

Economía colaborativa e innovación tecnológica en el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo*

Marc Tarrés Vives

Profesor de Derecho administrativo

Universitat de Barcelona

Fecha de presentación: octubre de 2018

Fecha de aceptación: enero de 2019

Fecha de publicación: febrero de 2019

Resumen

El artículo tiene como objeto el estudio de la situación actual del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo. Se trata de un tema en el que se conjuga la regulación administrativa junto con la irrupción de las plataformas digitales y sus aplicaciones en un marco de llamada economía colaborativa. Se aboga por una reforma integral de las actividades de taxi y VTC que tome en consideración las necesidades del transporte de viajeros en automóviles de turismo en las ciudades y permita la compatibilidad y convivencia de ambas modalidades de transporte. Los recientes cambios normativos no parecen que sean los más adecuados y permiten augurar futuros conflictos judiciales.

Palabras clave

Taxi, VTC, regulación administrativa, plataformas digitales, economía colaborativa

Tema

Derecho administrativo

* El presente texto, actualizado el 16 de enero de 2019, tiene su origen en la ponencia realizada por el autor en el Congreso IDP 2018 sobre «Collaborative Economy. Challenges & Opportunities», celebrado en Barcelona los días 21 y 22 de junio. Desde entonces y hasta el momento de cerrar este artículo se han producido hechos y cambios normativos muy relevantes que han obligado a reescribir el texto original. De igual modo, todo hace prever que en un futuro inmediato habrá nuevos cambios legislativos y reglamentarios a considerar. Agradezco, pese a la posible temporalidad de alguna de las referencias de este trabajo, la invitación de los editores para esta publicación. La extensión de este trabajo se ha ajustado a las exigencias de la revista.

Collaborative economy and technological innovation in urban passenger transport in passenger cars

Abstract

This article studies the actual situation of urban passenger transport in passenger cars taking into account the fact that within it the administrative regulation and the eruption of digital platforms and their apps converge in the general frame of collaborative economy. We defend the necessity of a comprehensive reform of taxis and VTC (chauffeur-driven tourist vehicle) activities. This reform should take into consideration the needs of passenger transport in passenger cars in cities and should allow the compatibility and coexistence of both modes of transport. Recent normative changes do not seem to be the most appropriate to reach this; on the contrary, they seem to lead to future judicial conflicts.

Keywords

Taxi, VTC, administrative regulation, digital platforms, collaborative economy

Topic

Administrative Law

1. Un complejo y alterado marco normativo

1.1 El intenso desarrollo normativo desde finales del año 2017 hasta verano de 2018

El 29 de septiembre de 2018, el BOE publicaba el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Una norma que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86.2 de la Constitución, fue objeto de convalidación el día 25 de octubre y se decidió su tramitación como proyecto de ley. Por tanto, desde el último trimestre de 2018 existe un nuevo marco normativo para el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) que, entre otras importantes previsiones, habilita a las comunidades autónomas para legislar en la materia. Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña, se prevé la inminente aprobación de un decreto-ley por parte del gobierno de la Generalitat y, en el ámbito local, el Área Metropolitana de Barcelona abrió el pasado 14 de diciembre de 2018 un proceso participativo para la aprobación de una nueva norma reglamentaria que establezca las condiciones de explotación de las autorizaciones VTC en el ámbito metropolitano.

Esta referencia legislativa hecha a modo de introducción puede resultar un tanto áspera y poco atractiva, pero es la muestra más palmaria de cómo en el tema que nos ocupa se ha asistido en poco más de un año a una auténtica demostración práctica de la expresión «legislación motorizada» acuñada por Carl Schmitt, o de lo que más gráficamente Ortega llamó «legislación incontinente» y, más recientemente, «leyes desbocadas» para García de Enterría. Una realidad que obedece en ocasiones al forzado cumplimiento de sentencias judiciales, en otras incluso a prevenir los posibles y «temidos» efectos de aquellas, y, por supuesto, también al interés de los sectores afectados en lograr mediante normas jurídicas aquello que es difícil ganar en ese «escenario de guerra total» que es el mercado. Todos esos componentes se dan en el que se ha publicitado como conflicto entre taxis y VTC.

