Si bien su concesión en concreto, así como la fijación del número de las admisibles en un momento dado queda en manos de la autoridad municipal con atribución de facultad discrecional..” Sentencia de 18 de mayo de 1971 (RJ 1978/2424) “..ya que este Ayuntamiento sin querer hacer uso de las facultades discrecionales que podrían desprenderse de la forma en que está redactado el citado art.16 del Reglamento Nacional” Sentencia de 23 de Noviembre de 1976 (RJ 1976/5948)

A la vista está que el criterio de adjudicación beneficiaba claramente a los asalariados o a los propietarios de licencias, quedando claramente perjudicados los ciudadanos que pretendieran acceder a prestar el servicio.

El artículo 17 fue modificado,⁴⁹ dotándole incluso de mayores beneficios a los asalariados y abogando por estructurar el sector a través de la figura del autopatrón.⁵⁰⁵¹

La protección al conductor asalariado a través del sistema de rotación establecido en el artículo 17 de la RNSUTAL con la modificación llevada a cabo por la Orden de 22 de abril de 1970 le permitió convertirse en autopatrón, criterio que se incrementó en posteriores regulaciones. La justificación social del criterio está amparado por el Tribunal Supremo,⁵² justificación que se coloca por encima del principio de igualdad ante la ley, hecho que se mantiene hoy en día a través del Reglamento Nacional de 1979.

Sobre la transmisibilidad de las licencias, previa aprobación del RNSUTAL, acorde a los artículos 13.3 del RSCL y 61.3 del RBEL,⁵³ las licencias cuyo número fuese limitado serían intrasmisibles sin excepción posible,⁵⁴ lo cual es lógico

⁴⁹Modificado por la Orden de 22 de abril de 1970

⁵⁰*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit. Pág.101*

⁵¹ “ Las Corporaciones Municipales tendrán en cuenta para la concesión de las licencias, un sistema de rotación, de tal manera que de cada cinco licencias tres sean adjudicadas entre conductores asalariados que habiendo observado buena conducta, tengan un tiempo de servicio en la industria objeto de este Reglamento no inferior a tres años consecutivos o cinco alternos, la cuarta será otorgada entre los titulares de otras licencias concedidas por el mismo Ayuntamiento siempre que aquellos tengan una antigüedad superior a cinco años en el ejercicio de la industria que se regula y la quinta quede para adjudicar libremente por el Ayuntamiento. Cuando el número de licencias sea superior al de licencias susceptibles de adjudicación en el respectivo turno, se procederá en la forma siguiente: Las destinadas al turno de conductores asalariados deberán ser otorgadas en la proporción de dos terceras partes por riguroso orden de mayor a menor tiempo de servicios en la industria a que este Reglamento se refiere, sumándose a estos efectos los distintos períodos servidos, en el caso de que hubiere habido interrupciones y la tercera parte restante se asignará por sorteo entre los solicitantes del propio turno a quienes no hayan correspondido las adjudicadas por tiempo de servicio. Las destinadas a titulares de otras licencias se discernirán por sorteo, entre los solicitantes que menor número de licencias hayan obtenido a través de este turno..”

⁵²Sentencia de 20 de Enero de 1981 (RJ 1981/178) “*Que además, si al margen de la estricta legalidad, quisiéramos valorar otras circunstancias, habrá que tenerse en cuenta: A) Un principio de justicia social, favorable a que el propio trabajador sea titular de la licencia que explota, en vez de la existencia de trabajadores asalariados, acumulando en una misma persona la titularidad de varias licencias..*”

⁵³La aplicación del RBEL (1955) a estos casos viene determinado por el art.17.2 del RSCL, que indica que el otorgamiento de autorizaciones de los servicios privados prestados al público se realizará conforme al RBEL.

⁵⁴Como demuestran las Sentencias de 26 de septiembre de 1963 (RJ 1963/3971) “*..las licencias de auto-*

puesto que de lo contrario se daría manga ancha al fraude y especulación con las mismas, siendo además ilógico restringir un mercado y sin embargo propiciar la creación de otro alternativo de compra-venta.

Sin embargo, con la aprobación del RNSUTAL se establecerán dos excepciones⁵⁵ a este principio de intrasmisibilidad enunciado en los RSCL y RBEL. Esta excepción se llevó a cabo a través de una Orden Ministerial, lo que supuso una violación del principio de jerarquía normativa, según lo previsto en el artículo 23 de la Ley de 26 de Julio de 1957 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Finalmente, relativo a los supuesto de caducidad y revocación de las licencias, el RNSUTAL recogió una serie de supuestos, en primer lugar de caducidad, tales como haber transmitido el vehículo y no adquirir uno nuevo en plazo de tres meses,⁵⁶ incumplimiento de las reglas de transmisión de la licencia,⁵⁷ no prestar servicio,⁵⁸ no acudir a revisiones,⁵⁹ incumplimiento de normas referentes a la titularidad del vehículo⁶⁰ y el establecimiento de una cláusula general por incumplimiento de las obligaciones de la licencia, reglamentos y ordenanzas.⁶¹

En segundo lugar, la revocación vendría determinada no por el incumplimiento de las obligaciones que exige la licencia, sino por la desaparición de las causas que motivaron su otorgamiento o por la adopción de nuevos criterios de apreciación.

En el período que transcurre entre la aprobación del RNSUTAL en 1964 hasta la del Reglamento Nacional de 1979, tal y como venía ocurriendo desde la posguerra, el sector experimentó un proceso de crecimiento constante, llegando a su punto álgido con la aprobación de la Orden del Ministerio de Gobernación de 17 de mayo de 1974, sobre Otorgamiento y transmisión excepcional de licencias de auto-taxis que supuso un

taxi son limitadas y por eso se prohíbe la transmisión de aquellas licencias concedidas después de esa fecha, prohibiéndose también ceder, arrendar o prestar estas licencias y su infracción lleva implícita la caducidad de la licencia” y la sentencia de 13 de abril de 1964 (RJ 1964/1845) “Que en orden al traspaso o cesión de tales licencias, tanto al art.13 de Reglamento de Servicios como el 61 del de Bienes ambos en su párrafo 3º hacen interdependientes los conceptos de limitación numérica e intrasmisibilidad, sentando de modo categórico que no serán transmisibles cuando el número de las otorgables fuere limitado; precepto que por la claridad de sus términos no requieren otra interpretación que la ajustada a su nuda realidad”:

⁵⁵El artículo 18 del RNSUTAL establece la posibilidad de transmisión en favor del cónyuge viudo o herederos forzosos o en caso de que el conductor de su propio coche se viera imposibilitado para prestar servicio por enfermedad, accidente u otra causa de fuerza mayor.

⁵⁶Art. 5 RNSUTAL

⁵⁷Art. 18.3 RNSUTAL

⁵⁸Arts. 24 y 22 a) RNSUTAL

⁵⁹Art. 22 b) RNSUTAL

⁶⁰Art. 22 c) RNSUTAL

⁶¹Art. 21 RNSUTAL

aumento sin precedentes en el número de licencias.⁶²

La voluntad de la Orden de 17 de mayo de 1974 era que los asalariados pudieran acceder a una licencia de auto-taxi,⁶³ incidiendo en la tendencia que la regulación venía haciendo hincapié en los años atrás, consolidado la figura del autopatrón y generando en consecuencia una saturación del servicio. A partir de esta Orden, la totalidad de las licencias creadas serían concedidas a los asalariados, al igual que la transmisión inter vivos de las mismas, todo ello posteriormente recogido en el RNSUTAL de 1979.

Es con esta Orden con la que se autoriza por primera vez la transmisión de licencias inter vivos⁶⁴ de las licencias con una antigüedad superior a cinco años a favor de conductores asalariados que contaran con un mínimo de un año de prestación del servicio y no fueran titulares de ninguna licencia. La transmisión estaba sometida a limitaciones pero fue la primera piedra para la aparición del mercado de licencias, hito histórico para entender una de las principales causas de la crisis del sector, el precio del servicio, que tiene su justificación en la exigencia por parte de los taxistas de un retorno de lo pagado por su licencia, que al garantizar una cuota de mercado suele alcanzar unos precios desorbitados.

I.6) Primera normativa dentro del marco constitucional: El Reglamento Nacional de Servicios Urbanos.

El Real Decreto de 16 de marzo de 1979 aprobó el Reglamento Nacional de Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros,⁶⁵ en adelante RNSUITAL, que es la regulación básica actual del servicio de auto-taxis. Esta norma siguió la tendencia apuntada por la normativa emanada al respecto a partir de la segunda mitad del siglo XX, la de apuntalar la figura del autopatrón como principal en la prestación del servicio.

⁶²En Madrid, se pasaron de 10.000 a 14.600 licencias de golpe (*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* Pág 214) y en Barcelona se incrementaron entre 1974 y 1976 en 3.253 el número de licencias otorgadas.

⁶³El artículo 1º de la Orden es bien claro al respecto “*Todos los conductores de automóviles en activo que, en la fecha de la publicación de esta Orden, acrediten un mínimo de cinco años en el ejercicio de dicha actividad en el Municipio y que no sean titulares de licencia municipal para ejercer aquella industria, tendrán derecho a que los Ayuntamientos les otorguen la indicada licencia, previa petición y sin sujeción a turno alguno*”

⁶⁴Art. 18 de la Orden de 17 de mayo de 1974

⁶⁵Aprobado por Real Decreto 763/1979

En términos generales el RNSUITAL permaneció idéntico al RNSUTAL, apropiándose de una norma que era válida en el antiguo régimen pero que en consecuencia de la aprobación de la Constitución Española de 1978 necesitaba de una nueva justificación.

Esta primera normativa relativa al servicio del taxi, de carácter estatal, no establece criterios o mecanismos concretos de adjudicación sino que enuncia una serie de criterios o exigencias de carácter básico sobre determinados aspectos relativos a la prestación de la actividad, a saber:

a) Objeto de regulación de la normativa: Su intención es ordenar de manera básica el transporte urbano de viajeros en automóviles ligeros de alquiler con conductor.⁶⁶ Asimismo aclara que serán las Entidades Locales las que ordenarán dicho servicio dentro de su territorio a través de ordenanzas locales, sin contradecir los elementos básicos impuestos en el reglamento y siempre atendiendo a las peculiaridades y circunstancias de los núcleos urbanizados de su núcleo jurisdiccional. Es decir, se sigue contemplando la ordenación del servicio desde una óptica discrecional por parte de la Administración, puesto que la premisa que estima que dicha regulación será “acorde a las peculiaridades y circunstancias de los núcleos urbanizados (..)”.

Los servicios a los que se refiere este reglamento y que el mismo enuncia son:⁶⁷

- Clase A o auto-taxis. Son vehículos que utilizan dentro del suelo urbano o urbanizable, donde prestan servicio, el contador taxímetro⁶⁸
- Clase B o auto-turismos, la diferencia con los anteriores radica en que prestan su actividad fuera de los núcleos urbanos, sin uso del taxímetro como norma general.
- Clase C o especiales o de abono, son vehículos que prestan servicio dentro o fuera de los núcleos urbanizados distintos a los expuestos en A y B.

Por otro lado, será incompatible la concesión o creación de licencias de clase B cuando dentro de la misma población existan licencias de clase A.

⁶⁶Art. 1º del Real Decreto 716/1979.

⁶⁷Art. 2º del Real Decreto 716/1979.

⁶⁸Ir a nota nº 13.

b) Normas generales:⁶⁹ Los elementos más característicos serán en primer lugar la inscripción del vehículo adscrito a la licencia local en el Registro de la Dirección General de Tráfico y la obligación de contar con la correspondiente póliza de seguros.

No se establece ninguna restricción al cambio de vehículo, todo lo contrario, pero siempre y cuando el nuevo modelo estuviere aprobado por la Entidad Local.

c) Licencias:⁷⁰ Obviamente para la prestación del servicio se exige estar en posesión de una licencia. La solicitud de la licencia se realiza ante la Entidad Local, que como ya he mencionado es la institución que ordena el funcionamiento del taxi dentro de su jurisdicción. Los datos que han de ponerse en conocimiento de la Entidad Local además de los datos personales del solicitante son la marca y modelo del vehículo, puesto que el órgano local se reserva la potestad de atribuir las licencias o no dependiendo de las características del vehículo, y en el caso de concurrencia de solicitudes el órgano decidirá a favor de los solicitantes con mayor derecho acreditado.

La necesidad de licencia es el principal obstáculo para acceder a la prestación del servicio, puesto que en la actualidad la emisión de las mismas se encuentra prácticamente congelada. Esto se debe en gran medida al desarrollo de nuevos medios de transporte públicos más económicos y a que el hecho de poseer un automóvil ha dejado de suponer un privilegio, por lo que el cumplimiento de requisitos de acceso está al alcance de un elevado número de ciudadanos.

En ciudades como Madrid o Barcelona, que por su población y extensión siempre han sido las que más han demandado el uso de este transporte, la aparición del metro ha supuesto un descenso en la demanda del servicio. Situaciones como el médico que pasa consulta a domicilio con el taxi esperándole, el servicio de ambulancia en caso de alumbramiento o los policías demandando el uso de un taxi puesto que su flota era insuficiente son situaciones que ya no se producen.

La concesión de licencias de taxi por ello se ha congelado,⁷¹ no se emiten nuevas autorizaciones y el único mecanismo de hacerse con la titularidad es a través del traspaso de la licencia, que está permitido pero deberá acogerse siempre a las exigencias que recoja la Ordenanza Local correspondiente. Esto supone que el precio de las

⁶⁹ Arts. 3 a 9 del Real Decreto 716/1979.

⁷⁰ Arts. 10 a 21 del Real Decreto 716/1979.

⁷¹ En Madrid no se emiten nuevas licencias desde 1977

mismas sea elevado,⁷²⁷³ el precio repercutido también lo sea y la demanda del servicio en consecuencia sea cada vez menor. Además se exige que para su transmisión, siempre que no sea a favor de cónyuge viudo o hijos en caso de fallecimiento o por imposibilidad por causa de fuerza mayor para el ejercicio profesional, la licencia tenga una antigüedad de 5 años.

En cuanto a su naturaleza jurídica, en palabras de Tarrés Vives,⁷⁴ no se trata ni de una concesión administrativa ni de una simple autorización administrativa, sino que se trata de un ejemplo de la complejidad del régimen jurídico de los títulos jurídicos así como de la dificultad para definir la naturaleza jurídica de las actividades para las que habilitan. A ello hay que añadir que el Propio Consejo de Estado sobre el Proyecto de Reglamento del taxi de la Comunidad de Madrid⁷⁵ el servicio de auto-taxi *“requiere una autorización administrativa no meramente policial sino de funcionamiento que las asemeja en parte a las concesiones, pero que no las sujeta al régimen de éstas (...) la indicada naturaleza del servicio de los auto-taxis y de su licencia comporta que no les sea trasladable, sin más, el régimen y las categorías propias del servicio público y de la relación concesional. Antes al contrario, el carácter privado de la actividad implica que la Administración sólo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador (...)”* Por todo ello, la relación entre la naturaleza jurídica de la actividad y el régimen jurídico del título administrativo es la que, según Tarrés Vives, permite entender la idiosincrasia del servicio de taxi.

d) Tarifas:⁷⁶ Otra de las controvertidas bases recogidas en la ley es que las tarifas están reguladas por la Administración, el único requisito además que exige la ley es que el precio sea acordado previa audiencia de las asociaciones de empresarios y trabajadores por un lado y de consumidores por otro. La principal consecuencia de que los precios estén pactados es la ausencia de competencia entre los oferentes dentro de un mercado monopolístico.

En consecuencia de todo lo aquí expuesto podemos extraer como primera conclusión la intervención de la A en la prestación del servicio, no dudo que

⁷²En Madrid se superan los 150,000 euros de media en los traspasos de estas licencias.

⁷³Además de que la compraventa sea el único medio de adquisición, el acceso a un mercado manipulado para crear un monopolio en el que se asegura la prestación del servicio gracias al privilegio de satisfacción de la demanda, como ya expliqué anteriormente, es un aliciente para solicitar un elevado precio por la autorización.

⁷⁴TARRÉS VIVES, Marc *La regulación del taxi* pág. 53 Atelier. 2006. ISBN; 84-96354-58-X

⁷⁵Dictamen aprobado el 21 de Julio de 2005 (RJ 1272/2005)

⁷⁶Arts. 22 y 23 del Real Decreto 716/1979

con una intención de regulación diligente, pero excesivamente controladora que se ha venido incrementando con la proliferación de leyes nacionales, autonómicas y ordenanzas al respecto, formando en consecuencia un marco regulador diverso en cuanto a requisitos y exigencias no solo ya dentro de cada Comunidad Autónoma, sino entre distintos municipio dentro de la misma provincia.

En palabras de Muñoz Machado, la justificación de la intervención pública sobre el precio es la necesidad de cubrir “los defectos o fallos que el mercado plantea o no es capaz de cubrir” en aquellos mercados de competencia imperfecta.⁷⁷

Con posterioridad se han aprobado normas con una gran importancia en el sector con afectación al taxi, como la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de Julio de 1987, adelante LOTT, y su Reglamento de 28 de septiembre de 1990, ROTT a partir de ahora, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 y el Texto Refundido del Régimen Local de 18 de abril de 1986, además de la legislación autonómicas sobre transportes por carretera con carácter general y auto-taxis en particular.

El RNSUITAL ha sufrido dos modificaciones. La primera tuvo lugar a través del Real Decreto de 9 de febrero de 1983, que modificó el artículo 1º sustituyendo el concepto de obligatoriedad a la hora de crear un área de prestación conjunta a los Municipios con área de influencia recíproca por la posibilidad de hacerlo, dado que la obligatoriedad que se entendía para asociarse suponía una vulneración de la autonomía local de los municipios, pasando después de la modificación al términos “podrán coordinarse”. Además, se añadieron menciones a los órganos autonómicos junto a los estatales dado que la totalidad de los Estatutos de Autonomía habían otorgado competencias en materia de transportes terrestres a la totalidad de las Comunidades Autónomas.

La segunda modificación,⁷⁸ a través del Real Decreto de 1 de Septiembre de 1989, tuvo su justificación en adaptar el Reglamento Nacional a la LOTT declarando una nueva redacción de los artículo 1, 2, 22, 38 ,43 y 46, además de la modificación de la parte relativa a las tarifas e inclusión de otras previsiones contenidas en el Real Decreto 192/1988 de 4 de marzo sobre limitaciones en la venta y consumo del tabaco para la protección de la salud de la población.

⁷⁷MUÑOZ MACHADO, Santiago, ESTEVE PARDO, José. *Derecho de la regulación económica, I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 235

ISBN: 978-84-9890-040-8

⁷⁸Mediante Real Decreto 1080/1989

I.7) Sistema de competencias dentro del marco constitucional.

I.7.a) Los preceptos constitucionales

En lo que a transportes terrestres se refiere, la distribución de la competencia viene recogida en los artículos 148.1.5 y 149.1.21. Hace referencia en primer lugar el 148.1.5 a que serán competencia de la Comunidad Autónoma “los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable” mientras que el 149.1.21 enuncia que los “ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”, realizando un reparto competencial por tanto con un marcado carácter territorial.

En el artículo 148.1.5 encuentran las Comunidades Autónomas la justificación para asumir sus competencias en aquellos casos en los que los transportes discurrieran por su territorio de manera exclusiva, y en efecto, todas las Comunidades Autónomas han asumido como propias las competencias en transportes por carretera en sus respectivos Estatutos de Autonomía.⁷⁹

En definitiva, en lo relativo a competencia recogido en la Constitución, Estatutos de Autonomía y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ⁸⁰ las competencias son de

- a) la correspondiente Comunidad Autónoma por donde discurra el transporte en aquellos que sean de carácter intracomunitario
- b) del Estado en aquellos transportes intercomunitarios, siempre y cuando que no se hayan realizado delegaciones al respecto en favor de las Comunidades

⁷⁹*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* 131-132 Se puede encontrar el listado con todos los artículos de los respectivos Estatutos de Autonomía donde se recoge la competencia exclusiva al respecto.

⁸⁰Especialmente relevantes son las Sentencias 37/1981 de 16 de noviembre; 7/1983 de 15 de noviembre; 53/1984 de 3 de mayo; 179/1985 de 19 de diciembre; 86/1988 de 3 de mayo y 180/1992 de 16 de noviembre.

Autónomas,⁸¹ de la Comunidad Autónoma en los transportes urbanos, dado su carácter intracomunitario, sin perjuicio de la obligación de estas de otorgar competencias a los municipios.⁸²

En lo que afecta al taxi será la Comunidad Autónoma cuando discorra por su territorio, mientras que el Estado lo ordenará cuando exceda el servicio de una sola Comunidad Autónoma, sin embargo, a través de las delegaciones efectuadas en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable la competencia relativa al transporte discrecional de pasajeros también será titularidad de estas.

I.7.b) La legislación de Régimen Local

Al igual que ocurriría durante los inicios de la regulación del sector anteriormente mencionada, la normativa relativa a la competencia se encuentra dispersa en distintos cuerpos normativos, volviendo a tomar la legislación de Régimen Local⁸³ vital importancia para entender la ordenación del servicio.

A lo que a los transportes se refiere, es competencia municipal en virtud del artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local,⁸⁴ LBRL en adelante, hace referencia en su apartado II) al transporte público de viajeros, así como a la obligación de prestar transporte colectivo urbano de viajeros (servicio de autobús) en su artículo 26.1 d) a los municipios de más de 50.000 habitantes, además de declarar en el precepto 86.2 el transporte público de viajeros como actividad esencial de la entidad local. No suponen estos artículos una atribución expresa de competencias pero sí establecen un marco jurídico básico para garantizar un mínimo competencial en la actividad.

Al entender el auto-taxi como un servicio con un marcado interés municipal las Comunidades Autónomas deberán atribuir competencias a los Municipios en esta materia, ya sea gestionando el servicio previamente configurado por la

⁸¹A tal efecto recogidas en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

⁸²Ver art. 25.2II) de la Ley de Bases de Régimen Local.

⁸³Como ya ocurriría con el Estatuto Municipal de 1924, la Ley Municipal de 1935 y la Ley de Régimen Local de 1955, que se complementarían con la legislación sectorial.

⁸⁴Aprobada por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

Comunidad Autónomas o a través de plena libertad delegada por estas en favor del municipio correspondiente a través de ley, sin embargo, tan solo Madrid, Navarra, País Vasco, Valencia, Aragón y Cataluña han aprobado una Ley en la que atribuyan competencias en materia de auto-taxi a sus municipios, a pesar de ello, estos ejercen sus competencias sobre la materia en base al ya mencionado RNSUITAL, que les reconoce tal posibilidad.⁸⁵

I.7.c) La legislación sectorial y la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996

La legislación sectorial en materia de transporte terrestre es la ya mencionada LOTT junto con el ROTT, su reglamento de desarrollo. Toda esta normativa ha sido objeto de modificaciones continuas debido en primer lugar a conflictos competenciales y en los últimos años a consecuencia de la tibia tendencia liberalizadora en el sector.

En cuanto a los conflictos competenciales, los artículos 113 a 118 de la LOTT recogían una serie de enunciados relativos a los transportes urbanos, preceptos que eran supletorios respecto de las normas que podrían dictar las Comunidades Autónomas tal y como se establecía en el artículo 2º de la propia ley, que como ya se ha visto son las competentes en la materia, sin perjuicio de otorgar a los municipios determinadas competencias reguladoras que por la naturaleza del servicio les corresponden.

El contenido de estos artículos era relativo a la competencia municipal para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de viajeros (art.113), la previsión de establecer mecanismos de coordinación (art.114), normas sobre los transportes colectivos (art.115) y sobre el régimen tarifario (art. 117), en cuanto al 116⁸⁶, estaba dedicado por completo al servicio de auto-taxis pero de carácter interurbano y a su coordinación.⁸⁷

Todos estos preceptos fueron declarados nulos por la Sentencia 118/1996 del Tribunal Constitucional por dos motivos:

⁸⁵*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* Pág. 142

⁸⁶Desarrollado en los artículos 141-143 del ROTT.

⁸⁷Creación de áreas de prestación conjunta, obligación de autorización para prestar servicios de transporte interurbano y regímenes especiales para puertos, aeropuertos, ferias, mercados y puntos específicos donde se produjera una generación de transporte que pudiera afectar a diversos municipios.

- **El primero** fue que el Estado no puede legislar sobre transportes urbanos de ámbito intracomunitario puesto que se trata de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

- **El segundo** es relativo a la incorrecta aplicación del Estado en esta norma del principio de supletoriedad estatal⁸⁸ que se recoge en el artículo 2 de la LOTT. El Tribunal Constitucional argumenta que el artículo 149.3 en el que se recoge el principio de supletoriedad no supone de ningún modo “*una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado*” incidiendo en que el Estado no puede legislar con la intención de crear normas supletorias, dado que ese artículo supone una indicación sobre cómo deben suplirse determinadas lagunas del ordenamiento jurídico y no una atribución plena de competencias, declarando por tanto nulos todos los artículos antes mencionados, y en consecuencia de los artículos 141-143 del ROTT que desarrollaban los 113-118 de la LOTT.

Sin embargo, la norma sectorial estatal sí puede regular aspectos de transportes interurbanos. En el ROTT la sección 1ª del Capítulo II está dedicada a regular el servicio de auto-taxis de ámbito interurbano y su coordinación con de estos con los servicios urbanos, además de la exigencia de la correspondiente licencia municipal,⁸⁹ exigiendo el carácter nacional de todas aquellas de carácter interurbano.

Concluyendo en este apartado, la LOTT no puede regular transportes urbanos ni interurbanos que sean de carácter intracomunitario, al ser competencia de las Comunidades Autónomas. Eso sí, el Estado sí será competente para regular los transportes interurbanos de ámbito nacional⁹⁰ siempre y cuando no discurren exclusivamente por el territorio de una Comunidad Autónoma, sin embargo, los legisladores autonómicos se han manifestado en su mayoría a favor de reconocer que la autorización de servicios interurbanos sea de ámbito nacional.⁹¹ De hecho, ni una sola Comunidad Autónoma ha llegado a dictar normas propias de desarrollo al respecto a pesar de haber impugnado la normativa que pretendía actuar como supletoria.

⁸⁸Art. 149.3 de la Constitución Española.

⁸⁹ Art.123 del ROTT, en el caso de pérdida de uno de los títulos habilitantes se consumará la cancelación de la otra licencia.

⁹⁰Arts. 123-125 ROTT

⁹¹*El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis Op., Cit.* Pág.152-153

I.8) El auto-taxi como medio de transporte interurbano y la crisis del sector

Tanto el Real Decreto 1080/1989 como el Real Decreto de Presidencia de Gobierno de 17 de Octubre de 1984⁹² introdujeron al concepto del taxi el carácter interurbano, que se había obviado en las legislaciones anteriores.⁹³

Esta tendencia se consolidó con la aprobación del ROTT, que supuso además la posibilidad de crear áreas de prestación conjunta atendiendo a la realidad del ámbito de prestación, fenómeno que tuvo lugar en varias de las principales ciudades del país, como fueron Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao. En un primer momento estas áreas de prestación conjunta fueron bien vistas por los taxistas puesto que aumentaban su campo de actuación y ampliaban su mercado, además de incitar a la contratación de sus servicios, pero cuando se aumentaron el número de licencias a consecuencia de la creación de dichas áreas⁹⁴ el resto de titulares comenzaron a demostrar su disconformidad en el conflicto entre titulares de licencias y demandantes de las mismas que se produce en el sector desde la intervención del poder público en la limitación del servicio durante la II República hasta nuestros días.

La crisis del sector tiene su origen no solo en el incremento de licencias, sino además en la mejora de los transportes públicos, de su calidad, alcance y precio. Uno de los grandes problemas del sector del taxi es el precio fijado por la Administración previa negociación con los taxistas, que exigen que se les garantice un precio de retorno por el gran desembolso que han debido realizar por la licencia.⁹⁵ Todo ello unido al aumento del tráfico en las ciudades, que supone una relativa equiparación en el servicio realizado por los transportes públicos que ha derivado en la elección de estos últimos por parte de los usuarios.

⁹²Real Decreto 2025/1984

⁹³Y que habían provocado que el taxi se quedara fuera de la legislación de transportes terrestres teniendo que buscar cobijo bajo la normativa de régimen local.

⁹⁴ Con la creación del área de prestación conjunta de Madrid se otorgaron 5.000 licencias nuevas.

⁹⁵ La “creación” del mercado de licencias surge a consecuencia de la Orden de 17 de mayo de 1974.

I.9) Tendencias liberalizadoras

Este es el marco en el que se encuadra la tendencia reguladora en la que actualmente se encuentra el sector desde 2009, desde esa fecha hasta el día de hoy se ha dividido en tres impulsos⁹⁶:

- a) A través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en adelante en adelante ley Ómnibus,⁹⁷ a través de la cual se modificaron diferentes leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio,⁹⁸ por la que se incorpora parcialmente la Directiva 2006/123/CE de servicios al ordenamiento jurídico español, a través de la ley 17/2009, conocida como ley paraguas, que no es sino una copia de la propia Directiva.

- b) En 2012, a través de la ley 9/2013, de 4 de Julio, por la que se modifica la LOTT, cuya reforma tuvo como justificación la búsqueda de un mayor equilibrio entre licencias de taxi y de VTC, sin embargo, tras las protestas y presiones ejercidas por el gremio del taxi, el Gobierno cedió a las exigencias de estos manteniendo los límites establecidos a la adjudicación de las licencias de tipo VTC.⁹⁹

- c) Actualmente, desde mediados de 2014, pese a que de momento no se ha producido ningún intento legislativo, sino que incluso se ha intentado contener esta tendencia a nivel nacional. Gracias al crecimiento global de empresas tecnológicas y del impulso de las aplicaciones móviles, más conocidas como “apps” y el nuevo concepto de economía colaborativa se está generando una nueva manera de ofrecer servicios, no solo de actividad de transporte, sino en todos los ámbitos. Pese a las diversas trabas legislativas, y las presiones por parte de los sectores afectados, la economía colaborativa y las nuevas tecnologías han se están expandiendo de manera fugaz, contando además con el apoyo de la Comisión Europea, y en particular de Neelie Kroes,¹⁰⁰ vicepresidenta de la Comisión Europea.

⁹⁶<http://ecolaborativa.com/tag/comision-europea/> vid. 18 Mayo 2015.

⁹⁷ Conocida como Ómnibus en base a la técnica legislativa del mismo nombre que consiste en la modificación legislativa de diversos preceptos de leyes totalmente distintas a través una ley de este tipo, técnica arduamente criticada por el Consejo de Estado.

⁹⁸ Ley 17/2009 de 23 de Noviembre

⁹⁹ Por cada 20 licencias de taxi se limita a 1 sola de VTC.

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kroes/en/blog/my-view-todays-taxi-protests-and-what-it-means-sharing-economy.html vid. 19 Mayo 2015.

I.9.a) Primer impulso: La Directiva de Servicios, la ley “Ómnibus”

En primer lugar hay que ubicar el grado de afectación de esta Directiva de servicios, cuya finalidad es la liberalización de determinadas actividades enmarcadas en el sector servicios, a la materia que afecta al estudio de este trabajo. Pues bien, según la Directiva se entenderá por servicios “cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado”,¹⁰¹ este artículo recoge las actividades de servicios a grandes rasgos, dividiéndolas actividades de carácter mercantil, industrial, artesanal o actividades propias de las profesiones liberales. El encuadre es tan amplio que se puede entender que el taxi se encuentra afectado por lo dispuesto en tal Directiva, puesto que se trata de una actividad económica por cuenta propia, prestada a cambio de una remuneración, y que siendo mercantil se encuentra también dentro del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, es la propia Directiva la que excluye de manera explícita la actividad del taxi,¹⁰² eliminando además del ámbito de aplicación de la Directiva cualquier tipo de actividad del sector del transporte.¹⁰³

¿Cómo es posible que se modifique una actividad económica del sector del transporte si en la propia Directiva se excluye la afectación a tal sector? En primer lugar porque la Directiva matiza que la no inclusión de los transportes se debe a que afecta “a determinados servicios de interés económico general”, y por lo tanto su aplicabilidad no reviste de ningún impedimento para las actividades que no tienen dicha consideración de “interés económico general”, de ahí que la justificación de modificación del servicio de VTC en base a las pretensiones liberalizadoras de la Directiva queden justificadas si se entiende que VTC no reviste “interés económico general”.¹⁰⁴

En segundo lugar, la respuesta lleva el debate más allá de las cuestiones materiales, en este caso incluso la incorporación de la Directiva fue polémica, y

¹⁰¹ Se refiere al artículo 50 del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea, actualmente número 57, que comprende como servicios las actividades de carácter industrial, mercantil, artesanales y actividades propias de las profesiones liberales.

¹⁰² Considerando 21 de la Directiva 2006/123/CE donde se establece que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva “los servicios de transporte urbano, los taxis y las ambulancias, así como los servicios portuarios”.

¹⁰³ Considerando 17 de la Directiva 2006/123/CE y ar. 2.2 apartado d) de la misma.

¹⁰⁴ TARRÉS VIVES, MARC *Aspectos jurídicos y económicos en la regulación del Taxi*, en *Derecho de la Regulación Económica*, dirigido por MUÑOZ MACHADO, Santiago. Iustel. Madrid. 2010. pág. 404 ISBN 978-84-9890-040-8

ambigua, por lo que las discusiones relativas a su incorporación no fueron solo de contenido, sino de forma.

El grupo parlamentario socialista defendió la aplicación extensiva de la Directiva a una actividad como el transporte, excluido de la misma, argumentando que *“los principios de buena regulación se extienden, en efecto, a sectores no afectados directamente por la Directiva, pero ello para ganar en competitividad a nuestros socios europeos e impulsar la actividad económica en un sector como el de servicios, que es el más importante de la economía española, representando dos tercios de la actividad económica”*.

La utilización de la técnica legislativa conocida como ómnibus encuentra su justificación por parte del Gobierno que la emprendió en la voluntad y necesidad de modificar un gran número de preceptos legales de diversas normas,¹⁰⁵ sin embargo, la expresión con la que el Gobierno trata de justificar su actuación es “un enfoque ambicioso” (como se recoge también en la Exposición de motivos) puesto que modifica más actividades sectoriales que las exigidas por la normativa europea, lo que provocó las críticas por parte del Consejo de Estado.¹⁰⁶

El Consejo de Estado emitió un Dictamen¹⁰⁷ sobre el anteproyecto de Ley considerando que *“aun cuando, con carácter general, la aplicación de extensiva de los principios y reglas contenidos en la Directiva de Servicios (..)a sectores de la actividad excluidos de su ámbito de aplicación no es en sí misma objetable, si debe reprocharse que tales modificaciones se incluyan en este anteproyecto. Y ello porque tales reformas no vienen impuestas por la obligación de incorporar la Directiva, y en consecuencia, no están sujetas al acuciante plazo de transposición que sí opera respecto de las materias directamente afectadas por ella. En consecuencia, debería considerarse la posibilidad de posponer la modificación de tales normas, lo que sin duda permitiría un debate más reposado y una ponderación más sosegada de los intereses en juego”*. El Consejo de Estado por tanto no puso ningún tipo de objeción a la aplicación extensiva de dicha Directiva, sino a la formalización de tal hecho a través de la ley Ómnibus y de la necesidad de tramitarla por tanto con mayor celeridad para cumplir con los plazos de transposición, mezclando las modificaciones sí exigidas por la Directiva con las que el Gobierno realizó de manera extensiva y para las que,

¹⁰⁵Se modificaron más de 50 leyes a través de la ley 25/2009

¹⁰⁶FUERTES LOPEZ, MERCEDES “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de Servicios” *Revista catalana de drèl públic* n°42. 2011. ISSN 1885-5709

¹⁰⁷Dictamen 779/2009 de 21 de mayo de 2009.

obviamente, no había necesidad de modificar en un plazo concreto, obviando así la posibilidad de abrir un debate sobre la modificación de dichos preceptos. Además, sobre la técnica utilizada, a través de una ley “ómnibus”, el Consejo de Estado manifiesta sobre esta técnica que *“ha sido tradicionalmente objetada por este Consejo de Estado, particularmente exigente con la necesidad de situar cada norma jurídica o modificación de la misma en la “sede materiae” que, presupuesta la conformación de la misma en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, sea su ubicación normal. Desde esta perspectiva, no se considera una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma norma cuestiones tan diferentes y diversas como las que se regulan en el anteproyecto, habida cuenta de que “el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificultar la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no solo a las autoridades, funcionarios y profesionales del derecho, sino también a los particulares” (dictamen 4,908/97)”*. Es evidente la postura contraria a este mecanismo legislativo por parte del Consejo de Estado, dada la gran inseguridad jurídica que provoca, alegando la necesidad de que la norma se encuentre en su “sede materiae” y no dispersa a través de otros cuerpos normativos, esta manera de incluir la Directiva en nuestro ordenamiento también recibió críticas por parte de la Comisión Nacional de la Competencia.¹⁰⁸

¿Dónde se encuentra la afectación al sector del taxi? Pues no de manera directa, como se ha visto, sino indirecta, liberalizando la actividad de arrendamiento de vehículo con conductor, en adelante VTC. La Ley Ómnibus, en su artículo 21 modifica o suprime diversos artículos de la LOTT en lo que a los requisitos de obtención de licencias VTC se refiere. Esta modificación colocaba a VTC en competencia directa con el taxi, dado que eliminaba las trabas para obtener una licencia VTC, eliminaba requisitos para la obtención de la misma que suponían elevados costes y ello repercutió en el descenso del precio para el usuario final, que venía optando por el taxi debido a que resultaba económicamente más asequible.

¿Cómo beneficia la modificación de la LOTT a través de la ley Ómnibus al VTC? Los artículos que modifica son el 91,¹⁰⁹ que versa sobre las autorizaciones del

¹⁰⁸ Informe de 22 de abril de 2009.

¹⁰⁹ Su anterior redacción era la siguiente: “1. Por razón de su ámbito territorial las autorizaciones de transportes públicos discrecionales podrán ser de ámbito nacional o de radio de acción limitado. 2. Las

arrendamiento discrecional de vehículos y el 134,¹¹⁰ que regula la prestación de la actividad, y la supresión de los artículos 135 y 136 donde se recogían los requisitos y condiciones para el arrendamiento de vehículos. La eliminación de estos requisitos, según la Memoria Justificativa del Proyecto de Ley,¹¹¹ “*va a producir una reducción de costes en, aproximadamente, 1300 empresas que actualmente se ven obligadas a cumplir los indicados requisitos y a acreditar dos años de su cumplimiento*” añadiendo que “*es previsible que la oferta aumente cuando las circunstancias del mercado sean favorables a ello, incrementándose la competencia en el sector y, consecuentemente, la eficiencia empresarial*”, incrementando la libertad de empresa, la competencia y situando al VTC en un escalón económico no muy por encima del taxi, suponiendo pues, competencia directa.

No ofrece nada nuevo la nueva redacción del artículo 91¹¹² a lo que ya estaba previsto en la norma reglamentaria que regula el arrendamiento con conductor, la Orden FOM/36/2008 de 9 de enero, siendo de especial relevancia para esta caso la supresión de los artículos 135 y 136, que son los que suponen la reducción de costes,

autorizaciones de ámbito nacional habilitarán para realizar servicios de la índole referidos en todo el territorio nacional. 3. Las autorizaciones de radio de acción limitado habilitarán para realizar servicios en los ámbitos territoriales concretos a los que las mismas estén referidas. La determinación de los ámbitos limitados para los que puedan otorgarse dichas autorizaciones se realizará reglamentariamente, debiendo tenerse en cuenta para su fijación criterios generales de carácter socioeconómico y de adecuada ordenación del sistema de transportes. 4. En todo caso, habrán de respetarse en la fijación de los correspondientes ámbitos las reglas de delimitación de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.”

La redacción establecida por la Ley ómnibus establece que “Las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio. De lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios”.

¹¹⁰La anterior redacción era la siguiente “1. Estarán excluidos de la posibilidad de ser arrendados al amparo de las autorizaciones previstas en el punto 1 del artículo anterior, los tipos y clases de vehículos que reglamentariamente se determinen en atención a su repercusión en el sistema de transporte. Dicha exclusión deberá ser, en todo caso, compatible con las obligaciones derivadas de Convenios o Tratados Internacionales en los que España sea parte. 2. En todo caso, deberá permitirse con subordinación a las condiciones a que se refieren los artículos siguientes, el arrendamiento para transportes privados de vehículos de viajeros o de mercancías cuyo número autorizado de plazas o capacidad de carga les exima de la necesidad de contar con autorizaciones para la realización de dicho transporte”.

La nueva redacción enuncia que “Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta Ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo. El arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte”.

¹¹¹ Memoria de 4 de Junio de 2009, disponible en <http://www.minhap.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Union%20Europea/Documents/09-06-04%20LO%20Memoria%20justificativa.pdf>

¹¹²TARRES VIVES, Marc. Aspectos jurídicos y económicos de la regulación del taxi. *Derecho de la Regulación. VI. Transportes*. Iustel. 2010 págs.363-408

que se ha manifestado en una reducción de precios, un aumento de los titulares de licencias VTC y un incremento en el volumen de negocio y en la contratación del servicio por parte de los usuarios. Sin embargo, esas exigencias perviven en los artículos 181 y 182 del Reglamento de desarrollo de la LOTT y en los artículos 9 a 11 de la FOM/36/2008 a consecuencia de las presiones del gremio del taxi después de la modificación de la LOTT, donde siguen conteniendo exigencias previstas para el ejercicio de dicha actividad.