Brevemente, entre esas normas, podemos señalar el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres (LOTT) en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta disposición fue aprobada tras el dictado, durante el mes de noviembre de 2017, de diversas sentencias del Tribunal Supremo (entre otras, las SSTS 1.711 y 1.713/2017, de 13 de noviembre) por las se confirmaba la procedencia de la concesión de auto-

rizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) solicitadas entre julio de 2013 y noviembre de 2015. Concretamente, el alto Tribunal estableció que las solicitudes hechas tras la nueva redacción del artículo 48 de la Ley de ordenación del transporte terrestre, dada por la Ley 9/2013, no podían ser denegadas por cuanto la concreción de las limitaciones y restricciones allí establecidas no fueron definidas hasta la aprobación del Real Decreto 1057/2015. Pues bien, el RD 1076/2017 venía a establecer, ante el previsible incremento de autorizaciones VTC que se avecinaba, una medida consistente en la limitación de la transmisión de esas autorizaciones hasta que no hubiese transcurrido dos años desde su otorgamiento por la administración competente. Se añadían también otras medidas destinadas al control efectivo en los servicios prestados a través, por ejemplo, de la creación de un registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, al que los titulares de las autorizaciones deberán dirigir sus comunicaciones. Pero pocos meses después se aprobaba el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modificaba la LOTT, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. RD-ley que fue convalidado sin problemas y por el cual se elevaba a norma con rango de ley la previsión de que el otorgamiento de nuevas autorizaciones VTC debía atender a una proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo (taxi) domiciliadas en ese mismo territorio. Esa proporción –ampliamente reivindicada por el sector del taxi– queda establecida en una autorización VTC por cada treinta de taxis. Además, se impone sobre esas autorizaciones VTC, que habilitan para todo el territorio nacional, la obligación de prestar el ochenta por ciento de sus servicios dentro del territorio autonómico en que esté domiciliada o, en otras palabras, no pueden realizar más del veinte por ciento de los servicios fuera de ese territorio. La aprobación urgente de esta nueva norma obedece en ese momento al temor de que el Tribunal Supremo, en una anunciada e inminente sentencia, declarase nula esa limitación 1/30 contenida hasta entonces en una norma reglamentaria. Sin embargo, tal temor se mostró como infundado por cuanto el TS, en su Sentencia de 4 de junio de 2018, confirmó esa previsión contenida en el RD 1057/2015, por el que se modificaba el Reglamento de la LOTT. El TS llega a reconocer que, si bien no hay justificación para el criterio 1/30, también es cierto que no lo hay alternativo por parte de la recurrente y que, por tanto, es una medida idónea y proporcionada en aten-

ción a lograr el objetivo de una relación equilibrada entre ambas modalidades de transporte (taxi y VTC).

Debe señalarse que esta última sentencia resulta muy destacable y que sus consideraciones parten del principio de que taxis y VTC son actividades distintas, rechazando la argumentación de que el interés público esté ligado a la plena desregulación de ambas modalidades de servicio de transporte urbano para que compitan entre sí, tal como defendía la representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

1.2 El reglamento metropolitano de Barcelona de 26 de junio de 2018. Razones y consecuencias: el Real Decreto-ley 13/2108

Parecía, pues, que a las puertas del verano de 2018 se había logrado un escenario definido para ambos tipos de actividad, pero pocas semanas después del referido pronunciamiento del TS, a finales del mes de julio de 2018, diversas asociaciones de taxistas de la ciudad de Barcelona convocaron un paro al que durante el fin de semana (27 y 28 de julio) se sumaron la gran mayoría de los taxistas de las principales ciudades españolas.