Los artículos 181 y 182 del ROTT fueron modificados por el Real Decreto 919/2010 de 16 de Julio,¹¹³ de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Su redacción es la siguiente:

- “Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que serán de modalidad prevista en el artículo 92.2 a) de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres, será necesario que la persona física o jurídica solicitante cumpla los siguientes requisitos:

- a) Disposición de, al menos, **un local dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos**, con nombre o título registrado y abierto al público previo cumplimiento de los requisitos legales sobre apertura de locales.

- b) Disposición de propiedad, leasing o arrendamiento, **del número mínimo de vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor que determine el Ministerio de Fomento en función de las circunstancias del mercado**. Dicho número no podrá ser inferior a cuatro. Los vehículos deberán tener carácter representativo pudiendo, a tal efecto, exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones.

- c) **No superación de los límites de antigüedad de los vehículos que, en su caso, determine el Ministro de Fomento, en función de las circunstancias concurrentes en el mercado.**

- d) **Suscripción del seguro obligatorio de responsabilidad civil** en la circulación de vehículos a motor, conforme a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004 de 29 de octubre y en el Reglamento de Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil en la Circulación de

¹¹³Por el que se modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la ley 25/2009 de 22 de diciembre.

Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto 1507/2008 de 12 de septiembre.

- e) **Disposición de garajes o lugares de aparcamiento cuando así lo exija el Ministerio de Fomento o la Comunidad Autónoma competente por delegación del Estado para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones**, debiendo ésta respetar las reglas que, en su caso, el referido Ministerio establezca.

- f) **Disposición de un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos, provistos de permiso de conducir de la clase BTP**, en régimen de alta en la Seguridad Social y contratados a jornada completa.

- g) Las demás que, por resultar necesarias para el adecuado ejercicio de la actividad, determine el Ministro de Fomento o, de acuerdo con las previsiones realizadas por éste, la Comunidad Autónoma competente por delegación del Estado para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones, debiendo ésta respetar las reglas que, en su caso, el referido Ministerio establezca”.

Por lo tanto, se aprecia que después del tortuoso, polémico e inseguro camino que se siguió para transponer la Directiva, a la hora de suprimir el desarrollo de los artículos 135 y 136 que liberalizaban la actividad de VTC y constituían una apertura hacia la libre competencia, el legislador, ante las presiones del sector del taxi vuelve a recoger en el ROTT¹¹⁴ dentro de los artículos 181 y 182 los requisitos de acceso a la prestación de la actividad que acababan de ser eliminados.

En consecuencia, han sido varias las resoluciones judiciales que han declarado la nulidad de estos preceptos del ROTT¹¹⁵:

En primer lugar ha de mencionarse la **Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012**: Reconoce que estos preceptos del ROTT no se adecuan a la LOTT declarando así su nulidad. La sentencia, considera que la LOTT, inició a través de su modificación de 2009 una tendencia liberalizadora de la actividad de VTC que el ROTT ni ninguna norma de rango inferior pueden modificar para establecer lo contraria. Esta sentencia subraya que una vez la Ley Ómnibus suprimió de la LOTT los preceptos que amparaban las exigencias recogidas en el artículo 135 y que el Gobierno

¹¹⁴ Modificado a partir del Real Decreto 919/2010 de 16 de Julio, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

¹¹⁵ Autoritat Catalana de la Competència. *Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor*. Noviembre de 2012. Disponible en http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/reflexiones_taxi_vtc_esp.pdf Consultado 23 Mayo 2015

no puede establecerlas de nuevo por vía reglamentaria. Con base en dicho razonamiento, el Tribunal Supremo anula los apartados a), b) y f) del artículo 181.1 del ROTT así como de la Orden FOM/36/2009, por lo que estos requisitos no pueden ser de aplicación.

Además, la ley Ómnibus también eliminó los artículos 49 y 50 de la LOTT, que permitían a la Administración adoptar restricciones cuantitativas para ejercer la actividad de VTC en determinados supuestos como, por ejemplo, el desajuste entre la oferta y la demanda.¹¹⁶ Estas restricciones se podían desarrollar a través de la fijación de máximos en el número de autorizaciones de VTC mediante la suspensión o limitación temporal del otorgamiento de nuevas autorizaciones, por lo que además de lo anteriormente mencionado se eliminó un mecanismo de intervención de la Administración dentro del mercado.

Confirmando la tendencia del Tribunal Supremo al respecto hay que destacar diversas **sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid**, de octubre de 2011 y de abril de 2012,¹¹⁷ que reconocen el derecho de determinados operadores a obtener la autorización para ejercer la actividad de VTC en virtud del principio de jerarquía normativa, dado que entienden que el contingente¹¹⁸ que se aplica para el otorgamiento de las autorizaciones recogido en la redacción del ROTT y de la Orden Ministerial de desarrollo es contradictorio con la tendencia que sigue la propia LOTT. Al respecto, la por aquel entonces conocida como Comisión Nacional de la Competencia emitió un informe¹¹⁹ en el que declaraba que las pretendidas restricciones cuantitativas al otorgamiento de licencias VTC se trataba de un mecanismo controlador de la oferta en el mercado que acababa limitando de manera injustificada el acceso de operadores al servicio y sustraía al propio mercado la determinación del número de operadores.

¹¹⁶ *Reflexiones procompetitivas..Op. Cit.* Pág.16

¹¹⁷ Sentencias de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 808/2011 y 809/2011, de 5 de octubre de 2011, y la sentencia nº 344/2012, de 17 de abril de 2012.

¹¹⁸ Artículo 14 de la Orden FOM/36/2008 “*En todo caso, se entenderá que es manifiesta la referida desproporción y que, en consecuencia, procede denegar la autorización, cuando la relación entre el número de autorizaciones de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas*”

¹¹⁹ Informe IPN 41/10 Reales Decretos Ómnibus. Emitido el 5 de mayo de 2010.

I.9.b) Segundo impulso, la ley 9/2013¹²⁰

Entre las novedades más significativas introducidas por la Ley 9/2013 destaca que la nueva redacción del artículo 91 excluye expresamente de la habilitación para operar sin restricciones en todo el territorio nacional a la autorización que habilita para el VTC, que deberá respetar las condiciones que reglamentariamente se impongan en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.¹²¹ Esto no deja de suponer una limitación para la actividad, puesto que al contrario que ocurre con el resto de autorizaciones de transporte público, para realizar transportes interurbanos de tipo VTC ¹²² habrá que atender a las limitaciones reglamentarias que se dispongan dependiendo de donde procedan o cuál sea su destino.

La anterior redacción del artículo 91, que había sido modificado por la ley Ómnibus era la siguiente “Las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio. De lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios”, y que con la modificación de la ley 9/2013 queda en:

“Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo **como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor**, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios” por lo que se aprecia que la modificación

¹²⁰Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)

¹²¹ Revista Garrigues. Agosto 2013. Disponible en <http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Administrativo-5-2013.pdf> vid. 21 Mayo 2015

¹²² En la nueva redacción del artículo 91 de la LOTT, modificado por el 51.1 de la Ley 9/2013 se menciona expresamente la exclusión de los VTC dentro de la libertad de poder circular libremente de manera interurbana sin atender al origen o destino al dirigirse dicha excepción a las autorizaciones “*como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor*”.

más significativa en cuanto al servicio que ocupa este estudio es para añadir la mención específica a los VTC dentro del grupo de licencias que no podrán beneficiarse del libre transporte interurbano en vehículos de turismo.

Hablo de tendencia liberalizadora porque en su origen esa fue la intención de dicha ley, que pretendía “garantizar a los ciudadanos un servicio de taxi más moderno, profesional y con mayor calidad”, para ello se planteó un mayor equilibrio entre las licencias de taxi y las VTC.¹²³ La respuesta del gremio de taxistas volvió a ser como en la anterior ocasión en forma de anuncios de huelga y con una manifestación en Madrid que dejó varios detenidos y daños materiales. Nuevamente, la presión surtió efecto y el Ministerio aceptó entre otras, la reivindicación de los taxistas en mantener los límites en la adjudicación de licencias VTC. En consecuencia, España sigue teniendo un servicio de VTC que a pesar de la existencia de una liberalización al respecto, se encuentra bajo restricciones cuantitativas.¹²⁴

I.9.c) Tercer impulso liberalizador, la economía colaborativa.

Durante la segunda mitad de 2014 y este año de 2015 el sector se encuentra dentro de un nuevo impulso liberalizador, liderado por el nuevo concepto de economía colaborativa y el impacto de nuevas tecnologías. La posición en este caso del Gobierno español ha sido de profundo rechazo a este nuevo mecanismo de interacción social y económica entre las personas, en contraste con la posición de la Unión Europea, y en concreto de la Comisión Europea liderado por la Comisaria Neelie Kroes¹²⁵ para que se amplíe la oferta de servicios de transporte en el mercado interior de la UE por la innovación, eficiencia, impacto económico y ambiental y el beneficio para los ciudadanos que supone el aumento en la oferta. Después de años de proliferación normativa al respecto, como se ha explicado desde el inicio hasta estas líneas, y de que desde su inicio se haya viciado el servicio dejando libertad a las Administraciones para

¹²³<http://ecolaborativa.com/tag/ministerio-de-fomento/> vid. 23 Mayo 2015.

¹²⁴ Artículo 14 Orden FOM/36/2008

¹²⁵ http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kroes/en/blog/my-view-todays-taxi-protests-and-what-it-means-sharing-economy.html Declaraciones de Neelie Kroes respecto a la postura de la Comisión Europea sobre este tipo de servicios. Afirma que las leyes no están para mentir a las personas y engañarlas haciéndolas pensar que su comodidad está asegurada, cree que las nuevas tecnologías son imparables y que la manera de enfrentarse a esta nueva manera de consumo es tratando de generar beneficios para ambas partes. vid. 19 Mayo 2015.

analizar y suplir fallos de mercado, han sido las nuevas tecnologías las que han marcado la pauta de hacia dónde se dirige el servicio de transporte discrecional de pasajeros, que ahora mismo en España está reconduciéndose hacia la primera forma en la que se prestó el servicio, a través de empresas con conductores asalariados titulares de licencias VTC y renunciando a la figura del autopatrón.

El 1 de Enero de 2015 el número de licencias de VT (Taxi) era de 65.915 en todo el territorio nacional, mientras que el número de autorizaciones para prestar la actividad de VTC era de 3.474.¹²⁶ Según los datos aportados por el Ministerio de Fomento puede apreciarse un leve descenso de licencias en el año 2015 respecto del año anterior, si bien estos cambios son prácticamente irrelevantes si se comparan con el número de licencias vigentes para esta actividad en los últimos 8 años, oscilando entre un rango desde las 64.146 de 2007 hasta las 67.696 de 2013, año en el que se alcanzó dicha cifra récord en nuestro país.

En cuanto a las licencias de la actividad competidora del taxi, el arrendamiento de vehículo con conductor ha visto como el número de autorizaciones ha crecido exponencialmente desde 1998 con un ligero estancamiento entre 2011 y 2013, coincidiendo con el mayor crecimiento de licencias de taxi, y un elevadísimo aumento durante el año 2014, prácticamente del 25% (de 2.703 a 3.474).

¹²⁷	Servicio Taxi (VT)	Servicio VTC		
Fecha	Nº Licencias	Nº Licencias	Proporción Taxi/VTC	Variación porcentual anual
01/01/98	64696	1336	2,06%	-
01/01/99	63586	1530	2,40%	0,34%
01/01/00	64665	1651	2,55%	0,15%
01/01/01	65606	1886	2,87%	0,32%
01/01/02	61590	2034	3,30%	0,43%
01/01/03	62557	2203	3,52%	0,22%
01/01/04	63674	2219	3,48%	-0,04%

¹²⁶ Según los datos aportados por el propio Ministerio de Fomento. *Observatorio del transporte de viajeros por carretera. Oferta y demanda. Enero de 2015.* <http://www.fomento.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=TTW011> Consultado 26 Mayo 2015

¹²⁷ Fuente: Elaboración propia a partir de *Observatorio de transporte de viajeros por carretera. Oferta y demanda. Enero 2015.* Ministerio de Fomento.

01/01/05	64708	2361	3,64%	0,16%
01/01/06	62021	2404	3,87%	0,13%
01/01/07	64146	2517	3,92%	0,05%
01/01/08	65613	2538	3,86%	-0,06%
01/01/09	66774	2665	3,99%	0,03%
01/01/10	65050	2662	4,09%	0,10%
01/01/11	66070	2805	4,24%	0,15%
01/01/12	67030	2697	4,02%	-0,22%
01/01/13	67696	2754	4,06%	0,04%
01/01/14	64248	2703	4,20%	0,14%
01/01/15	65915	3474	5,27%	1,27%

En la gráfica se puede apreciar el progresivo aumento del porcentaje de licencias de VTC desde 1998, con un acelerado crecimiento durante el año 2014 de un 1,27% prácticamente equivalente al crecimiento acumulado entre 2009 y 2013. Este crecimiento se debe de manera directa a la liberalización en la regulación de este sector a través de las reformas realizadas en la LOTT en 2009 y 2012 que disminuyó e incluso eliminó determinados requisitos para prestar el servicio de VTC, reduciendo así mismo los costes de puesta en marcha con la consecuente posibilidad de reducir los precios de tal servicio y aumentar la capacidad de competir en el mercado del tercer segmento, el de la negociación previa. No es menos cierto que entre 2009 y 2013, los años en los que se modificó la LOTT, la proporción entre los dos servicios competidores tan solo aumentó un 0,07% , siendo el año de mayor crecimiento el de 2014 , donde creció un 1,07% sobre el total y un 25% sobre las licencias de VTC del año anterior, en consecuencia se puede afirmar que, además de la liberalización normativa, el gran aumento se debe a la expansión del nuevo concepto de transporte que se ha adentrado en nuestra economía durante el año 2014, no solo ya con las compañías de VTC sino con la inclusión de otros modelos como el de Uber, que ha mostrado la existencia de vías alternativas en el transporte discrecional de pasajeros.

En consecuencia, la entrada de nuevos sistemas de mercado ha incentivado la búsqueda de nuevas fórmulas para prestar un servicio de transporte discrecional de pasajeros¹²⁸ acorde a los requisitos que exige la normativa reguladora del mercado más allá del común concepto del taxi, encontrando cobijo en las licencias

¹²⁸Al contrario que el que se realiza en el consumo colaborativo, donde se aprovecha un viaje que se va a realizar de todas maneras para compartir costes.

de VTC, de ahí que el crecimiento las mismas durante el año natural de 2014 en un 25% sobre los mismos datos de 2013.

I.10) Situación definitiva del sector del transporte discrecional de pasajeros con conductor en la actualidad.

Según el Consejo de Estado,¹²⁹ el taxi es una actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general, en ocasiones calificada doctrinal y jurisprudencialmente de *servicio público virtual o impropio*, así como de *servicio privado de interés público o de servicio de interés público*, que requiere una autorización administrativa de funcionamiento. Como cualquier actividad privada que se quiera desarrollar, su regulación debe respetar necesariamente el derecho a la libertad de empresa reconocido por la Constitución Española en su artículo 38 de manera que la Administración puede intervenir imponiendo cualquier tipo de limitación o requisito.

Ambas actividades quedan incluidas en la categoría de transporte público¹³⁰ discrecional de viajeros, que comprenden vehículos de hasta 9 plazas, porque responden a las siguientes características:¹³¹

- Son servicios de transporte de viajeros puesto que tienen como finalidad realizar desplazamientos de las personas y sus equipajes.
- Son transportes públicos, dado que su labor se desarrolla por cuenta ajena y mediante una contraprestación económica por personas físicas o jurídicas dedicadas profesionalmente al transporte, aunque lo realicen empresas privadas.¹³²
- Son servicios de transporte discrecional en la medida que a diferencia de los servicios públicos regulares no se prestan según unos itinerarios predispuestos con una periodicidad determinada, sino que el transporte de los clientes es totalmente distinto en cada caso según las exigencias de este último.

¹²⁹Dictamen del Consejo de Estado nº.1272/2005, relativo al Proyecto de Decreto por el cual se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid.

¹³⁰La LOTT los define como servicios públicos, sin embargo ello no significa que pertenezcan al sector público, sino que esta calificación es referente a su naturaleza, al contrario que el transporte privado, que es aquel que no satisface necesidades ajenas y se realiza por cuenta propia.

¹³¹*Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi..Op. Cit. Pág. 7*

¹³²La manera más común de prestar el servicio de VTC suele ser a través de personas jurídicas debido al elevado desembolso consecuencia de las exigencias que se exigen en la LOTT para la prestación del servicio, también pueden ser compañías de taxi que agrupan un grupo de licencias y ofrezcan el servicio a través de conductores que han sido contratados directamente por ellos y que por tanto no se autoemplean, aunque suele ser el caso menos común.

El taxi encuentra su ordenación básica en el Reglamento de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros, aprobado por Real Decreto 763/1979, también conocido como Reglamento Nacional del Taxi. El RNSUITAL ha sufrido dos modificaciones: la primera tuvo lugar a través del Real Decreto de 9 de febrero de 1983, la segunda modificación a través del Real Decreto de 1 de Septiembre de 1989. Este Reglamento contiene las bases del servicio que habrán de desarrollarse por las Comunidades Autónomas y los Entes Locales que emitirán sus propias leyes y ordenanzas para ordenar el servicio atendiendo a las características económicas y geográficas de sus territorios.

La regulación de VTC se encuentra en la Ley 16/1987 de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres. La LOTT encuentra su desarrollo en el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre, y la Orden Ministerial 36/2008 de 9 de enero por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

I.10.a) Clasificación de los servicios:

Los titulares de los servicios ahora expuestos han de ser divididos en tres segmentos según la manera de contratación de dichos servicios por parte del cliente.¹³³

1º segmento: El demandante del servicio solicita y contrata el mismo de entre los vehículos autorizados para prestarlo que circulen por la vía pública, como puede ser el caso de un viandante.

2º segmento: Contratación de vehículos estacionados en zonas habilitadas como pueden ser las paradas de taxis. El usuario se dirige hacia estas zonas, donde negocia la contratación del servicio.

En estos dos primeros segmentos la regulación solo autoriza al servicio

¹³³ Dicha clasificación se realiza por parte de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe "*Taxis Services: Competition and Regulation*," *Policy Roundtables (2007)* y el Office of Fair Trading (OFT) en su estudio *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK* de 2003.

Disponibles en

<http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf> y

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oftr.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oftr676.pdf respectivamente. Consultado el 26 de mayo de 2015.

de taxis a prestar estos servicios por lo tanto los operadores de VTC solo podrán actuar en el tercer segmento, junto con los oferentes del servicio de taxi, que poseen autorización para actuar en los tres segmentos siendo por tanto el mercado disponible para los VTC mucho más reducido.

3º segmento: Este segmento comprende aquellas contrataciones que se realicen de manera previa al servicio, a través de una emisora o vía telefónica en el caso del taxi, o a través de cualquier medio de contacto que el titular de VTC tenga disponible.

En los dos primeros segmentos se incluían aquellas contrataciones realizadas de manera instantánea a la prestación, bien fuera en la vía pública o bien en lugares establecidos al efecto. En el tercer segmento es el único donde se permite actuar y por lo tanto competir con el servicio del taxi a los titulares del servicio de VTC .

Como consecuencia de las causas aquí expuestas se entiende el desconocimiento por parte del público del servicio de arrendamiento de vehículo con conductor por actores de tal mercado distintos a los pertenecientes al taxi, puesto que las restricciones normativas a su participación dentro del mercado suponen que el porcentaje del mismo al que pueden acceder para competir ha supuesto hasta ahora una clara limitación a la capacidad de crecimiento sino ya a la mera existencia de estas empresas¹³⁴ y en definitiva de cualquier tipo de competencia.

En base a las características de cada segmento, es interesante analizar el comportamiento y la capacidad del cliente para negociar dentro de cada uno, pues la libertad de negociación del servicio es totalmente distinta en cada uno de ellos.

- **En el primer segmento**, conformado por los vehículos que circulan por la vía pública y a los que el cliente accede de forma espontánea, destaca la incertidumbre del demandante respecto del tiempo de espera para hacerse con los servicios del taxi sumado a la inseguridad de no saber quién será el prestador del servicio, por lo que la inseguridad añadida es la más elevada dentro de los tres segmentos.

- **En el segundo segmento**, dentro del cual se encuentran los vehículos que se encuentran en paradas destinadas al efecto para la contratación del servicio

¹³⁴Me dirijo a los titulares del servicio VTC como empresas porque, como mencioné en la nota número 3, el gran número de requisitos establecidos en la LOTT para prestar este servicio tienen como consecuencia un elevado desembolso para el inicio de la actividad que supone que el desarrollo de la misma sea en su totalidad por parte precisamente de empresas puesto que el autoempleo que sí se produce en el taxi aquí se antoja imposible.

podría entenderse que el usuario posee más libertad de negociación y de elección, pero en la realidad tampoco ejerce una verdadera elección dado que en la mayoría de los casos debe optar por el primer vehículo estacionado en la parada.