La espoleta que detonó la rápida y hasta cierto punto espontánea sucesión de manifestaciones de taxistas de esos días fue el auto dictado el viernes 26 de julio, por la Sección 5.ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Cataluña, por el que se acordó ratificar el acuerdo de suspensión cautelar del «Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona» (BOP y DOGC de 9 de julio de 2018), aprobado de manera definitiva por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona el 26 de junio de 2018. La medida cautelar acordada había sido solicitada por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en su recurso contra el referido reglamento metropolitano. Una norma que había sido aprobada de manera provisional por el Consejo Metropolitano en sesión de 27 de febrero de 2018, bajo la justificación de asumir así «el ejercicio de la ordenación sectorial e intervención administrativa en relación a la actividad desarrollada por los particulares de transporte público urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que discurre íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de

Barcelona, mediante la aprobación del reglamento de esta actividad y la correspondiente sujeción a autorización».

La noche del miércoles 1 de agosto se desconvocaba la protesta después de la celebración, ese mismo día, de la Conferencia Nacional de Transportes bajo la presidencia del ministro de Fomento y con la asistencia de los consejeros y representantes autonómicos en materia de transporte. La reunión había tenido por objeto tratar la problemática de las llamadas autorizaciones VTC que permiten el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor. En la proliferación, por los motivos que expondremos, de estos títulos administrativos habilitantes se encuentra la razón de las movilizaciones del sector del taxi que llevaron a que el ministro de Fomento anunciase, para el mes de septiembre de 2018, medidas normativas encaminadas a abrir una nueva regulación sobre las VTC (las contenidas en la norma referida al inicio de este artículo). Dos días después, el 3 de agosto, el Consejo de Ministros abordaba la situación del taxi y VTC, refiriendo la propuesta del Ministerio de Fomento de creación de «un Grupo de Trabajo de Propuestas y Buenas Prácticas Relativas a los Sectores del Taxi y las VTC, para analizar e identificar aquellos aspectos que pudieran ser susceptibles de modificación para mejorar la competitividad, la competencia y la prestación del servicio de ambos, así como compartir buenas prácticas y experiencias exitosas en la búsqueda de soluciones que corrijan el desequilibrio actual».

La controvertida aprobación de la disposición reglamentaria del Área Metropolitana de Barcelona, junto con las normas estatales aprobadas entre diciembre de 2017 y abril de 2018, y los hechos posteriores, referidos aquí de manera muy sucinta, no se entienden sin atender a los avatares normativos y jurisprudenciales a los que la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor se ha visto sometida desde la aprobación 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. La llamada Ley ómnibus supuso la derogación de determinados preceptos y la modificación de otros de la Ley 16/1987, de ordenación del transporte terrestre (LOTT), pasándose a considerar el arrendamiento de vehículos con conductor como transporte discrecional de viajeros y, en consecuencia, sujetando su ejercicio a las reglas contenidas en la LOTT respecto a ese tipo de transporte. Cambios que se reflejaron también en el Reglamento de la Ley (ROTT) a través de su modifica-

ción mediante el Real Decreto 919/2010. Ello suponía, en síntesis, someter la actividad a un régimen de autorización reglada y, en consecuencia, reconocer la liberalización sin restricciones cuantitativas de la actividad, tal como acabaría declarando el Tribunal Supremo. Ese nuevo escenario, por otra parte desmentido tras la inmediata aprobación de Ley ómnibus por el propio Ministerio de Fomento en una conocida Resolución de Coordinación nº 1/2020, de 2 de febrero de 2010, fue advertido tempranamente (Tarrés 2012, págs. 302-305).