- **En el tercer segmento**, en el que el demandante reserva su servicio de manera previa, este se encuentra en una posición más favorable para escoger al prestador del servicio, tanto taxi como VTC, en base a criterios económicos, propios del vehículo o cualquier otro tipo de demanda particular que podrá negociar por adelantado.

II. Los sistemas más competitivos en Europa: Regímenes comparados.

1) Irlanda

II.1.a) Contexto previo y proceso de liberalización

Irlanda se caracteriza por haber liberalizado de manera radical y absoluta el sector del “servicio público de vehículos pequeños” (*Small Public Service Vehicles*) que se divide en dos bloques: los *taxicabs* por un lado, que son el equivalente a los taxis usuales en España, y por otro los *hackneycabs*, que se asimilan a los vehículos con licencia VTC.

Hasta el año 2000 el acceso a la prestación del servicio de taxi estaba sustancialmente restringido, al contrario que para los *hackney cabs*.¹³⁵ Esta política regulatoria se desarrolló durante los años 80' y tuvo su repercusión en la década siguiente, donde la política restrictiva, que al igual que en el caso Español, otorgaba a las autoridades la potestad de concesión¹³⁶ de la licencia en base a estimaciones de mercado, derivó en un servicio que no satisfacía la demanda, dando lugar a una gran presión pública que solicitaba la concesión de nuevas licencias. Para solucionar estas insuficiencias se constituyó un grupo de estudio interdepartamental que emitió sus conclusiones en 1992, en un informe¹³⁷ que concluía que debían incrementarse las licencias en un porcentaje que no alcanzaba el 10% de las 1.600 existentes, pero que abogaba por mantener la política restrictiva que se venía desarrollando en Irlanda. En el año 2000 el número de licencias en Dublín era de 2.700, lo que evidencia un aumento notable de las mismas, pero en contraposición el crecimiento económico y demográfico experimentado durante los años 90' supuso que la oferta de taxis no satisficiera a la demanda, la evidencias de la falta de satisfacción de la demanda eran las siguientes:¹³⁸

a) Incremento del valor de las licencias en su mercado de transmisión, este oscilaba entre 40.000 y 50.000 libras a comienzos de la década de los noventa llegando a alcanzar las 80.000 diez años después.¹³⁹

b) Contratación por parte de los titulares de conductores asalariados y el consecuente uso intensivo de los vehículos autorizados.

¹³⁵ Goodbody Economic Consultants in association with Faber Maunsell and IMS Millward Brown. *Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry*.

Disponibile en <http://www.nationaltransport.ie/downloads/taxi-reg/economic-review-spsv-industry.pdf>

¹³⁶ Durante los años 80' las autoridades con poder para habilitar al servicio redujeron sustancialmente el número de licencias concedidas.

¹³⁷ Interdepartmental Committee on the Operation of Small Public Service Vehicles. Stationery Office, 1992.

¹³⁸ *Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry. Op. Cit.* Pág.13

¹³⁹ Estas cifras, a 12 de Junio de 2015, equivalen a 55.220, 69.025 y 110.421 euros respectivamente.

c) Aumento de la presencia de los hackneys en el mercado para tratar de paliar el vacío dejado por el ineficiente servicio prestado por los taxis.¹⁴⁰

En 1998 se llegó a la conclusión de que la demanda del servicio estaba creciendo de manera tan profunda que se estimó por los consultores que existía una necesidad inmediata de incrementar en 2.000 el número de licencias, lo que supuso el primer acercamiento hacia una visión liberalizada del servicio.¹⁴¹

La primera intención fue la de liberalizar el servicio gradualmente otorgando 350 licencias anuales durante 10 años antes de desregularizar el acceso por completo¹⁴².

En contraste, el Gobierno irlandés en 1999 trató de afrontar el desafío de manera distinta, fue el Ministro de Medio Ambiente y Administración Local quien propuso emitir una licencia adicional para cada titular de licencias ya emitidas, además de otras 500 para cada solicitantes que todavía no tuviera titularidad de la misma.

Esta propuesta fue causa de una disputa judicial por parte de los titulares de hackneys ante la *Irish High Court*, el mayor órgano judicial irlandés, cuestionando la propuesta del Ministro de Medio Ambiente puesto que entendían discriminatoria la emisión de las nuevas licencias en favor los taxistas propietarios de otras ya existentes o a los nuevos solicitantes, dejando de lado intereses de los titulares de hackneys.¹⁴³

La Corte Suprema irlandesa falló a favor de la postura de los hackneys,¹⁴⁴ declarando que no se podía limitar la restricción de la manera descrita,¹⁴⁵ añadiendo que dicha política afectaría a "los derechos de los ciudadanos a trabajar en una industria para la que están cualificados y, además, ello afecta el acceso público al servicio y limita el desarrollo de la industria del taxi".

A raíz de la sentencia del alto tribunal irlandés, de la valoración por parte de este de las licencias como un impedimento para el desarrollo del sector y junto a la

¹⁴⁰ El número de hackneys en Dublín en 1991 era de 450, llegando a los 3500 en el año 200.

¹⁴¹ Oscar Faber in association with Goodbody Economic Consultants and Irish Marketing Surveys. *Review of the Taxi and Hackney Carriage Service in the Dublin Area*, 1998. Disponible en <http://www.taxi-library.org/dublin02.htm> Consultado 26 Mayo 2015

¹⁴² La justificación de la liberalización progresiva era tratar de evitar los evidentes daños económicos a los taxistas que acababan de adquirir una licencia, cuyo precio a ese tiempo era de unas 80,000 libras.

¹⁴³ En este caso, las pretensiones y la presión de los hackneys es mucho mayor a la que puedan provocar los VTC en España, puesto que, en el caso de Dublín, representaban en el año 2000 el 56% de las licencias de arrendamiento de vehículo con conductor, siendo las de taxi el 44% restante.

¹⁴⁴ Referencia: Record No.38, JR/2000. Christopher Humphrey and Others v the Minister for the Environment and Local Government, the Attorney General and Others. October 2000.

¹⁴⁵ El tribunal consideró que el ministro se había excedido en el ejercicio de los poderes que le confería la Road Traffic Act de 1961 al restringir el número de licencias por motivos no relacionados con la calidad de los vehículos.

tendencia liberalizadora que pretendía iniciar el gobierno irlandés, el Ministro de Medio Ambiente y Administración Local estableció a finales del año 2000 que cualquier persona cualificada podría obtener una licencia. Como resultado, la liberalización a la entrada en el mercado fue inmediata. En consecuencia, se duplicó el número de taxis en tan solo un año pasando 2700 antes de la liberalización a 5500 a finales de 2001, por otro lado y como consecuencia lógica el de hackneys se redujo desde 3500 a 2700, dado que los titulares de estas últimas comenzaron a operar como taxistas debido a la total liberalización del servicio que suponía un régimen mucho más favorable para ellos y además les permitía actuar en los tres segmentos del mercado. El aumento y disminución de ambos servicios se acrecentó exponencialmente hasta el punto de alcanzar 8400 licencias de taxi en 2003 por tan solo 1500 hackneys. En definitiva en el año 2000 había 13500 titulares de licencias de taxi y hackneys en Irlanda, que en tan solo 4 años alcanzaron los 19.500.

II.1.b) El desarrollo y control de la liberalización: la Comisión Reguladora del Taxi

A consecuencia de la liberalización y del consiguiente aumento del número de taxis y licencias surgió en 2002 la preocupación por la calidad del servicio prestado, por lo que el Gobierno Irlandés creó la Comisión de la Regulación del Taxi, que se configuró como un organismo público independiente al amparo de la ley reguladora del servicio del taxi de 2003.¹⁴⁶¹⁴⁷

Su función principal era el desarrollo y mantenimiento del marco normativo en el que se debían desenvolver los taxistas. Con el fin de controlar el nivel de calidad, se crearon nuevas normas de exigencia que serían acopladas a los criterios de obtención de licencias, haciendo especial énfasis en la mejora del servicio al cliente.¹⁴⁸

En 2006, la Comisión abolió el sistema existente de 34 áreas de taxímetro

¹⁴⁶ Goodbody Economic Consultants in association with Faber Maunsell and IMS Millward Brown. *Op. Cit.* Pág.13

¹⁴⁷ Taxi Regulation Act 2003

¹⁴⁸ Hay que añadir que pese al carácter independiente de la Comisión, y de la amplia manga ancha para el ejercicio del control de calidad, no se le atribuyeron potestades de control en forma de restricción de acceso a la actividad basados en criterios cuantitativos, sino exclusivamente cualitativos.

distintas unificándolas y creando una sola zona de taxímetro para todo el país, como resultado todas las carreras están recogidas en el taxímetro y los operadores están obligados a aceptar todos los viajes de hasta 30 kilómetros de distancia, además se incluyó una tarifa máxima de aplicación a todo el territorio nacional puesto que hasta entonces, las tarifas de las 34 áreas eran totalmente distintas. La nueva tarifa nacional simplificó el precio del servicio a través de medidas como la abolición de cargos por equipaje o cargos extra por contratar el servicio en determinadas horas.

II.1.c) Requisitos de acceso.

El acceso es totalmente libre siempre que se cumplan determinados requisitos, al contrario que en España, cualquier persona que cumpla unos requisitos no se encontrará con ningún tipo de negativa justificada en la contingencia de las licencias para poder acceder a la titularidad de una licencia.

Los requisitos que el titular de la licencia deberá satisfacer previamente son:¹⁴⁹

- a) tener el permiso de conducir vigente;
- b) disponer de un seguro;
- c) presentar un certificado que acredite que no tiene deudas de naturaleza fiscal o tributaria
- d) un certificado de idoneidad expedido por la policía.

Las licencias de los SPSV son otorgadas por una única autoridad de ámbito nacional,¹⁵⁰ hay que abonar un precio por la licencia que es de unos 6300 euros, el coste aproximado para el oferente del servicio, incluyendo la licencia, sería el siguiente:¹⁵¹

Requisito	Coste
Licencia	6.300,00 €
Costes anuales aproximados de financiación de un automóvil de gama media ¹⁵²	3.777,00 €

¹⁴⁹ *Reflexiones procompetitivas..Op. Cit. Pág.36*

¹⁵⁰ Es actualmente la NationalTransportAuthority quien concede las licencias desde el año 2011, cuando heredó las fundiones de la Comissionfor Taxi Regulation.

¹⁵¹ Fuente: *Review of National Maximum Taxi Fare. PA ConsultingLimited.*

¹⁵² Estos costes de financiación fueron calculados por PA ConsultingLimited teniendo como referencia un Toyota Avensis de 5 puertas y un paquete de financiación a 5 años.

Seguro	1.706,00 €
Impuesto de circulación	79,00 €
Inspección de adecuación	91,00 €
Calibración del taxímetro	60,00 €
Verificación del taxímetro	91,00 €
Licencia de conducción	15,00 €
Taxímetro	850,00 €
COSTE TOTAL	12.969,00 €

12.696€ la inversión aproximada a realizar el primer año, teniendo en cuenta el pago de la licencia por un precio de 6300 euros, en contraste por los 80.000 que se llegaron a pagar en el mismo país a finales de siglo XX, y por supuesto mucho más por encima se encontrarían los precios exigidos en España¹⁵³ que rondan una media de 150.000 euros. El precio de la licencia para la titularidad de un hackney es de 250€ que se reducen a 125€ si el vehículo está adaptado para personas con discapacidad física.¹⁵⁴

II.1.d) Consecuencias y críticas de la liberalización.

Una de las primera consecuencias del libre acceso y al mismo tiempo una de las primeras críticas a la liberalización es el incremento desmesurado del número de taxistas. Obviamente, al no exigir requisitos de difícil cumplimiento y tratarse de una profesión de no excesiva dificultad, la liberalización supuso que el número de oferentes pasará de 4.218 en el año 2.000 a 16.826 en el año 2007.¹⁵⁵ Este hecho tuvo dos consecuencias inmediatas; la pérdida de calidad en el servicio ante la falta de control y la pérdida de cuota de mercado por cada uno de los participantes en el mismo.

Al respecto de estos dos hechos, cabe resaltar:

a) En primer lugar, **frente a la pérdida de calidad en el servicio** durante los primeros años de la liberalización tuvieron como consecuencia la creación de la Comisión Reguladora del taxi, que estableció, además de las medidas mencionadas en

¹⁵³ Que es prácticamente la única manera de obtener una licencia en España, dado que su emisión por los entes locales está congelada.

¹⁵⁴ El precio es menor debido a que tan solo pueden acceder al tercer segmento del mercado, el de contratación previa, por lo que la cuota de mercado a la que tienen acceso es a su vez mucho más limitada que la de un taxi.

¹⁵⁵ *Aspectos jurídicos y económicos en la regulación del Taxi. Op., Cit. Pág.399*

las líneas anteriores, requisitos esenciales para mantener el nivel de la actividad:¹⁵⁶

Sobre la calidad del vehículo: desde 2007 el vehículo no puede tener más de 9 años y debe ser sometido a un test para verificar que cumple con una serie de requisitos para realizar la actividad además de superar una inspección anual. En España cada autoridad local podrá establecer los requisitos que considere necesarios; en el caso de Madrid por ejemplo existe una serie de vehículos autorizados para el servicio recogidos taxativamente.¹⁵⁷¹⁵⁸

Relativo a los conductores: desde 2009 los conductores han de superar una prueba relativa al conocimiento de las características y exigencias de la licencia que ostentan así como del lugar en el que prestaran el servicio, esta misma prueba relativa al conocimiento del área geográfica donde prestan el servicio se realiza en España por parte de las autoridades locales.

Sobre la calidad del servicio: entre otras muchas medidas destaca la creación de un sistema on-line para la formulación y gestión de las quejas de los usuarios o la creación de un equipo de inspectores encargado de vigilar el cumplimiento de la normativa aplicable.

En consecuencia, la valoración del servicio ha tornado realmente buena por parte de los usuarios estando el 90% satisfechos o muy satisfechos con el servicio, como puede verse en la tabla inferior.¹⁵⁹

	Opinión global del servicio	Opinión del servicio en Dublín
Muy Satisfecho	56,00%	51,30%
Satisfecho	34,00%	36,20%
Indiferente	9,60%	12,50%
Insatisfecho	0,40%	0,00%
Muy insatisfecho	0,00%	0,00%

Por lo tanto, ocho años después del inicio de la liberalización los problemas sobre la falta de calidad del nivel del servicio habían sido solucionados.

¹⁵⁶ Reflexiones procompetitivas. *Op. Vid.* Pág. 36

¹⁵⁷ Lista disponible en

<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMovilidadTransportes/TAXI/Ficheros/Vehiculos/velautauto.pdf> vid. 14 de Junio de 2015.

¹⁵⁸ La ordenanza del taxi de Madrid en su artículo 16 establece que “los vehículos no podrán superar la antigüedad de 10 años contados desde su primera matriculación, cualquiera que sea el país donde ésta se hubiere producido”

¹⁵⁹ Fuente: Goodbody Survey of Businesses 2008

b) En cuanto a la pérdida de cuota de mercado: Es evidente que con un aumento de licencias desde 2.700 en el año 2.000 a 20.800 en 2010¹⁶⁰ la cuota de mercado que le corresponde a cada titular disminuye ostensiblemente de manera lógica, pero hay que tener en cuenta dos consecuencias que inciden positivamente en el mantenimiento de los ingresos percibidos: el aumento del margen de beneficio al reducir la licencia de 80.000 euros a 6.000 es mucho mayor, y el precio repercutido podrá ser menor, fomentando el aumento de la contratación del servicio; en efecto, entre 1997 y 2008 la demanda creció un 82% en Dublín y un 30% en el conjunto de Irlanda.¹⁶¹

Sin embargo, entre 2005 y 2008 se estima que los ingresos de los taxistas en Dublín descendieron un 5% situándose sus ganancias de manera aproximada en 11 euros por hora, siendo el salario mínimo en Irlanda 8.65€/hora, estimándose las ganancias netas anuales en un mínimo de 16,147€, y de ahí en aumento según las horas trabajadas.¹⁶²

A ello hay que añadirle que pese a la gran concesión inicial de licencias el número de solicitudes ha disminuido considerablemente, es decir, ha sido el mercado el que se ha equilibrado de forma natural, hasta el punto de que el número total de titulares entre taxis y hackneys descendió en 951 entre 2008 y 2010, así como el número de licencias solicitadas y emitidas, tal y como se puede ver en los siguientes gráficos: ¹⁶³

¹⁶⁰PA Consulting Group.*Review of the National Maximum Taxi Fare*. 2010

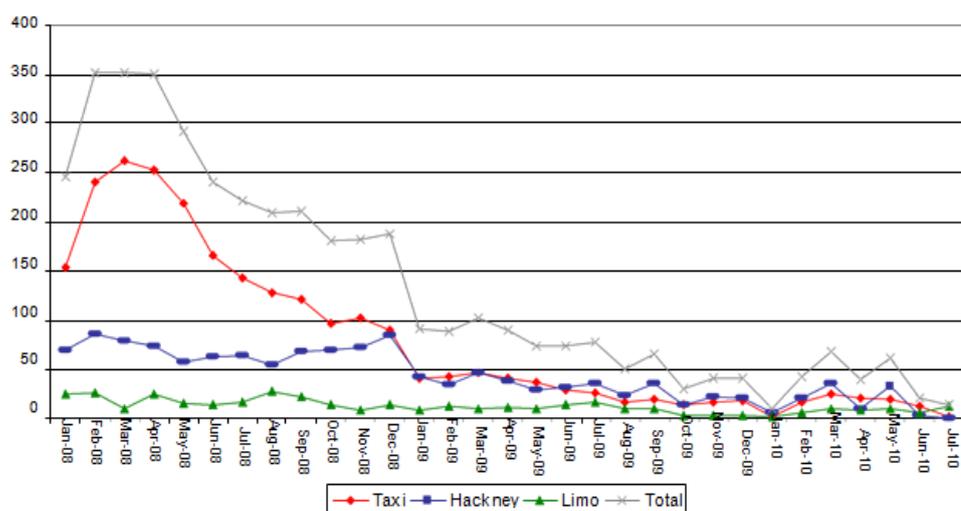
Disponible en <http://www.nationaltransport.ie/downloads/taxi-reg/review-national-maximum-taxi-fare.pdf> Consultado 26 mayo 2015

¹⁶¹*Reflexiones procompetitivas...* Op. Cit. Pág.41

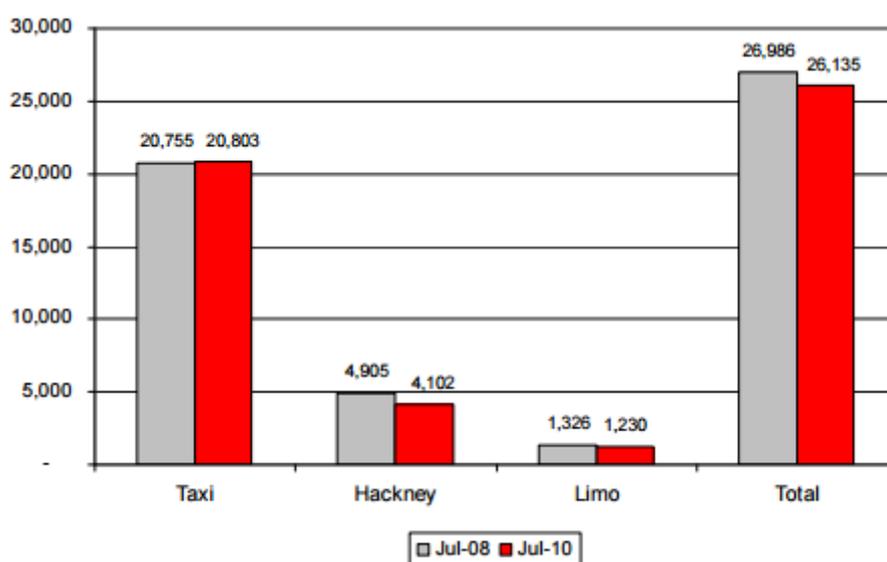
¹⁶²Goodbody Economic Consultants. *Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry* .

¹⁶³PA Consulting Group.Op.Cit. Pág. 11

Número de solicitudes emitidas entre 2008 y 2010:



Número de titulares totales entre 2008 y 2010:



Después de una liberalización inmediata y absoluta, que supuso un primer impacto negativo en la calidad,¹⁶⁴ tras un gran número de solicitudes iniciales, el mercado está descartando a los titulares excedentes que no pueden competir en un mercado de libre acceso y se encuentra en un proceso de reordenación que tiene como consecuencia la disminución de solicitantes de licencias y la disminución así mismo del número de titulares.

¹⁶⁴ Solucionado a través de la actividad de la Comisión For Taxi Regulation, y desde 2011 National Transport Authority

2) Suecia:

II.2.a) Contexto previo y proceso de liberalización:

En 1990 Suecia comenzó un cambio absoluto en su sistema de economía del bienestar.¹⁶⁵ Ese mismo año se desreguló el mercado del taxi, hasta entonces la actividad se encontraba marcada por la regulación en cuanto al servicio, los precios y el acceso.