Las primeras sentencias dictadas por Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (JCA) sobre solicitudes de autorizaciones VTC denegadas por las administraciones autonómicas competentes para su otorgamiento fueron favorables a los recurrentes (por ejemplo, SJCA de Madrid, de 5 de octubre de 2011), confirmándose posteriormente, vía casación, por el Tribunal Supremo. El sentido de esas sentencias fue considerar, en el caso de la STS de 14 de febrero de 2012, que la incipiente liberalización que se abría con la Ley ómnibus no era óbice para la exigencia de requisitos siempre y cuando hallasen cobertura legal; en consecuencia, las modificaciones restrictivas introducidas en el ROTT con posterioridad a la Ley 25/2009 resultaba que carecían de ese respaldo en norma con rango de ley. Por su parte, en la STS de 7 de febrero de 2015 se reconocía ya explícitamente que las modificaciones de la referida ley de 2009 suponían que la actividad de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor era libre sin límites cuantitativos. Esos sucesivos pronunciamientos judiciales, entre los que cabe también subrayar la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 7 de febrero de 2014, por la que se anulaba parcialmente la crucial Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, condujeron a una modificación de la LOTT a través de la Ley 9/2013, de 4 de julio, que reconocía la limitación del número de autorizaciones VTC, remitiendo la cuantificación y condiciones de ejercicio a lo que reglamentariamente se determinase. Determinación que, sorprendentemente, no se produciría hasta la aprobación del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, en el que se da una nueva redacción al artículo 181 del ROTT en el que se establece la conocida regla proporcional de una autorización VTC por cada treinta taxis. Todo ello permitía reconocer que la situación jurídica de las autorizaciones VTC era por entonces -y sigue siendo- un auténtico despropósito, tal como un autor lo destacaba (Botella 2014, pág. 443). La referida limitación ya existía con anterioridad y estaba fijada -bien es cierto que sin mucha justifi-

cación- en una proporción de una autorización VTC por cada treinta licencias de auto-taxi. El RD de 2015, como se ha dicho anteriormente, restableció esa regla, pero entretanto todas las autorizaciones VTC que habían sido denegadas por las administraciones autonómicas pasaban a ser concedidas por vía judicial. Ello ha ido provocando un constante goteo -que aún sigue- de sentencias favorables que ha ido incrementando en miles el número de autorizaciones VTC existentes en España, de tal modo que la proporción 1/30 pasa a ser una mera desiderata.

Unas autorizaciones que, por ahora, siguen siendo de carácter nacional (los órganos competentes de las CCAA las conceden por delegación del Ministerio de Fomento) y permiten realizar parcialmente (hasta un 20 %) la actividad en el territorio de otra comunidad autónoma distinta de la que concede la autorización. Circunstancia singular que provoca que, en momentos puntuales, vehículos con autorización VTC de diferentes CCAA puedan multiplicar el número de vehículos con esa autorización en una determinada, tal como sucedió en Málaga en verano de 2017. Precisamente, esta última es una circunstancia un tanto anómala que fue puesta de relieve por algunos ayuntamientos, ya que ese incremento de vehículos VTC se consideraba que podía afectar a la movilidad urbana. Es así que en el caso de Barcelona, atendiendo a las reivindicaciones de los taxistas y ante el número creciente de autorizaciones VTC, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) decidió, el mes de febrero de 2018, iniciar la tramitación del comentado reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas, que fue aprobado el pasado 26 de junio. Esa norma reglamentaria -suspendida ahora cautelarmente por el TSJ de Cataluña- viene, *grosso modo*, a establecer unos condicionamientos cualitativos y cuantitativos sobre los titulares de autorizaciones VTC que pivotan sobre la necesidad de un nuevo título administrativo habilitante de carácter local. Es decir, la licencia urbana que, de modo un tanto sorpresivo, apareció en las reivindicaciones por parte de todas las asociaciones de taxistas.