El acceso se encontraba restringido en base a las estimaciones que manejaban las autoridades en función de la demanda estimada. Además de la restricción cuantitativa para acceder al mercado, la dificultad se acrecentaba en cuanto se realizaban controles muy meticulosos relativos a la idoneidad de los sujetos que pretendían acceder a un título habilitante para actuar en el mercado. Estos controles valoraban aspectos tales como la habilidad comercial del sujeto o su adecuación económica o personal para ejercer la actividad.¹⁶⁶ Las dificultades no terminaban ahí, sino que una vez habían sido habilitados para participar en el mercado todos los operadores debían estar adscritos a una central de reservas, todo ello sin mencionar además que la prestación estaba sometida a limitaciones de ámbito tanto geográfico como de horario.

Las restricciones llegaban hasta tal punto que se controlaba hasta el número de taxis en cada parada en base a la demanda estimada en la zona, en cuanto a las tarifas, era el gobierno central quien las establecía¹⁶⁷ de manera uniforme para todo el territorio nacional.¹⁶⁸

En consecuencia, las restricciones impedían un libre acceso y desarrollo de la actividad que derivó en un servicio ineficiente por los desajustes entre la oferta y la demanda, así como por la falta de competitividad en unos precios que debido a la intervención de la autoridad en el régimen tarifario no se correspondía con el verdadero valor de mercado.

Fue el propio sector quien, ante la insatisfacción del potencial

¹⁶⁵ Para más información sobre el caso de Suecia véase ROJAS MULLOR, Mauricio, *Reinventar el Estado del Bienestar. La experiencia de Suecia*, Madrid, 2008, ISBN 9788496729216

¹⁶⁶ *Aspectos jurídicos y económicos en la regulación del Taxi. Op. Cit.* Pág. 399

¹⁶⁷ A través del Ministerio de Transportes antes de 1980 y Consejo Asesor sobre el Transporte Nacional a partir de ese año.

¹⁶⁸ Federación Internacional del Transporte, *La desreglamentación del taxi: una comparación internacional*. Disponible en <http://www.eurotaxiferrol.com.es/cibertaxi/documentos/informedesreglamentaciontaxi001.pdf> Consultado 10 Junio de 2015

usuario, ¹⁶⁹ demandó una liberalización del servicio e impulsó una reforma procompetitiva, exigiendo una disminución de las tarifas y un desarrollo de la oferta que impulsara su diversificación, en base a ello se decidieron tomar las siguientes 5 medidas:¹⁷⁰

a) Supresión de la contingentación con un aumento de los controles para el acceso, valorando criterios como la “honorabilidad” o “solvencia y capacidad profesional”. Es decir, se incrementaron los requisitos pero desapareció la capacidad de decisión por parte de la administración en cuanto al número de licencias emitidas.

b) Eliminación del control tarifario, constituyéndose inmediatamente un sistema de libre fijación de tarifas, aunque es obligatorio informar a los clientes del mismo así como estar dotado de un taxímetro y una impresora para emitir recibos.

c) Eliminación de la obligación de suscripción a una emisora.

d) Supresión de las limitaciones geográficas para el desarrollo de la actividad.

e) Eliminación de restricciones relativas al horario de trabajo.

II.2.b) Efectos de las reformas:

Entre los años 1989 y 1991 el primer efecto de la desregularización de la entrada fue obviamente el aumento del número de taxis en Suecia de 12.000 a más de 16.000.

En cuanto a las tarifas se apreció un aumento inmediato posterior a la desregularización en la mayor parte de las grandes ciudades en el período inmediatamente posterior a la misma, llegando a crecer el precio a una velocidad superior que el IPC,¹⁷¹ para comenzar a experimentar una reducción en los años siguientes. La explicación a este hecho sería que las tarifas pueden aumentar a costa de la existencia de una demanda relativamente inelástica¹⁷² en el servicio de taxi en Suecia.

¹⁶⁹ Insatisfacción evidente, como en el caso de España, que se manifiesta con la proliferación de taxis clandestinos.

¹⁷⁰ GÄRLING, Tommy; LAITILA, Thomas; MARELL, Agneta; WESTIN, Kerstin, *A note on the short-term effects of the Swedish taxicab industry*” *Journal of Transport Economics and Policy*. *Journal of Transport Economics and Policy*, ISSN 0022-5258, Vol. 29, no 2, Mayo 1995. pág. 209-2014 Disponible en <http://www.worldcat.org/title/journal-of-transport-economics-and-policy/oclc/856156>

¹⁷¹ *Taxi Services: Competition and Regulation*. Op. Cit. Pág. 175

¹⁷² Una demanda inelástica es aquella que no se ve afectada en gran medida por el aumento del precio

La existencia de cárteles o la necesidad de tratar de paliar de manera inmediata la pérdida de cuota de mercado justificaría el aumento del precio para a continuación comenzar a descender una vez realizados ajustes de beneficios monopolísticos anteriores o eliminación del precio de la licencia.¹⁷³ Sin embargo, el servicio ha cambiado de manera tan intensa, disminuyendo los tiempos de espera y diversificando la oferta tan ampliamente que las propias autoridades suecas consideran que por la naturaleza del cambio la posible variación del precio es incomparable. Además, desde el año 2000 se obliga a los taxistas a disponer de una lista de precios tanto en el interior como en el exterior de los taxis.¹⁷⁴

A pesar de que no es obligatorio formar parte de una emisora, el 90% de los servicios se contratan de esta manera y se estima que en torno al 80% de los taxistas se encuentran afiliados voluntariamente a estas emisoras, eso sí, para recoger a clientes en determinadas terminales o para contratar con la Administración es necesario estar afiliado a una emisora.

La OCDE destaca como efectos beneficios para el consumidor en primer lugar la reducción en la espera a cualquier hora del día, a pesar que durante el proceso desregulador se eliminó cualquier tipo de condicionante para prestar la actividad en determinadas horas,¹⁷⁵ en segundo lugar también destaca como resultado beneficioso la diversidad del servicio, al desregularizar la entrada junto a las tarifas y virar hacia un sistema más competitivo los automóviles son más variados y el consumidor se encuentra más satisfecho con el sector, la oferta es más amplia y se adapta mejor a las necesidades del usuario, que tiende a consumir con más frecuencia.¹⁷⁶

En definitiva, el consumidor se ha visto beneficiado en cuanto a la variedad del servicio. Los precios, pese a aumentar en un principio, a consecuencia de la libre competencia tarifaria han ido descendiendo, sin embargo el hecho de que las emisoras hayan ganado tanta importancia ha creado un caldo de cultivo que daña la libertad de negociación individual, dado que el 80% de los taxistas están afiliados a las

mientras que la reducción del mismo no supondría un aumento de la demanda.

¹⁷³ La desreglamentación del taxi: una comparación internacional. *Op. Cit.* Pág. 13

¹⁷⁴ Exigencia declarada por la Administración Sueca de Carreteras.

¹⁷⁵ En los mercados regulados, como por ejemplo ocurre en España, la manera de suplir el déficit de servicio durante la noche es obligando a los nuevos titulares de licencias a operar a esas determinadas horas donde la demanda no está satisfecha.

¹⁷⁶ Por ejemplo, existen compañías que cuentan con flotas de coches con niveles de Co2 especialmente bajos y que atraen a un amplio sector de usuarios. Los usuarios también pueden elegir entre un servicio más exclusivo y más caro, u optar por otra compañía con vehículos de peor calidad, pero precios más asequibles.

mismas creándose en consecuencia asociaciones y compañías de taxistas que han llegado a viciar la libre competencia.¹⁷⁷

3) Reino Unido

II.3.a) Contexto previo y proceso de liberalización:

El sector británico está formado por los “Licensed taxis” equivalentes al taxi en España y por los “privatehirevehicles ”(en adelante PHV) que serían la versión equivalente a los VTC en España, y al igual que en España su regulación y su ámbito de actuación son distintos; mientras el taxi puede actuar en todos los segmentos del mercado, los PHV solo pueden actuar en el tercer segmento, es decir, en el de la contratación previa.

En el año 2003 la Office of Faire Trading,¹⁷⁸ OFT a partir de ahora, publicó un estudio¹⁷⁹ que analizó la regulación del sector desde una perspectiva competencial con la intención de identificar las restricciones en el mercado.

En el caso de Reino Unido el sector está regulado por las autoridades locales, por lo que la variación del marco de actuación es muy variado según el área donde se preste el servicio, a pesar de ello la OFT identificó tres tipos de regulaciones comunes en todo el Reino Unido:

- Regulaciones cuantitativas: determinadas autoridades locales decidieron establecer una limitación cuantitativa a través un contingente máximo de licencias.¹⁸⁰ Los PHV no se encuentran afectados por ningún tipo de regulación cuantitativa. En el caso de España son las autoridades quienes deciden cuando es necesario emitir nuevas licencias en ambos casos, pero con la obligación de respetar la proporción de 1 VTC por cada 30 taxis.
- Regulaciones cualitativas y de seguridad de aplicación tanto taxis como a PHV, se podían regular por parte de las autoridades locales cualquier tipo de exigencia

¹⁷⁷ En 2004 la Swedish Competition Authority multó a dos compañías de taxi por cooperación ilegal a la hora de manipular el mercado y excluir del mismo a un nuevo competidor.

¹⁷⁸ Figura similar a la Comisión Nacional de los Mercadores y la Competencia en España.

¹⁷⁹ *The Regulation of Taxi and PHV Services in the UK*, disponible en http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft676.pdf Consultado 26 mayo 2015.

¹⁸⁰ No obstante hay que mencionar la excepción de Londres que no contaba con un numerus clausus.

en cuanto a seguridad o eficiencia.

- Regulación tarifaria: las autoridades también podían regular el régimen tarifario del taxi a través de una tarifa fija o una tarifa máxima, en cuanto a los PHV no se permite ningún tipo de regulación en este aspecto. En España se fijan las tarifas por la administración previa negociaciones con representantes de los usuarios y de los taxistas, sin lugar a una tarifa máxima.

Las propuestas de la OFT fueron las siguientes:

1) Eliminar cualquier tipo de reglamentación que favoreciera la limitación máxima del número de licencias.

2) Crear guías de buenas prácticas de los conductores, esto es, una versión más flexible de la reglamentación cualitativa pero que pretendía alcanzar el mismo objetivo cualitativo.

3) Fijación de unas tarifas máximas que permitieran la libre competencia por debajo del precio máximo establecido,¹⁸¹ la intención de la OFT era poner en manos del consumidor la capacidad de negociar libremente el precio y el servicio que contrataba.

En junio de 2004 el Departamento de Transporte del gobierno británico reclamó a las administraciones locales de Inglaterra y Gales que ejercieran cualquier tipo de restricción cuantitativa para que la justificaran y en el caso de que la motivación no fuera necesaria su supresión debía ser inmediata.¹⁸² El propio Departamento manifestó que el hecho de impedir la entrada de un operador al mercado que cumpliera con todos los requisitos no era en absoluto beneficioso para los consumidores. En el apartado tarifario se estableció la tarifa máxima y eliminó cualquier tarifa fija.

II.3.b) Efectos¹⁸³

Se encontró palpable un aumento en la satisfacción de los consumidores

¹⁸¹ Esta fue la primera manera de regular las tarifas en España a principios de siglo XX cuando comenzó a regularse la actividad del taxi y que tan buenos resultados supuso para el usuario. Ver página 2.

¹⁸² *Reflexiones procompetitivas..Op. Cit.* Pág. 46

¹⁸³ OFT “*Evaluating the Impact of The Taxi Market Study*” 2007 disponible en http://www.rother.gov.uk/media/pdf/p/a/O.F.T._EVALUATING_THE_IMPACT_OF_THE_TAXI_MARKET_STUDY.pdf Consultado 16 junio 2015

en cuanto a la reducción del tiempo de espera a consecuencia del aumento de oferta, reducción que se calculó que llegaba a un 10% menos de espera para contratar el servicio. Sin embargo, se produjeron pérdidas para los taxistas, la cantidad concreta no se pudo concretar pero se estimó de manera que las pérdidas se encontraban entre los 12 y los 31 millones de libras¹⁸⁴. EuropeEconomics, la consultora independiente que dirigió el estudio de mercado sobre los efectos de la desregularización que publicó la OFT, llegó a la conclusión de que las pérdidas se debían a una pérdida de eficiencia productiva debida a las tarifas máximas. Mientras que las restricciones al acceso fueron eliminadas, las tarifas máximas ya existentes no fueron reducidas, por lo que se alcanzaron dos conclusiones determinantes:

1) Las tarifas máximas, antes de la desregularización, se encontraban claramente por encima del nivel de equilibrio del mercado.

2) Una vez eliminadas las restricciones cuantitativas, los precios de mercado continuaron por encima del nivel de equilibrio.

El razonamiento final del estudio realizado por EuropeEconomics es que en un mercado donde se eliminan las restricciones de entrada y tarifarias el exceso de oferta se compensa con una caída de precios que genera un aumento de la demanda y lleva a una situación de equilibrio de mercado, en definitiva, la supresión tan solo de las restricciones de entrada en el caso de Reino Unido fue insuficiente en el momento en el que se mantuvieron las tarifas máximas que eran con las que operaban los taxistas como respuesta al exceso de oferta, generando por tanto beneficios para el consumidor en el tiempo de espera, pero no en el precio, y forzando pérdidas millonarias para los taxistas al no generar más demanda.

II.4) Conclusiones

La liberalización más absoluta fue la realizada por Irlanda, que se encontraba en una situación similar a la de España, con fuertes restricciones para acceder al mercado, un elevado control tarifario y una burbuja en el mercado de compraventa de licencias. Su reacción fue radical, liberalizando el sector de manera

¹⁸⁴ Cantidad equivalente a 16.743.755,81 € y 43.256.105,77 € el día 17 de Junio de 2015.

absoluta, de su experiencia se puede extraer que el usuario fue el principal beneficiado, reduciendo la espera y el precio de manera inmediata, pero así mismo se produjo un aumento inminente en el número de operarios. El hecho de que la licencia redujera el precio de las 80.000 libras que se pedían en el mercado particular a las 6.000 produjo que la pérdida de cuota de mercado se viera en parte compensada con la disminución radical de los costes de entrada, además, durante los últimos años la solicitud de licencias es prácticamente nula y el mercado está equilibrándose de manera natural, dejando fuera a los operarios que no pueden obtener beneficios en un mercado de libre competencia, pero creando grandes pérdidas iniciales.

En el caso de Suecia, es mucho más complicado extrapolar sus resultados a los que podrían generarse en nuestro sistema, puesto que su mercado era extremadamente ineficiente, la satisfacción era generalizada y una gran número de los servicios prestados, por cuestiones geográficas y logísticas se realizaban entre las áreas rurales, caso contrario al de España, donde el servicio es prácticamente urbano y el transporte hacia zonas rurales es excepcional. Las propias autoridades suecas se abstienen de comparar el servicio anterior con el actual, dado que la eficacia y la variedad de la oferta es totalmente distinta. Sin embargo, lo que sí se puede extraer de manera negativa de su desregularización es el papel que comenzaron a jugar las emisoras, puesto que el 90% de las contrataciones eran a través de estas, además, es preceptivo estar afiliado a una emisora si se desea contratar con la Administración,¹⁸⁵ todo ello ha tenido como resultado la proliferación de compañías y asociaciones de taxistas que en ocasiones han sido declaradas culpables de manipular el mercado e impedir la libre competencia. En lo relativo a los precios, aumentaron en un primer momento debido a la pérdida de cuota de mercado pero con el paso del tiempo han ido disminuyendo debido a la reducción de los costes de entrada.

En Reino Unido, se trata del proceso desregulador menos eficaz y más decepcionante de todos, se habilitó el libre acceso a la profesión, pero no se disminuyeron las tarifas máximas que eran de manera general con las que se negociaban, tarifas que antes de la desregularización se encontraban por encima del nivel de equilibrio, y que al no reducirse no equilibraron el exceso de oferta con un aumento de demanda, generando pérdidas para los taxistas y creando como único beneficio para el usuario la reducción del tiempo de espera, dejando de manifiesto que

¹⁸⁵ Hecho especialmente relevante puesto que en Suecia el transporte oficial y de autoridades se suele realizar en taxi.

la liberalización en la entrada debe ir acompañada de la liberalización de los precios.

III. Nuevo horizonte en el arrendamiento de vehículo con conductor: la economía colaborativa, la aparición de UBER y el papel del Estado en la regulación.

III.1) La economía colaborativa:

La economía o consumo colaborativo es un modelo de consumo que consiste en una serie de acuerdos económicos en el que los usuarios comparten el acceso a determinados productos o servicios en vez de poseer la propiedad del mismo.¹⁸⁶

Se produce un intercambio de bienes o servicios entre particulares, no profesionales, sin que este intercambio suponga una actividad profesional de carácter remunerado, estos bienes o servicios permanecen ociosos o infrautilizados por el oferente y en consecuencia no han sido adquiridos para ofertarlos en el mercado.

Los intercambios realizados bajo esta fórmula permiten al consumidor acceder a un rango de bienes o servicios de una calidad considerable a cambio de un precio muy por debajo del demandado dentro de la economía tradicional. La economía o consumo colaborativo¹⁸⁷ se basa en tres pilares, que son la interacción entre un productor y un consumidor que demanda el bien o servicio a través de un diálogo continuo, la conexión entre iguales a través de las nuevas tecnologías¹⁸⁸ y la colaboración entre estos sujetos.¹⁸⁹

La facilidad para poner en contacto a los sujetos, la calidad de los servicios, el conocimiento de la calidad de los mismos a través de la calificación que se realiza en las redes P2P por parte de usuarios que ya lo han contratado, y que sirven para que otros usuarios valoren si acceder o no al mismo y sobre todo, el precio, han hecho de la economía colaborativa uno de los mecanismos de intercambio de bienes y

¹⁸⁶ HAMARI, J., SJÖKLINT, M., & UKKONEN, A. (2015). "The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption" Disponible en:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2271971 Visitado 22/06/2015

¹⁸⁷ También conocida habitualmente bajo el término de consumo colaborativo.

¹⁸⁸ El contacto entre productor y consumidor se realiza a través de redes peer-to-peer, conocidas como P2P, que consiste en una red constituida por usuarios iguales, sin necesidad de servidores o clientes fijos, a través de la cual comparten información.

¹⁸⁹ VALOR MARTÍNEZ, María del Carmen, *Economía en colaboración*, Dossier EsF, nº 12, Enero de 2014, Economistas sin Fronteras. Disponible en

<http://ecosfron.org/ecosfron/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-12-Econom%C3%ADa-en-colaboraci%C3%B3n.pdf>

servicios con mayor potencial¹⁹⁰ e incidencia dentro de la historia de la economía.¹⁹¹

La aparición e incidencia de este nuevo concepto de consumo ha creado gran incertidumbre, así como la exigencia de su regulación, dado que a día de hoy, la economía colaborativa como tal carece de regulación en nuestro ordenamiento. Sin embargo varias Comunidades Autónomas¹⁹² ya han regulado la prohibición de alquilar viviendas sin el cumplimiento de determinados requisitos, como por ejemplo por el alquiler inferior a determinados días o el mismo sin uso de licencia, requisitos que suponen obviamente trabas al intercambio entre personas particulares.¹⁹³¹⁹⁴

Los obstáculos que debe superar el consumo colaborativo para corroborar su expansión y rápido crecimiento serán dos,¹⁹⁵ el primero es la actuación del Estado, que por inercia tenderá a la regulación cuando su postura debería ser de autolimitación, cediendo a los individuos el poder para consumir e intercambiar libremente, el segundo obstáculo serán las pretensiones de los grupos de presión, que pretendan continuar desempeñando sus papeles ya asignados en mercados oligopolísticos, en muchos casos estos grupos tratarán de intervenir en la normativización del mercado.¹⁹⁶

La expansión y el éxito se debe a que a través de esta forma de intercambio se cubren los fallos de mercado, es decir, se da una solución a la incapacidad del mercado para asignar los recursos de forma eficiente; estos fallos se presentan en los mercados no competitivos, como por ejemplo aquellos oligopolísticos o monopolísticos, en los que se crea un alta ineficiencia a la hora de asignar los recursos por la fuerza ejercida por parte de los oferentes del mercado en su propio beneficio y que encuentran como perjudicados a los demandantes, dicho poder suele encontrar su origen en las restricciones de entrada al mercado, por lo que en aquellos casos donde el

¹⁹⁰ Según la revista TIMES es una de las 10 ideas que cambiarán el mundo. Disponible en <http://content.time.com/time/specials/packages/0,28757,2059521,00.html> Consultado 22 de Junio de 2015.

¹⁹¹ El Instituto Tecnológico de Massachussetts (MIT) estima que el potencial de la economía colaborativa es de unos 82.000 millones de euros. A día de hoy, siendo su incidencia trascendental y palpable ronda los 26.000 millones.

¹⁹² A 23 de Junio de 2015, Madrid, Cataluña, Baleares, Asturias, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cantabria, Andalucía han aprobado Decretos al respecto.

¹⁹³ Por ejemplo, la Comunidad de Madrid ha creado un Decreto de regulación de viviendas privadas que exige una estancia mínima de 5 noches para encontrarse dentro del marco de la legalidad.

¹⁹⁴ En contraste, el Parlamento Británico ya ha aprobado leyes para facilitar la economía colaborativa y desde el pasado 26 de marzo Londres ha legalizado el intercambio de alojamiento.

¹⁹⁵ ALEGRE, Joaco *Economía colaborativa, un salto cuántico*, disponible en <http://economistasfrentealacrisis.com/economia-colaborativa-un-salto-cuántico/>

¹⁹⁶ Como ha ocurrido durante los procesos liberalizadores que se han intentado llevar a cabo en España, tal y como se analizó anteriormente.

acceso es libre, el mercado atribuye poderes muy limitados a los oferentes.¹⁹⁷

Este es el contexto en el que se desarrolla el mercado del taxi en España, con elevadas restricciones a la elevada,¹⁹⁸ una competencia nula dado que los precios están fijados por la Administración y una incidencia en la actividad regulatoria muy intensa por parte de los agentes del mercado, lo que en definitiva ha llevado al sector a encontrarse en su peor momento en toda su existencia.¹⁹⁹

En el caso del transporte terrestre, la plataforma P2P de mayor incidencia en nuestro país es BlaBlaCar, un espacio donde oferentes y usuarios se ponen en contacto. Su cobertura legal la encuentran en la LOTT, en concreto en su artículo 101,²⁰⁰ donde se enuncian las características de los transportes privados, para cuya realización no se exige licencia administrativa, pero tampoco se permite ningún tipo de remuneración, por lo que desde la compañía justifican su cumplimiento de la legalidad realizando una interpretación negativa de tal precepto afirmando que *“En BlaBlaCar siempre se cumple este supuesto: nuestro servicio se diseñó para que los conductores puedan cubrir los gastos que supone el viaje nunca para que reciban un beneficio extra. Cuando se publica un viaje en la web, BlaBlaCar recomienda un precio para cada jornada, calculado para que los conductores no obtengan ganancias, en línea total con la legislación”*, argumentación que no obstante se encuentra en el límite de lo legal, y que pone de manifiesto la complejidad para el ejercicio de la libertad económica individual acorde a las numerosas restricciones latentes en nuestro ordenamiento. Aun así, desde el Ministerio de Fomento se ha aclarado que no existe intención de perseguir a este tipo de plataformas siempre y cuando se trate de intercambios que no supongan un beneficio económico para el oferente. Por su parte, la Unión Europea en un

¹⁹⁷ COMISION NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA *Consulta Pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Documento 1: Objetivos públicos que persigue la regulación*. Disponible en http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2014/EconomiaColaborativa/Consulta_Objeticos_publicos_de_la_regulacion.pdf La propia CNMC declara sobre la regulación como solución a los fallos del sistema que *“con la necesidad de regulación, hay que tener en cuenta que muchos de los fallos de mercado, especialmente los problemas de información, se pueden resolver o paliar sin recurrir a acciones regulatorias, mediante mecanismos existentes en el propio mercado tales como las compras repetidas, la compartición de información entre consumidores, las garantías y la certificación de calidad por parte de los oferentes, o la correcta publicidad de los productos y servicios.”* Consultado 23 de Junio de 2015

¹⁹⁸ Los ayuntamientos no emiten nuevas licencias, el de Madrid en concreto, desde 1977 y el precio de las mismas en el mercado supera los 100.000 euros de media.

¹⁹⁹ Las asociaciones de taxistas declaran un descenso en sus ingresos superior a un 30% en los últimos años y en 2012 la Asociación de Taxistas de la Comunidad Valenciana (ATCV) llegó a declararse en “quiebra técnica”.

²⁰⁰ “En ningún caso, salvo el supuesto de percepción de dietas o gastos de desplazamiento para su titular, el transporte particular puede dar lugar a remuneraciones dinerarias directas o indirectas.”

Dictamen del Comité Económico y Social²⁰¹ considera necesaria una diferenciación entre las actividades sin ánimo de lucro de las que buscan un beneficio, siendo estas últimas las únicas que podrían merecer la atención del legislador, por lo que avalan la actividad no lucrativa aquí expuesta fuera de cualquier marco regulatorio. Al respecto también se ha manifestado la CNMC a la hora de analizar la incidencia de los nuevos modelos de transporte con respecto a los ya existentes de taxi y VTC las conclusiones previstas son totalmente positivas.²⁰²

III.2) UBER

En el apartado anterior expuse las bases de la economía colaborativa, los problemas que se pueden suscitar al acometer su regulación y expuse el ejemplo de BlaBlaCar dentro de la incidencia que tiene este nuevo modelo de intercambio dentro de la industria del transporte terrestre. El motivo de que Uber no sea un ejemplo de economía colaborativa y su existencia sea motivo de desarrollo en estas páginas es debido a que no es un ejemplo de empresa que se encuadre dentro de ningún nuevo modelo de consumo, sino que es una empresa que ha nacido para cambiar el transporte terrestre por sí misma.

Uber es una compañía norteamericana con sede en San Francisco, al igual que las compañías que promueven la economía colaborativa pone en contacto a oferentes y usuarios a través de una red P2P, que es su propia aplicación. Uber acerca a particulares que necesitan moverse en un vehículo con otros particulares que están dispuestos a hacerlo a cambio de una remuneración, no a cambio de cubrir costes, en

²⁰¹Dictamen sobre «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI»2014/C 177/01 de 11 de Junio de 2014

²⁰²Las conclusiones sobre los efectos de esta nueva forma de consumo por parte de la CNMC son las siguientes:

- “Información a priori para el consumidor sobre el coche y conductor que va a utilizar, a través del sistema de reputación de la plataforma basado en la votación y opiniones de anteriores usuarios. Esta información también puede ser ofrecida por aplicaciones y plataformas de demanda de servicio de taxi que cuentan con un sistema de reputación de conductores y vehículos.
- Mayor flexibilidad y variedad de la oferta disponible para el consumidor, ya que éste puede elegir entre una mayor variedad de tipos y categorías de vehículo.
- Posibilidad de reducción de precio respecto a las tarifas reguladas del servicio de taxi. La aparición de nuevas plataformas de servicio de transporte podría suponer una mayor competencia efectiva, calidad e innovación en el mercado de estos nuevos servicios. Además, se facilita al consumidor nuevas formas de localizar, contratar y pagar por servicios de transporte urbano.
- Mayor utilización de los vehículos existentes, en el caso de coches particulares que se destinen a la prestación de este servicio.
- Traslado de demanda desde los servicios de taxi y VTC (y en menor medida desde otros transportes colectivos) a la nueva plataforma, lo que supondría una menor utilización de estos vehículos y por tanto una disminución de la rentabilidad de estas actividades reguladas. “

definitiva, una actividad similar a la que realiza un taxista, pero sin encontrarse bajo el yugo regulatorio que obliga a estos últimos a afrontar una inmensidad de gastos en forma de requisitos y que suponen que el precio repercutido se encuentre por encima del valor de mercado. Por ello Uber es ilegal, porque no se trata de una actividad que pueda justificarse bajo el concepto de economía colaborativa, sino que se trata de transporte discrecional para el que es preceptiva la titularidad de una licencia.

La actividad de Uber en España es ilegal. En primer lugar el artículo 42 de la LOTT en su apartado 1)²⁰³ establece la necesaria posesión de un título habilitante para la realización del transporte público de viajeros, en segundo lugar, la propia LOTT incide en este requisito al establecer en su artículo 140 apartado 1)²⁰⁴ como infracción muy grave la realización de transporte público sin el título habilitante que sea exigible. Además, el Ministerio de Fomento en una nota de prensa el 9 de Junio de 2014²⁰⁵ declara sanciones²⁰⁶ de entre 4.001 a 6.000 euros por ejercer dicha actividad con posibilidad de aumentar hasta los 18.000 en caso de reiteración, declarando también la posibilidad de castigar a los usuarios con una sanción económica de entre 401 y 600 euros.

El 9 de Diciembre de 2014 el Juzgado Nº 2 de lo Mercantil dictó un auto

²⁰³ “La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado. “

²⁰⁴ “La realización de transportes públicos careciendo del título habilitante que, en su caso, resulte preceptivo para su prestación de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas dictadas para su ejecución y desarrollo. “

²⁰⁵ Disponible en http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/GABINETE_COMUNICACION/NOTICIAS1/2014/JUNIO/140609-03.htm Consultado 25 de Junio de 2015.

²⁰⁶ “(..)Que las personas o empresas que materialmente realicen esos servicios con sus vehículos careciendo de la preceptiva autorización, incurrirán en una infracción muy grave sancionable con multa de 4.001 a 6.000 euros, que podría aumentar hasta 18.000 en caso de reiteración.

1. Que aquellos usuarios que contraten los servicios de transportistas no autorizados incurrirán en una infracción grave sancionable con multa de 401 a 600 euros.

2. Que las personas que contraten o facturen en nombre propio la prestación de servicios careciendo de autorización, aunque no los presten por sí mismos, incurrirán en una infracción muy grave sancionable con multa de 4.001 a 6.000 euros, que podría aumentar hasta 18.000 en caso de reiteración.

3. Que quienes oferten la prestación de esos servicios sin disponer de autorización, tanto si dirigen su oferta de forma individual a un único destinatario como si la hacen pública para conocimiento general a través de cualquier medio, incurrirán en una infracción grave sancionable con multa de 801 a 1.000 euros.(..)”

de medidas cautelares²⁰⁷ previas en el que se obligaba a Uber a cesar su actividad en España, la denuncia se interpuso por la Asociación Madrileña del Taxi y la decisión se tomó sin previa audiencia de la parte demandada acogiéndose al artículo 733.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil²⁰⁸ puesto que en opinión del magistrado Sánchez Magro existen razones de urgencia y la demora del proceso hasta la audiencia previa podría comprometer el buen fin de la medida.

Más allá de este hecho, lo realmente importante de este auto son las argumentaciones tanto jurídicas como fácticas para decretar la prohibición de la aplicación en nuestro país: En cuanto a los argumentos de derecho, la Asociación Madrileña del taxi alega el incumplimiento del artículo 15²⁰⁹ de la ley de Competencia Desleal,²¹⁰ además se menciona el artículo 42 de la LOTT y la necesidad del título habilitante para ejercer la actividad, también añade la necesidad de tener en cuenta la Ley 20/98, de 27 de Noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, el Decreto 74/05 del 28 de julio de la Comunidad de Madrid, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en los automóviles de turismo e, incluso, la Ordenanza Municipal del Taxi que para el magistrado resulta relevante por el contenido y límites de la prestación del servicio, incluidas sus tarifas, todo ello sin entrar a analizar cuáles son los preceptos que se incumplen; hay que añadir no deja de ser curioso que se mencione la Ordenanza Municipal del taxi por el contenido relativo a las tarifas cuando el servicio es totalmente ajeno al taxi y con precios negociados por las partes de manera expresa e individual.

No será objeto de estas líneas rebatir lo establecido en la normativa

²⁰⁷ Disponible en <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/12/09/9303b5a862d007ab075227d59c1ce28d.pdf>
Consultado 25 Junio 2015.

²⁰⁸ “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cuando el solicitante así lo pida y acredite que concurren razones de urgencia o que la audiencia previa puede comprometer el buen fin de la medida cautelar, el tribunal podrá acordarla sin más trámites mediante auto, en el plazo de cinco días, en el que razonará por separado sobre la concurrencia de los requisitos de la medida cautelar y las razones que han aconsejado acordarla sin oír al demandado.”

²⁰⁹ 1. Se considera desleal prevalerse en el mercado de una ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de las leyes. La ventaja ha de ser significativa.

2. Tendrá también la consideración de desleal la simple infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial.

3. Igualmente, en el marco de lo dispuesto en el artículo 2, se considera desleal la contratación de extranjeros sin autorización para trabajar obtenida de conformidad con lo previsto en la legislación sobre extranjería.

²¹⁰ Ley 3/1991, de 10 de enero

respecto al título habilitante, pero sí las justificaciones de hecho que motivan la decisión del magistrado, que alega para decretar el cierre cautelar de la aplicación que “la situación se hace más grave si tenemos en cuenta que la futura demandada desarrolla su actividad desde el paraíso fiscal estadounidense de Delaware” dejando a un lado la discusión sobre si el régimen fiscal de Delaware puede considerarse “paraíso fiscal” o no, el hecho de que lo sea o no nada tiene que ver con la legalidad o no de la actividad en España en lo que al fondo de la misma se refiere, además Uber opera en España como Sociedad Limitada española,²¹¹ por lo que el razonamiento anterior no es correcto. Se alega también como motivo la opacidad de la sociedad argumentando que la compañía “se presenta según los notorios medios de comunicación con una deliberada vocación de opacidad”, por lo que la opacidad que conduce al magistrado a prohibir su actividad viene derivada de “los medios de comunicación”, así como “la fluidez del mercado por internet, la velocidad de comunicación del sistema UBER, empresa participada por el gigante Google”, donde se reconoce la rapidez de propagación de UBER para tratar de justificar el periculum in mora, aunque no se aclara por que el hecho de que “el gigante” Google tenga participación en la misma suponga una justificación para imponer el cierre como medida cautelarisísima,

En conclusión, del auto del juzgado nº 2 de lo Mercantil encuentra su justificación en la necesidad de título habilitante, lo cual, acorde a nuestra normativa actual es incuestionable, pero no dejan de ser curiosas las argumentaciones fácticas que no solo no refuerzan las jurídicas, sino que ponen de manifiesto la imposibilidad de justificar el freno, al menos fácticamente, a la expansión de UBER y su afectación al sector del transporte de personas tal y como lo conocemos.

III.2.a) La respuesta de la compañía y su evidente e imparable expansión

En el citado auto el magistrado requiere a los prestadores de servicios de información reconocidos en el Registro de Operadores de la Comisión del Mercado de

²¹¹ Nombre: UberSystemsSpain S.L Forma jurídica: SOCIEDAD LIMITADA
Dirección: AV/ DIAGONAL NUM, 640 P.6. BARCELONA, BARCELONA. Se puede consultar con total transparencia en
http://www.axesor.es/Informes-Empresas/8062643/UBER_SYSTEMS_SPAIN_SL.html

las Telecomunicaciones, a pesar de que este registro ya no existe como tal y sus funciones están integradas dentro de la CNMC, para que “suspendan la transmisión, el alojamiento de datos, el acceso a las redes de telecomunicaciones o la prestación de cualquier otro servicio equivalente de intermediación en relación con UBER”, es decir, no solo prohibió la actividad de la compañía sino que se ordenó que las compañías de telecomunicaciones no les proveyeran de servicio, pese a que la existencia de su dominio de internet o de su app no es ilegal, sino los servicios prestados que hayan usado la misma como intermediario, teniendo su página web y su app más contenidos de carácter plenamente legítimo; no solo se trata de una medida innecesaria, sino que podría incluso atentar contra los derechos recogidos en la sección 2ª de la Constitución Española sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La propia compañía ni siquiera fue notificada y supo de ellas a través de los usuarios que se quejaron de que no se podía acceder a la aplicación, la respuesta fue muy sencilla, ante la prohibición de los proveedores de telecomunicación que actúan en España para acceder desde un ordenador era tan fácil como sustituir la DNS de Telefónica por la de Google, es decir, con un mero cambio numérico en el servidor al alcance de cualquier usuario,²¹² para acceder desde el móvil, tan solo bastaba con actualizar la aplicación.

Ha donde quiero llegar es que el bloqueo solicitado por el juez fue imparable, UBER siguió operando hasta que el 29 de Diciembre de 2014 desde la compañía se emitía un comunicado en el que se aclaraba que cesaba la actividad en España de manera voluntaria mientras “recurrimos esta decisión judicial y evaluamos nuevas opciones para dar a los españoles acceso a viajes seguros y cómodos” añadiendo que colaboraría para desarrollar el nuevo y necesario marco regulatorio para crear un espacio justo para Uber, con la intención de modificar el transporte de personas por carretera se retiraron voluntariamente a pesar de que seguían operando sin problemas.

Durante 2014 Uber cerró con una valoración de la empresa en unos 40.000 millones de dólares, unos 33.500 millones de euros, convirtiéndose en la empresa no cotizada más valiosa del mundo, y creciendo un 126% entre Junio y Diciembre de 2014, llegando a estar operativa en 57 países distintos, por eso no es parte de un nuevo modelo de consumo, sino que se trata de una nueva forma de concebir el

²¹² DANS, ENRIQUE, *España, Uber y la insostenible levedad jurídica* 26 diciembre 2014. Disponible en <http://www.enriquedans.com/2014/12/espana-uber-y-la-insostenible-levedad-juridica.html> Consultado 17 junio 2015.

alquiler de vehículo con conductor por sí mismo y cuya existencia no se puede obviar o parar a través del derecho, puesto que su crecimiento está ligado al de la tecnología.

III.3) El papel del Estado en la regulación y su devenir actual

Durante las dos últimas décadas se ha podido apreciar una notable modificación en las formas de regulación administrativa. Se han trasladado un amplio abanico de actividades del Estado hacia la sociedad, que además de incrementar su poder ha experimentado un cambio notable en su forma de afrontar la actividad regulatoria abandonando una situación pasiva para reconducir su postura hacia la autorregulación y la autoorganización.²¹³

A pesar del dominio del Estado que se auguraba durante el siglo XX para ejercer un control total sobre la economía y los servicios básicos en este siglo, el resultado está siendo bien distinto y el Estado ha demostrado que su limitación y su capacidad para conocer y controlar todo lo que se produce y se consume en la sociedad está fuera de su alcance y de sus capacidades, así pues, el profesor Esteve Pardo describe dos impulsos que ponen de manifiesto esta tendencia: un impulso descendente, desde una Administración Pública que no es capaz de ejercer todo el control que pretende trasladando parte del mismo hacia el sector privado, y otro ascendente desde aquellos sectores sociales que han sido reforzados y que se han autorregulado de manera eficaz y que se están apropiando de espacios que estaban hasta hace tiempo bajo el control de la órbita pública.²¹⁴ Este último caso sería el de la economía colaborativa y el de UBER o empresas similares, Google ya está diseñando una aplicación que compita con Uber, que se han integrado dentro de nuestra sociedad y cuyo control, en términos de calidad y seguridad ofrecida por los sujetos del mercado, ha sido ejercido por los propios usuarios y por las empresas intermediadoras interesadas en la contratación del servicio, dejando de lado el papel de la Administración y ofreciendo un control continuo y profundo. Así pues, en esta nueva correlación entre el Estado y la sociedad se ha iniciado un giro en la figura y función de las dos partes, por un lado el Estado ha de

²¹³ ESTEVE PARDO, José *Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad* Disponible en <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10168&path%5B%5D=10637> Consultado el 24 de Junio de 2015. ISSN: 1989-8983

²¹⁴ *Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad. Op. Cit. Pág.3*

reconsiderar sus capacidades y sus pretensiones para devolver a la sociedad determinados aspectos regulatorios, y por otro la sociedad y su transformación a través de la tecnología están provocando un empoderamiento de la misma para hacerse con cuotas que hasta ahora estaban en manos del Estado. Al desaparecer este control de las manos del Estado se concibe la desaparición del título habilitante que suponía una declaración de legalidad por parte de la Administración, que certifica la capacidad de ofertar el servicio por parte del solicitante. Con la desaparición de la autorización se perdería también la perspectiva social para virar hacia un régimen individualista, tendencia ya advertida por las doctrinas del pensamiento sociológico, que auguran una desaparición del ámbito social para retornar a una sociedad de individuos.²¹⁵ Así pues, se puede constatar un movimiento regulatorio en el que el Estado ha de dar un paso atrás para otorgar parte de su cometido a la sociedad, en concreto en la autorregulación, que consistiría en traspasar el poder que tiene su nacimiento en la sociedad a manos de la misma.

En la sociedad actual, donde los individuos han ligado su futuro al desarrollo tecnológico, el Estado no tiene la capacidad de controlar hacia qué sectores se dirige dicho desarrollo, puesto que la investigación tecnológica y la demanda de los avances o descubrimientos son de carácter transnacional, así como tampoco tiene el poder necesario para controlar el uso de determinadas herramientas tecnológicas ni para controlar la difusión o aceptación de las mismas en la sociedad.