Justo en el momento de la aprobación del reglamento del AMB, en poco más de un mes, se habían sucedido tres acontecimientos que cabe considerar relevantes. En primer lugar, el 10 de mayo, se convalidó el ya citado Decreto-ley 3/2018 que elevaba a norma con rango de ley la previsión entonces reglamentaria de la proporción de 1/30, ante el temor -ya comentado- de que el Tribunal

Supremo pudiese anularla. Apenas tres semanas después, el 1 de junio, se votó en el Congreso de los Diputados la moción de censura que supuso la caída del gobierno del Partido Popular y la llegada del PSOE con el apoyo de diferentes grupos parlamentarios, entre ellos el del grupo confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, es decir del color político actual del gobierno municipal de Barcelona, cuya alcaldesa es también presidenta del AMB. Y, finalmente, y no menos relevante, se hace pública la ya destacada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 4 junio de 2018, en la que se confirma la legalidad de la proporción de 1/30 contenida en el RD 1057/2015. Es este un relevante pronunciamiento judicial en el que se contienen unas consideraciones que parecerían marcar el camino para la actuación de las administraciones locales en la materia.

No cabe duda de que el taxi se encuentra en una encrucijada y que son necesarios cambios normativos relevantes para que la situación del sector se clarifique, al menos por un tiempo. Sin duda, parece razonable que entidades locales tengan atribuida alguna competencia, tal como va a suceder, sobre la actividad de VTC y para ello serán necesarias medidas legislativas estatales y autonómicas que requerirán algún tiempo -seguro que más del que desean los taxistas- para su adopción. Pero también es previsible, y hasta cierta medida lógico, que los titulares de las autorizaciones VTC concedidas puedan realizar su actividad, si bien probablemente lo hagan en unas condiciones diferentes a las del momento de concesión de la correspondiente autorización. Y así es, tras la aprobación del Real Decreto-ley 13/2018 que ha dado un auténtico vuelco al marco legal de las VTC y sitúa la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en un escenario inimaginable antes de verano de 2018. Ese nuevo marco normativo establece un cambio de régimen jurídico de las autorizaciones VTC existentes -y por venir- que se materializará en un plazo de cuatro años y que vendrá a suponer -a la luz del texto vigente- la desaparición de los vehículos VTC como elemento de transporte urbano. Decimos cuatro años porque, salvo algunas excepciones, ese es precisamente el plazo que contiene la Disposición transitoria única del RD-ley que fija el régimen al que se someten las VTC durante ese periodo. Un régimen que, tal como allí se explicita, tiene como fin establecer unas habilitaciones temporales de ejercicio a modo de indemnización «por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en este real decreto-ley».

Un régimen transitorio que, además, permite que los servicios de transporte prestados en el ámbito urbano por parte

de los vehículos VTC queden sujetos a todas las determinaciones y limitaciones que establezca el órgano competente en materia de transporte urbano en el ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica, especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones a la circulación por razones de contaminación atmosférica. Como puede verse, los condicionantes pueden ser muchos y anuncian cambios radicales en la realización de la actividad de VTC tal como venía prestándose hasta ahora.

Con todo, sería también llegado el momento para reflexionar seriamente sobre la actividad de taxi. La misma ofrece una notable diversidad según cada Comunidad Autónoma -se trata aquí sí de una competencia exclusiva- y si bien lo que quizás resulta aceptable en el País Vasco sobre la titularidad de las licencias no lo es tanto en Madrid o Catalunya. Seguramente deberían ya plantearse cambios en, por ejemplo, el régimen de las licencias de auto-taxi, sobre su vigencia y transmisibilidad. Esa y otras son las cuestiones de futuro del taxi sobre las que también habría que trabajar por parte de las administraciones competentes. De no hacerlo el existe el riesgo nada incierto de sucumbir ante las nuevas modalidades de transporte impulsadas por conocidas empresas ligadas a las tecnologías de la información.