Por todo ello, la solución no se debe hallar en prohibir o rechazar estas nuevas herramientas en aquellos casos en los que el Estado vea mermada su cuota de control, en este caso sobre el mercado del taxi, sino en valorar y reconducir la figura del Estado para encontrar la posición más adecuada para permitir que sea el ciudadano quien disponga libremente. En las relaciones entre el Estado y la sociedad fue en un primer lugar en el Estado liberal donde era la seguridad el título por el que Estado justificaba su participación en su intervención y control en la sociedad a través de la actividad de policía de seguridad,²¹⁶ basándose en los presupuestos de peligro y orden público que justificaban esta actividad,²¹⁷ pero el mantenimiento de la seguridad en el

²¹⁵ Consultar al respecto TOURAINE, Alain *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*. Paidós. 2005. ISBN 84-493-1819-X

²¹⁶ Sobre el contenido y alcance de policía, NIETO, Alejandro *Algunas precisiones sobre el concepto de policía*, Revista de Administración Pública, núm 81, 1976, págs. 35 y ss. ISSN 0034-7639

²¹⁷ ESTEVE PARDO, José. La deconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización. *Revista vasca de Administración Pública*. Nº 99-100

ámbito tecnológico ya no remite a la actividad de policía ni encuentra su justificación en los mismos presupuestos. El peligro ha sido sustituido por el riesgo, que posee un fuerte componente tecnológico, cuya valoración excede del conocimiento de las administraciones y ha sido trasladada hacia los individuos de manera natural.

La justificación del control de determinadas actividades o servicios públicos, como ha sido el del taxi,²¹⁸ ha generado que determinados sectores hayan operado al margen del mercado al encontrarse en una situación externa al mismo siendo protegidos económicamente por el regulador. La crítica económica al respecto²¹⁹ justificaba su postura en el desajuste entre costes y precios que desfavorecía la calidad y la innovación en la prestación al actuar al margen de la libre competencia, y con la irrupción de las innovaciones tecnológicas ha quedado latente la incapacidad para incorporar las mismas a cualquier sector regulado al margen del mercado. La doctrina de la escuela de Chicago aboga por abandonar la protección de estos servicios hacia el libre mercado y reconducirlos hacia el mismo, lo que derivará en un ajuste de unos precios artificiales y una mejora en la calidad del mismo, evitando así cualquier tipo de subsidio o privilegio, como el contingente de licencias, al mantenimiento de una actividad realizar por un particular.

III.3.a) El papel del Estado en la regulación del taxi

Como se pudo ver en las páginas iniciales, el taxi es una actividad regulada desde su nacimiento. En un primer momento justificándose en la necesidad de controlar la incidencia de los nuevos vehículos en los lugares públicos y posteriormente porque se entendía que el mercado había de regularse acorde a la demanda estimada. Los argumentos esgrimidos al respecto se pueden dividir en cuatro grandes bloques:²²⁰

a) Asimetría de información, el usuario no podría conocer si el conductor es fiable y el servicio de calidad si la actividad no está regulada.

2014. ISSN 0211-9560

²¹⁸ Recuerdo que se trata de una actividad privada pero dirigida al público, cuyo mercado ha sido regulado según las necesidades y demandas del público.

²¹⁹ Iniciada con la escuela de Chicago con George Stigler iniciador del pensamiento crítico. Consultar al respecto *Chicago Studies in Political Economy*, Chicago University Press, Chicago, 1988.

²²⁰ RALLO JULIAN, Juan Ramón “*La revolución Uber*” Diciembre 2014
<http://juanramonrallo.com/2014/12/la-revolucion-uber/> Consultado 15 Junio de 2015.

b) Poder excesivo de negociación por parte del taxista, si en cada contratación se negocian los precios entre el oferente y el usuario el taxista siempre tendrá una capacidad mayor que la del usuario para imponerle una tarifa elevada, hecho que se acrecentaría durante los picos de demanda.

c) Tramos del mercado aglomerados, es decir, la imposibilidad de que los oferentes se ubiquen libremente para recibir a los demandantes por falta de espacio y por ello sea necesaria la demarcación de espacios específicos y exclusivos para los taxistas con base en la regulación normativa.

d) Mercado con tendencia al colapso, la facilidad para acceder a la prestación del servicio provocará que la actividad tenga un carácter residual, donde la mayoría de los taxistas no sean profesionales de la actividad y todas aquellas personas que no posean otra medida de ingresos o esta sea innecesaria tendrán tendencia a encuadrarse en este tipo de actividades, hecho que se acrecentará en épocas de crisis económica.

Estos cuatro fallos del mercado han supuesto a grandes rasgos la justificación para intervenir en el mercado por parte del Estado, regulando y conteniendo el número de licencias, los precios o incluso las horas en las que se debe impartir el servicio, eliminando cualquier rastro de libre competencia del sector. Ahora, con la inclusión de las nuevas modalidades de prestar el servicio, como Cabify, que opera legalmente en nuestro país, o Uber, que ha sido prohibida, y en definitiva cualquier compañía que desarrolle un modelo de negocio similar, provocan que se replantee la justificación de la regulación por la Administración en base a cubrir los fallos de mercado.

Fallo 1: Asimetría de información

Conocer la capacidad del taxista, la calidad del servicio o la eficacia de su prestación, así como la buena fe por parte de un oferente que conoce perfectamente

una ciudad frente a individuos que en muchos casos desconocen la misma por completo. En un mercado en libre competencia, si el oferente no presta un servicio de manera satisfactoria no se vuelve a contratar con él, sin embargo, el taxi es un servicio de trato no recurrente, por lo que se crea un aliciente por parte del prestatario para quebrantar la buena fe. En el caso de las compañías de taxis, estas han de proteger su marca y su reputación e introducen procesos de selección de personal y de control de la actividad para evitar este tipo de problemas, si el servicio termina no siendo satisfactorio los usuarios quedarán descontentos y no contratarán con esa empresa, que quedará fuera del mercado.

Cabify y Uber suponen una solución para evitar esta posible desconfianza. Cuando un cliente finaliza el trayecto, puede valorar al conductor, su amabilidad, profesionalidad o la calidad de su vehículo, de tal modo cuando otro cliente pretenda contratar el mismo servicio podrá tener acceso a las características del mismo, hecho del que finalmente se beneficiarán los oferentes competentes que además encontrarán un aliciente para competir en eficacia y calidad. Además, a los conductores con bajas calificaciones (se considera baja una calificación inferior al 4,7 sobre 5 que es la nota más alta) se les desvincula de las aplicaciones.

En cuanto a la posibilidad de que se engañe al que desconoce la ciudad, el usuario ha de introducir su trayecto y la aplicación le marcará cual es el trayecto más reducido y que debería seguir el conductor, así como un aproximado coste final del trayecto conforme a la longitud recorrida.

Además, el conductor puede evaluar también a los usuarios, por lo que podrán conocer sobre el mismo antes de aceptar el trayecto evitando así cualquier posible incomodidad.

Fallo 2: Poder de mercado del conductor

En aquellas ocasiones en las que la demanda sobrepasa con un amplio margen a la oferta, si los precios no estuvieran regulados el taxista tendría un margen muy amplio para imponer un precio muy superior al coste de mercado, por lo que el

usuario deberá valorar entre aceptar el precio o disponerse a buscar otro taxi en una situación de desabastecimiento de la demanda.

El papel de estas compañías en estos casos es sencillo a la par que eficaz, le permite visualizar cuántos oferentes hay a su alrededor, por lo que puede conocer si tendrá la oportunidad de negociar con otros servidores o no. A ello hay que añadir que se establecen unos precios estándares que están abiertos a negociación, pero su principal diferencia con el taxi es que sus precios son dinámicos. Sus tarifas estándar operan en la mayoría de los trayectos, pero en aquellas fechas en las que incrementa la demanda eleva el precio de manera temporal para estimular a los oferentes a aparecer en el mercado sin generar un sobre coste que aleje al usuario.

Fallo 3: aglomeraciones en algunos tramos

Determinados puntos geográficos suponen una zona realmente propensa a la demanda de estos servicios, como por ejemplo estaciones de tren, buses o aeropuertos. Por este motivo estas zonas tienen a poseer un valor elevado para el conductor y en consecuencia pueden tender al colapso si no se controla el contingente de taxis.

No suponen una solución definitiva al colapso de determinados tramos del mercado, pero la solución tampoco ha de venir de esta compañía o similares, sino que ha de ser la autoridad competente la que deba ordenar y regular el uso del espacio.

A pesar de ello, Uber si que propone una alternativa que puede solucionar el problema, puesto que se puede pactar el lugar de recogida. Así pues, el cliente podrá pactar con el oferente un punto de recogida ajeno a la zona reservada para los oferentes del servicio y que por tanto pueda estar colapsada, no puede luchar contra el problema de la circulación pero sí puede generar alternativas para diversificar los puntos de recogida.

Fallo 4: saturación y colapso del mercado

Si no hay barreras de entrada, la actividad acaba siendo una vía de escape para aquellas personas con necesidad de ingresos creando un servicio ofrecido por oferentes amateurs o temporales. Por ello la única manera de garantizar un sistema de taxi competente es garantizando unos ingresos mínimos al sector, generando fuertes barreras de entrada y precios impuestos por la Administración previa negociación con los taxistas. Esta es la principal justificación que se suele alegar para no liberalizar el mercado del taxi pero ha de analizarse este fallo de mercado desde el prisma de las nuevas tecnologías y el nuevo modelo de mercado que se está expandiendo a nivel global.

No obstante, los mejores oferentes recibirán las mejores calificaciones y serán los más demandados, ello provocará que los conductores destacados que no se dedicaran exclusivamente a la actividad encontraran una justificación para hacerlo, y que los que ya lo hicieran destacaran frente a los menos profesionales y los expulsaran del mercado, generando así un sector competitivo donde los principales beneficiados serían los usuarios y los conductores que ofrecieran los mejores servicios.

El modelo de negocio insertado por estas compañías en el negocio del transporte de personas cubre todos los fallos de mercado casi por completo, genera competitividad entre los oferentes y satisfacción entre los usuarios, por ello, aunque la liberalización del sector sea polémica compleja y suponga una reconsideración absoluta de los papeles del Estado, los taxistas y el ciudadano, es una cuestión que no se debe demorar, con la finalidad de armonizar progresivamente los intereses de todas las partes y reducir los potenciales daños que puedan sufrir los titulares de los títulos habilitantes para que puedan adecuarse progresivamente al nuevo modelo de mercado e incluso beneficiarse de la reducción de costes y la meritocracia del nuevo sistema.

Una de las principales críticas a Uber es el limbo legal en el que se encuentran sus conductores. Para comenzar a operar en España, han alegado que se tratan de un intermediario para poner en contacto a consumidores y demandantes de economía colaborativa, modelo que utiliza BlaBlaCar, pero ya quedó claro anteriormente que la discrecionalidad en el transporte y el ánimo de lucro no podían apoyar esa justificación.

La Inspección de Trabajo de Cataluña ha determinado que los conductores que participaban en la filial español de Uber habían de ser considerados trabajadores de la compañía, puesto que consideran que concurren las notas de

dependencia y ajenidad, para ello ha influido que desde la compañía se seleccionaran los conductores, se fijaran rutas por la compañía, se pusiera un teléfono móvil para prestar el servicio o se crearan incentivos como fórmula retributiva. Por ello, Uber no opera de manera legal en España, puesto que incumple la exigencia del título habilitante, así como las obligaciones laborales con sus conductores.

III.4) El principio de protección de la confianza: La liberalización frente al título habilitante

III.4.a) La licencia y su transmisibilidad

La única manera que existe de obtener una licencia de taxi y comenzar a ejercer la actividad es a través de su adquisición en el mercado de licencias debido a que la emisión de nuevos títulos administrativos en este aspecto se encuentra prácticamente paralizada por parte de los entes locales. La posibilidad de transmitir la licencia tuvo su primera autorización normativa en la Orden de 17 de mayo de 1974, que fue adaptada al sistema constitucional a través del Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transporte en Automóviles Ligeros.²²¹ El Reglamento Nacional creó la posibilidad de transmitir las licencias acorde a determinados requisitos, requisitos que han sido modificados por las posteriores redacciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Así pues, el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano de Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid²²² establece por un lado en su artículo 17 una serie de requisitos básicos y de sencillo cumplimiento, unido al enunciado de su artículo 15 en la que no establece ningún tipo de plazo de validez de las licencias. La Ordenanza Reguladora del Taxi de Madrid²²³ especifica que la única manera de extinción de la licencia serán la renuncia, la revocación y el rescate, tres casos excepcionales y que en pocas ocasiones tienen lugar.

El inmovilismo en la concesión de las licencias, la facilidad para su transmisión, unido a la inexistencia de un período máximo de duración de la licencia

²²¹ Art. 14 del Reglamento

²²² Aprobado mediante Decreto 74/05, de 28 de julio, de la Comunidad de Madrid.

²²³ Acuerdo Pleno de 28 de noviembre de 2012. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 13 de diciembre de 2012

que se puede prolongar de manera perpetua, han provocado que los taxistas tan solo puedan acceder al servicio a través del mercado de licencias, mercado que es promovido normativamente por las Administraciones competentes que incluso facilitan su transmisión.²²⁴ Todo ello ha provocado la creación de una actividad con un alto componente especulativo del cual salen perjudicados tanto taxistas, que deben pagar un elevado precio y afrontar una inversión arriesgada para acceder a la actividad, como los usuarios.

Por tanto no se puede afrontar una liberalización del sector de manera radical, puesto que los taxistas saldrían enormemente perjudicados puesto que no podrían revender su licencia y la caída de precios los dejaría fuera del mercado dado que su coste de actividad siempre será mayor. Uno de los principales argumentos para no velar por estos intereses es el de considerar que la inversión que realizan, de carácter estrictamente privado, es un riesgo personal al que ellos deben de hacer frente. Este argumento no deja de ser cierto, puesto que el precio de la licencia se negocia de manera privada y su precio queda sujeto a lo acordado por las partes, pero también es cierto que ha sido la propia Administración la que ha provocado una burbuja de los precios al no emitir más licencias y crear un sector monopolístico que garantiza unas rentas mínimas, promoviendo un mercado de licencias y obligando a todos los oferentes a acudir al mismo para poseer la licencia con el fin de ejercer una actividad que si bien es de beneficio privado, es de carácter público, y la existencia de la misma se debe a la demanda y las necesidades del ciudadano. En consecuencia, la liberalización del sector debe ser progresiva y adecuada a los intereses de todas las partes, con el fin de paliar en la manera de lo posible los posibles daños que puedan sufrir los taxistas en gran parte por culpa de la actuación restrictiva de la Administración.

III.4.b) El principio de protección de la confianza

Antes de afrontar una liberalización del sector hay que atenerse a la legalidad vigente, y en este caso concreto al principio de protección de la confianza.

²²⁴ En la página web del Ayuntamiento de Madrid se explican todos los requisitos y condiciones para su transmisión.
<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.1f3361415fda829be152e15284f1a5a0/?vgnextoid=dede78d4dfaed010VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=557d5d53be9a0210VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

Esta construcción jurídica tiene como punto de referencia la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1990.²²⁵ En el fundamento de derecho segundo se recoge el concepto de protección de la confianza en nuestro ordenamiento, que se ha venido reiterando por parte del Tribunal Supremo,²²⁶ entendiendo al respecto que *“en el conflicto que se suscita entre la legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, tiene primacía esta última por aplicación de un principio (...) que ya ha sido recogido implícitamente por esta Sala, que ahora enjuicia, en su Sentencia de 28 de febrero de 1989 y reproducida después en su última de 1990 (..) y cuyo principio, si bien fue acuñado por en el Ordenamiento Jurídico de la República Federal de Alemania, ha sido asumido por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de las que forma parte España, y que consiste en el “principio de protección de la confianza legítima, que ha de ser aplicado, no tan solo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino ás bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación del os intereses en juego-interés individual e interés general-, la revocación o la dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha actuación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que solo pueden serle restituidos con graves perjuicios para su patrimonio, al no ser todos ellos de simple naturaleza económica”*. El principio de protección de la confianza legítima entra en juego por tanto en aquellos casos en los que el administrado confía en actuaciones administrativas que le conducen a confiar en la legalidad y la validez de los mismos, que a posteriori en caso de que dicha actuación pierda sus efectos, como sería el caso de la licencia en un sistema liberalizado del taxi, generará un perjuicio económico a consecuencia de una inversión previa generada en base a la confianza depositada en la Administración.

Esta sentencia generó un proceso de recepción, recogiendo el principio de buena fe en la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común,²²⁷ en su artículo 3.1.²²⁸ Sin embargo, este

²²⁵ RJ 23217-JF/0000

²²⁶ STS 23 de febrero de 2000. (5135/2000)

²²⁷ El principio fue insertado a través de la Ley 4/1999 de 13 de Enero.

reconocimiento no es para nada satisfactorio²²⁹ puesto que no concreta ni el contenido ni los presupuestos en los que pueda regir la aplicación de este principio, al contrario que las normas de Derecho comunitario o del derecho alemán.²³⁰

El Tribunal Supremo ha tendido a asociar el principio de protección de la confianza con la necesidad de indemnizar a aquellos particulares que hayan sufrido perjuicios por la modificación del régimen de su actividad.²³¹ En opinión de García Luengo esta doctrina que aboga por la indemnización frente a la modificación de la actividad yerra por diversos motivos:

- a) En primer lugar porque basa su justificación en una doctrinal iniciada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la protección de la confianza en la que no se excluye la indemnización de los daños por confianza, pero no atiende a la extrema prudencia con la que el TJUE acata estas decisiones.²³²
- b) En segundo lugar, la doctrina del Tribunal Supremo se erige como un límite a una actividad normativa realizada por un parlamento elegido de manera democrática.
- c) En tercer lugar, no existe una base jurídica para relacionar el principio de vulneración de la confianza con la obligatoriedad de indemnizar. Si se establece la necesidad de indemnizar en base a la nueva normativa regulatoria la Administración acabaría convirtiéndose en una aseguradora, dificultando así la adopción de nuevas decisiones que benefician a la ciudadanía. Siempre existen perjudicados debido a modificaciones normativas, por ello la idea del sacrificio especial debe asentarse y cobrar fuerza en estas situaciones, imponiendo las preferencias de una mayoría en

²²⁸ Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

²²⁹ GARCÍA LUENGO, Javier. El principio de protección de la confianza. *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. LA LEY. 2010 págs.1167-1205

²³⁰ GARCÍA LUENGO, Javier *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002. págs. 112 y ss.

²³¹ En este sentido, las Sentencias más relevantes al respecto son STS 17 febrero 1998 (RJ 4194/1998) , 26 de noviembre de 1999 (RJ 3804/2000) , 16 de mayo de 2000 (RJ 8046/2000) 30 de junio de 2001 (RJ 2780/2002) o de 29 de septiembre de 2009 RJ 5734/2004)

²³² Al respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español*, Civitas, Madrid, 2007. págs 27 y 28.

detrimento de un sector minoritario.²³³

Por ello, en el proceso liberalizador no podría alegarse la indemnización como posible fórmula paliativa para los titulares de las licencias, sino que deberían valorarse otro tipo de alternativas para paliar la posible vulneración del principio de confianza y proponer una solución alternativa a la reducción de la cuota de mercado.

La conexión constitucional del principio de protección de la confianza, construido por la jurisprudencia alemana, tiene su justificación en la seguridad jurídica dado que la Administración en su labor de aplicación del derecho ejerce la potestad más extensa y exorbitante reconocida por el Ordenamiento: el privilegio de decisión unilateral vinculante que se manifiesta en la capacidad de producir actos administrativos.²³⁴

Este privilegio se entiende por la necesidad de dotar de eficacia a las potestades de la Administración y simultáneamente garantizar a los particulares afectados que la decisión de la Administración responde a lo que el derecho exige para cada circunstancia concreta. Al respecto se puede decir por tanto que el acto administrativo cumple básicamente una función de estabilización y aclaración de las situaciones jurídicas en particular.²³⁵

Al respecto, el Tribunal Constitucional²³⁶ ha declarado que *“el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso”*.

III.5) Propuesta de liberalización

El descontento en cuanto al funcionamiento del sector tanto por parte de los taxistas como de los usuarios, la corriente liberalizadora iniciada en 2009 e impulsada desde las instituciones europeas, unida a la incidencia del concepto de

²³³ “Principio de protección de confianza...” Op cit. Pág. 1187

²³⁴ *El principio de protección de la confianza. Op., cit.* Pág. 1174

²³⁵ BOCANEGRASIERRA, Raúl. *La teoría del acto administrativo*. Iustel. 2005, págs.. 24 y ss. Madrid : Iustel, 2005. ISBN 84-96440-10-9

²³⁶ Sentencia 126/1987

economía colaborativa y al modelo de negocio impulsado por Uber y aceptado por la Comisión Europea, son los presupuestos que dirigen al sector hacia una reforma de carácter liberalizadora. Liberalizadora porque es el camino hacia el que la inercia dirige al mercado, y porque mediante el análisis de la historia y desarrollo de la normativa al respecto en nuestro país no se ha demostrado sino que el control de la oferta y la demanda no se puede realizar de manera eficaz a través del control normativo, control que por otro lado es ambiguo y disperso. Ahora bien, se trata de una decisión y un proceso extremadamente sensible, por lo que la manera más óptima de armonizar las dos concepciones del transporte de personas es a través de un régimen transitorio con un objetivo final, un sistema de acceso libre con libertad tarifaria y en definitiva, libre competencia.

Las asociaciones de taxistas estiman una pérdida de ingresos media de un 30% desde 2008, mientras que las tarifas se han mantenido estables. Con el objetivo de generar una mayor demanda y en consecuencia mayores ingresos se debería valorar una bajada de las tarifas, que debería ir de la mano de una reducción también de costes.

La competencia legal del taxi son las licencias VTC, que no pueden operar en todos los segmentos del mercado, tan solo en el tercero de contratación previa. La competencia generada por las VTC radica en unos precios competitivos, que son establecidos libremente, y un coste que se ha visto reducido desde la armonización de la ley Ómnibus. La actividad debería virar, como ya ha ocurrido en Alemania o Inglaterra, entre otros países, hacia un aumento de las licencias VTC para acabar creando un único título habilitante para toda la actividad, beneficiándose no solo los usuarios, sino los conductores que verían reducidos sus costes.

1) Eliminación de las barreras de entrada

El artículo 14 de la Orden FOM/36/2008 establece la posibilidad de crear un contingente de licencias cuando la proporción supere 1/30 de licencias de VTC por

licencias de taxi. A pesar de que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ya ha fallado en contra del establecimiento de este contingente autorizando la concesión de determinadas licencias para un caso concreto, lo cierto es que en la Comunidad de Madrid la proporción entre ambas licencias es la anteriormente mencionada, complicando en absoluto el acceso a las mismas, puesto que no se podrán conceder más si no aumenta el número de taxis, y desde 1977 en Madrid no se conceden nuevas licencias.

Para girar hacia un único título habilitante de manera progresiva, con una reducción de los requisitos y condiciones que aumentan el coste de la actividad y evitar así una sobreoferta repentina como ocurrió en Irlanda, controlando el posterior ajuste en el mercado todas las nuevas licencias concedidas habrían de ser VTC o por lo menos deberían contar con la libertad tarifaria de las mismas. No se otorgarían todas de manera inmediata sino que se haría de forma progresiva, elevando el porcentaje que ahora se encuentra establecido en 1VTC/30Taxis de manera progresiva anualmente para introducir la competencia de forma gradual. Con una liberalización progresiva, aumentando la proporción de VTC/Taxi, trata de buscarse un resultado final similar al de Irlanda, donde ha crecido la satisfacción del consumidor y la demanda del taxi, pero tratando de disminuir una primera entrada desproporcionada que colapse el mercado provocada por una liberalización repentina. Así pues, en Irlanda la demanda creció un 30% en Irlanda, con especial mención a una subida del 82% de la demanda en Irlanda, los taxistas perdieron un 5% de sus ingresos, pero también se redujeron los costes a través de la eliminación de requisitos y el precio de la licencia.

2) Desregularización de precios

Con el fin de evitar un mercado descompensado, no se puede valorar la liberalización de los precios sin una desregularización de la entrada. En el caso de Reino Unido, el establecimiento de unas tarifas con precios máximos negociables que permanecieron por encima del valor de mercado junto a la desregularización de la entrada provocó que se negociara siempre sobre unos máximos que se encontraban por encima del precio de mercado, es decir, no se liberalizó el precio por completo, por lo que hubo una descompensación con la libre entrada.

3) Integración de los taxistas en el nuevo mercado

Con el fin de integrar a los taxistas dentro del nuevo sistema, dado que el desembolso por la licencia ya ha sido realizado, y poder competir tarifariamente, sería necesaria en primer lugar una liberalización de los precios. Para evitar subidas iniciales para protegerse de la pérdida de cuota de mercado, como ocurrió en Suecia, la liberalización de precios debería ir precedida de una reducción de costes para adaptarse a la reducción de precios, así como beneficios fiscales que pudieran en parte suplir parte de la pérdida de valor de la licencia, que se incluiría dentro de los costes que han de soportar. Los nuevos operadores no tendrían problemas en competir con precios más bajos, pero el taxista que ya ha realizado un pago desorbitado de la licencia debe ofrecer precios superiores para recuperar su inversión, por lo que para generar un contexto de igualdad de condiciones competitivas se deberían valorar reducciones en la carga impositiva que debieran soportar en sus obligaciones tributarias.

Como solución a la pérdida de valor de la licencia, a pesar de que ha sido la Administración quien ha creado un mercado de compra-venta de las mismas y ha inflado el precio mediante la contingentación, no se puede justificar por ello el pago de una indemnización dado que el precio pagado por la misma no deja de ser fruto de un contrato privado; y el principio de protección de la confianza, como se ha visto anteriormente, no puede verse suplido por una indemnización, dado que en el caso de que se llegara a demostrar la infracción de tal principio el resultado sería la existencia de la autorización como era anteriormente a la decisión de la Administración. No se habla aquí de su validez, que permanecería intacta, sino de su valor, por lo que en ningún caso se puede valorar la obligación de indemnizar a estos sujetos, pero sí de compensar con un régimen fiscal y unos requisitos más beneficiosos la confianza que hubieren depositado en la Administración y que a posteriori pudiera generarles un perjuicio²³⁷ y que además permitiera su adaptación a un sistema de libertad tarifaria, con menores ingresos por servicio pero mayor demanda, siendo la calidad y la cantidad de

²³⁷ La mayoría de los taxistas tienen en el precio recibido por la licencia tras su jubilación después de su transmisión un “plan de pensiones”, pero la Administración no puede prever ni puede ser responsable del precio que el titular privado pretendiera obtener de dicha licencia ni del uso que quisiera darle.

los servicios así como su precio los determinados por todos los actores del mercado.²³⁸

III.5.a) Consecuencias

La progresiva desregularización ha de tener como objetivo la libre entrada final, basándose en unos criterios de aptitud que no supusieran un esfuerzo económico para el solicitante, ello supondría un equilibrio entre la oferta y la demanda, puesto que los oferentes que no generaran los beneficios deseados podrán abandonar libremente el mercado sin ninguna carga, puesto que no han debido realizar ninguna inversión desproporcionada que los vincule a la actividad. Los taxistas o titulares de VTC, que también son transmisibles, no encontrarían ningún lucro en transmitir sus títulos habilitantes, por lo que al final de su actividad renunciarían a los mismos, y la Administración no encontraría ninguna justificación para regular su transmisión y evitaría que se inflaran los precios de las mismas, permaneciendo en el mercado solo aquellos que encuentran rentabilidad en la demanda sin necesidad de pactar los precios con la Administración para generar unos ingresos mínimos por encima del coste de mercado.

El sistema de VTC, adoptado por Cabify para operar legalmente a través de conductores autónomos o de otras empresas que son titulares de las mismas, es una de las posibles opciones de adaptación de Uber a nuestro sistema, siempre y cuando conlleve un aumento de la proporción y una libre concesión de la misma que la aleje de la especulación, pudiendo encuadrarse legalmente dentro del sistema de licencias de España y ser capaz de desarrollar una relación con sus conductores acorde a la normativa laboral vigente. De hecho, Uber ya ha contactado con titulares de VTC para incorporarlos a su actividad como autónomos que operen utilizando la aplicación como intermediaria.

No cabe otra alternativa que una libre entrada dado que al final de todo este proceso se ha podido apreciar como es la existencia del título para ejercer la actividad junto a la contingentación del mismo la que ha provocado un incremento desorbitado en el valor de este. Si la licencia genera un valor económico, surge la

²³⁸ Véase al respecto ESTEVE PARDO, JOSE *“La regulación de las industrias y las public utilities en los Estados Unidos de América. Modelos y experiencias”* En Derecho de la regulación, vol. I. págs. 293-347 ISBN 978-84-9890-046-0,

especulación y se disparan los costes de acceso, obligando a repercutir un precio por encima del mercado y descompensando la oferta y la demanda, y la única manera de evitar la revalorización inicial del título es arrebatando el valor al resto, promoviendo el libre acceso.

Conclusiones

Al igual que ocurre en estos momentos con las nuevas tecnologías, el Estado ha mostrado a lo largo de la historia de la regulación del sector del taxi una incapacidad notable para dictar normativa reguladora de manera eficaz y conveniente.

Fueron desde un principio los Municipios los entes encargados de regular el servicio dentro de su área geográfica. Los primeros cuerpos normativos de carácter estatal relativos a los transportes concebían el taxi como un servicio municipal ajeno a la regulación de transportes. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 significó el primer cambio de criterio en la regulación del taxi, al que calificaba de servicio público, de manera que la posibilidad de que los Municipios dictaran sus propias normas sobre el servicio se redujo a situaciones muy concretas e irrelevante, lo que acabará suponiendo una absorción completa de la competencia municipal.

Es con el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de Transportes en Automóviles Ligeros de 4 de noviembre de 1964, que tiene su adaptación al sistema constitucional en el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos en Automóviles Ligeros de 16 de marzo de 1979, con el que se crea el actual régimen de licencias y tarifas reguladas. Además, con la Orden de 17 de mayo de 1974 se habilitó la compraventa de licencias, sistema que se ha demostrado que no es eficaz en nuestros días.

Las liberalizaciones promovidas por las instituciones europeas a través de la ley Ómnibus no han modificado el sector del taxi, pero sí que han supuesto un aliciente para el arrendamiento de vehículo con conductor, que ha aumentado durante los últimos años el número de licencias y de volumen de negocio, confirmándose como una alternativa al taxi.

En cuanto a las liberalizaciones llevadas a cabo en Irlanda, Reino Unido y Suecia ha quedado probado que para evitar pérdidas millonarias la desregulación de la entrada ha de ir acompañada de una desregulación de precios, puesto que de lo contrario un precio similar pero con la misma demanda tan solo generaría pérdidas en los taxistas. De la desregularización de Suecia hay que destacar el aumento en la diversidad de la oferta, así como el perjuicio causado a la libre competencia dotando de gran importancia para la contratación a las emisoras de taxis que han supuesto un aumento del corporativismo que se pretendía erradicar. En cuanto a resultados, ha sido Irlanda la que ha obtenido un resultado más satisfactorio, pero con el coste de un aumento de oferentes durante una primera etapa inicial que causó grandes problemas a los taxistas ya establecidos en el mercado que había pagado grandes cantidades por su licencia en base a la confianza legítima que les ofrecía su Estado. Para evitar este problema, la liberalización debería realizarse de forma progresiva con la finalidad de que puedan ajustarse al nuevo marco competitivo, incluso valorando determinadas ventajas fiscales

que compensaran los perjuicios generados.

El principio de confianza legítima puede alegarse dañado en este caso, dado que el taxista ha generado una inversión y una decisión de la Administración le ha provocado un perjuicio. Sin embargo, son dos los apuntes que excluyen la aplicación de este principio:

a) la excepcionalidad con la que se debe entender dañado este principio que ha establecido el TJUE

b) la consecuencia de su reconocimiento, que supondría la no modificación del sector del taxi en ningún caso que supusiera un perjuicio para los taxistas, limitando en gran medida la capacidad de actuación del legislador que ha sido elegido democráticamente

En cuanto al papel del Estado en la regulación, con la vuelta hacia una concepción de la sociedad de un carácter más individualista junto con las alternativas que ofrecen las nuevas tecnologías en el control y elección de los servicios, es evidente que su actuación debe plantearse en los términos de una reducción de su control sobre determinadas actividades en la medida de lo posible, facilitando así a libre elección por parte del ciudadanos y el control de la oferta en base a la demanda de estos últimos y no sobre las estimaciones de la Administración.

Bibliografía

BOCANEGRA SIERRA, Raúl. La teoría del acto administrativo. Iustel. 2005. Madrid ISBN 84-96440-10-9

BOTELLA CARRETERO, JORGE El Régimen Jurídico del Servicio de Auto-taxis. Tirant Lo Blanc. Valencia. 2002. 9788484425717

CARBONELL PORRAS, Eloisa CANO CAMPOS, Tomás. Los transportes urbanos. Iustel. Madrid. 84-96440-59-1 (p.85-95)

ESTEVE PARDO, JOSE “La regulación de las industrias y las public utilities en los Estados Unidos de América. Modelos y experiencias” Derecho de la regulación, vol. I. págs. 293-347 ISBN 978-84-9890-046-0,

ESTEVE PARDO, José, La deconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización. Revista vasca de Administración Pública. N°99-100. 2014 ISSN 0211-9560,

ESTEVE PARDO, José, Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad 2014

FUERTES LOPEZ, MERCEDES “Luces y sombras en la incorporación de la Directiva de Servicios” *Revista catalana de drèt públic* n°42. 2011. ISSN 1885-5709

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO “ El servicio público de los transportes urbanos” Pág. 55-61

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español, Civitas, Madrid, 2007. páhs 27 y 28.

GARCÍA LUENGO, JAVIER El principio de protección de la confianza en “Los principios jurídicos del derecho administrativo”. LA LEY. 2010

GARCÍA LUENGO, JAVIER El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 2002. págs. 112 y ss.

GÓMEZ LÓPEZ, ANTONIO Los transportes urbanos de Madrid. Madrid. 1983. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 9788400055240. pág. 57

GÓMEZ LÓPEZ, ANTONIO Los transportes urbanos de Madrid. Madrid. 1983. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 9788400055240. pág. 57

LERALTA, JAVIER Historia del taxi de Madrid. Silex ediciones, Madrid. 2003. 9788477371229 Pág.116

MIR Y BAGÓ, JOSEP “El sistema español de competencias locales” Marcial Pons. Madrid. 1991.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, ESTEVE PARDO, José. Derecho de la regulación económica, I. Fundamentos e instituciones de la regulación. Iustel. Madrid. 2009

ISBN: 978-84-9890-040-8

NIETO, Alejandro Algunas precisiones sobre el concepto de policía, Revista de

Administración Pública, núm 81, 1976, págs. 35 y ss. ISSN 0034-7639

ROJAS MULLOR, MAURICIO, Reinventar el Estado del Bienestar. La experiencia de Suecia, Madrid, 2008, ISBN 9788496729216

TARRÉS VIVES, MARC. La "Ley ómnibus", el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor. El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas. Atelier. 2012. ISBN: 978-84-92788-76-7

TARRÉS VIVES, MARC La regulación del taxi pág. 53 Atelier. 2006. ISBN 84-96354-58-X

TARRES VIVES, MARC. Derecho de la Regulación. VI. Transportes. Aspectos jurídicos y económicos de la regulación del taxi. Iustel. Madrid. 2010. ISBN 978-84-9890-040-8

TORNOS MAS, Joaquín La intervención pública sobre los precios de los servicios públicos. Tasas, tarifas, precios regulados y potestad de ordenación general de precios. Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo. Civitas. 2003. ISBN: 84-470-1924-1

TOURAINÉ, Alain, Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy. Paidós. 2005. ISBN: 84-493-1819-X

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia, Régimen Jurídico del transporte terrestre de mercancías y viajeros por carretera, Derecho de la Regulación Económica. Iustel. Madrid. 2010. ISBN: 978-84-9890-040-8

WALKER, Clive, CRAM, Ian, Taxi deregulation and the Courts. Anglo-American Law Review. 1991. Págs, 482 y ss.

Otras fuentes

ALEGRE, JOACO, Economía colaborativa, un salto cuántico
<http://economistasfrentealacrisis.com/economia-colaborativa-un-salto-cuántico/>
Autoritat Catalana de la Competència. Reflexiones procompetitivas sobre el

modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor. Noviembre de 2012.

Chicago Studies in Political Economy, Chicago University Press, 1988.

DANS, Enrique España, Uber y la insoportable levedad jurídica
<http://www.enriquedans.com/2014/12/espana-uber-y-la-insoportable-levedad-juridica.html>

Estudio socio-económico de movilidad urbana en Madrid. Cabify. Madrid. 2014.
Disponible en
<http://www.sharingespana.es/media/informe-de-movilidad-urbana.pdf>

Federación Internacional del Transporte, La desreglamentación del taxi: una comparación internacional.
<http://www.eurotaxiferrol.com.es/cibertaxi/documentos/informedesreglamentaciontaxi001.pdf>

Goodbody Economic Consultants in association with Faber Maunsell and IMS Millward Brown. Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Informe IPN 41/10 Reales Decretos Ómnibus. Reglamento de transporte terrestre, emitido el 5 de mayo de 2010.

GÁRLING, Tommy; LAITILA, Thomas; MARELL, Agneta; WESTIN, Kerstin, “, A note on the short-term effects of the Swedish taxicab industry” Journal of Transport Economics and Policy. Mayo 1995. pág. 209-2014

Ministerio de Fomento Observatorio del transporte de viajeros por carretera. Oferta y demanda. Enero de 2015.
<http://www.fomento.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=TTW0>

KROES, NEELIE Digital Agenda for Europe. My view on today's taxi protests and what it means for the sharing economy.
http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kroes/en/blog/my-view-todays-taxi-protests-and-what-it-means-sharing-economy.html

Office of Fair Trading (OFT) "The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK" Noviembre de 2003.

OFT "The Regulation of Taxi and PHV Services in the UK"

OFT "Evaluating the Impact of The Taxi Market Study" 2007

http://www.rother.gov.uk/media/pdf/p/a/O.F.T._EVALUATING_THE_IMPACT_OF_THE_TAXI_MARKET_STUDY.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) "Taxis Services: Competition and Regulation ", Policy Roundtables,(2007)

Oscar Faber in association with Goodbody Economic Consultants and Irish Marketing Surveys. Review of the Taxi and Hackney Carriage Service in the Dublin Area.

RALLO JULIÁN, Juan Ramón La revolución Uber
<http://juanramonrallo.com/2014/12/la-revolucion-uber/>

Revista Garrigues de Derecho Administrativo. Agosto 2013. Disponible en
<http://www.garrigues.com/es/Publicaciones/Novedades/Documents/Novedades-Administrativo-5-2013.pdf>

VALOR MARTÍNEZ, MARÍA DEL CARMEN, Economía en colaboración, Dossier EsF, nº 12, Enero de 2014, Economistas sin Fronteras.
<http://ecosfron.org/ecosfron/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-12->

Econom%C3%ADa-en-colaboraci%C3%B3n.pdf

HAMARI, J., SJÖKLINT, M., & UKKONEN, A. (2015). "The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption"

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2271971

Dictámenes

Dictamen Comité Económico y Social de la Unión Europea «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI»
2014/C 177/01 de 11 de Junio de 2014

Dictamen del Consejo de Estado 779/2009 de 21 de mayo de 2009

Dictamen del Consejo de Estado aprobado el 21 de Julio de 2005 (RJ 1272/2005)

Resoluciones Judiciales

Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 (RTC 1996\118)

Sentencia del Tribunal Constitucional 126/1987

Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012 RJ 2012\3995

Sentencia Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 808/2011 y 809/2011, de 5 de octubre de 2011

Sentencia Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 344/2012, de 17 de abril de 2012

STS 16 de mayo de 2000 (RJ 8046/2000)

STS 17 febrero 1998 (RJ 4194/1998)

STS 23 de febrero de 2000 (RJ 5135/2000)

STS 26 de noviembre de 1999 (RJ 3804/2000)

STS 29 de septiembre de 2009 (RJ 5734/2004)

STS 30 de junio de 2001 (RJ 2780/2002)

STS de 1 de febrero de 1990 (RJ 23217-JF/0000)

Texto Refundido del Régimen Local de 18 de abril de 1986

ANEXO 1

Comparativa de la redacción de los artículos modificados de la LOTT por la Ley Ómnibus.

Antigua Redacción	Nueva Redacción
<p>Art. 91 “1. Por razón de su ámbito territorial las autorizaciones de transportes públicos discrecionales podrán ser de ámbito nacional o de radio de acción limitado. 2. Las autorizaciones de ámbito nacional habilitarán para realizar servicios de la índole referidos en todo el territorio nacional. 3. Las autorizaciones de radio de acción limitado habilitarán para realizar servicios en los ámbitos territoriales concretos a los que las mismas estén referidas. La determinación de los ámbitos limitados para los que puedan otorgarse dichas autorizaciones se realizará reglamentariamente, debiendo tenerse en cuenta para su fijación criterios generales de carácter socioeconómico y de adecuada ordenación del sistema de transportes. 4. En todo caso, habrán de respetarse en la fijación de los correspondientes ámbitos las reglas de delimitación de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.”</p>	<p>“Las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio. De lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios”.</p>
<p>Art. 134 “1. Estarán excluidos de la posibilidad de ser arrendados al amparo de las autorizaciones previstas en el punto 1 del artículo anterior, los tipos y clases de vehículos que reglamentariamente se</p>	<p>“Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta Ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo. El arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la</p>

<p>determinen en atención a su repercusión en el sistema de transporte. Dicha exclusión deberá ser, en todo caso, compatible con las obligaciones derivadas de Convenios o Tratados Internacionales en los que España sea parte. 2. En todo caso, deberá permitirse con subordinación a las condiciones a que se refieren los artículos siguientes, el arrendamiento para transportes privados de vehículos de viajeros o de mercancías cuyo número autorizado de plazas o capacidad de carga les exima de la necesidad de contar con autorizaciones para la realización de dicho transporte”.</p>	<p>legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte”.</p>
--	--