2. El fenómeno de la *uberización* en el transporte de viajeros en automóviles de turismo

2.1 Innovación tecnológica y *uberización*

Desde finales de 2014 se ha ido extendiendo el uso de la expresión *uberización*. Con ella se intenta describir una realidad económica reciente de la cual la empresa estadounidense Uber -Technologies Inc.- es la inspiración directa y su más perfecta ilustración. Uber, como ya es sobradamente conocido, ha desarrollado una plataforma móvil que pone en relación a usuarios con los conductores de automóviles de turismos que pueden ser geolocalizados en tiempo real. Uber, por tanto, realiza una tarea de intermediación que se ve facilitada, de una manera exponencial, gracias a las tecnologías de la sociedad de

la información y a la amplia difusión entre la ciudadanía de dispositivos móviles que permiten una inmediata conectividad. Sin embargo, Uber no se limita a una mera mediación entre particulares: los que realizan la actividad de transporte privado y los que se benefician del mismo. En realidad, Uber gestiona a través de la geolocalización un servicio consistente en la contratación o facturación de servicios de transporte en vehículos de turismo que no cuentan con el correspondiente título habilitante administrativo que hoy por hoy rige en ese tipo de servicios. Ese es el principal -no único- de los temas controvertidos al plantearse la actividad de esta empresa.

Ciertamente, con carácter general, esa facilidad de acceso e inmediatez en poder relacionar al oferente de un servicio con un demandante es lo que permite que un gran número de actividades sometidas tradicionalmente a la intermediación de determinados profesionales, cuando no a una estricta reglamentación administrativa, se abran ahora al ejercicio inmediato para cualquier ciudadano; sea, por ejemplo, para contratar un transporte en automóvil de turismo, sea para alquilar temporalmente la propia vivienda a turistas. Sin embargo, la razón del éxito de este fenómeno -mal llamado «economía colaborativa», en tanto que subyace en él lo que para algunos es un claro ánimo extractivo de la cooperación social (Subirats y Rendueles, 2016, pág. 92)- se debe a diferentes factores que van estrechamente ligados. Por un lado, la iniciativa empresarial que ha sido capaz de generar la confianza en los prestadores y usuarios de que los servicios que van a realizar u obtener responden a las expectativas creadas -pudiendo establecer unos requisitos previos y una posterior valoración *reputacional* que el modo tradicional de prestación del servicio no permitía de un modo tan efectivo-; por otro, no debemos obviar un aspecto sociológico, ligado a la globalización, que es el hecho de que existe un número creciente de población, principalmente en los países desarrollados, que confía en esas aplicaciones tecnológicas para obtener el mismo tipo de servicio en la ciudad que visita que el que encuentra en su ciudad de residencia habitual -prescindiendo de si se trata de uno u otro Estado-. Es evidente que la globalización ha encontrado en la desregulación el instrumento que ha permitido la llamada economía *low cost* o de bajo coste y que sin esta no habría sido posible, por ejemplo, un transporte aéreo con un tráfico diario de millones de pasajeros que viajan con asiduidad y, principalmente, hacia aquellos destinos que cuentan con mejores conexiones en sus aeropuertos. La

movilidad de personas es también una de las realidades de la economía global que tiene como característica principal la estandarización del modo de viajar ya que, ante condiciones económicas similares, el consumo de productos turísticos es bien parecido. No hace falta que nos extendamos aquí más en detalles, pero sí debemos destacar que en ausencia del escenario descrito sería más difícil entender el fenómeno de la *uberización* de la economía. Por paradójico que parezca, el creciente pluralismo posmoderno de nuestras sociedades va parejo a unas pautas de consumo homogéneas. Tal como certeramente se ha escrito, «la lógica de la diferencia infinita está inscrita en el núcleo mismo del capitalismo desregulado, un sistema máximamente ecuménico y tolerante con todo aquello que no limite la creación de plusvalía» (Rendueles, 2017, pág. 175).

No es fácil discernir si la *uberización* supone un progreso o un declive de la economía contemporánea, pero sí se ha puesto de manifiesto que el fenómeno tiene consecuencias sobre el empleo y también, conviene no olvidarlo, sobre los impuestos. En cierto sentido, puede argumentarse que se nos vuelve a presentar un escenario de destrucción creativa de un modelo económico y su sustitución por otro, en el que opera una mejor cualificación de los trabajadores e incluso el acceso de nuevas capas de población al mercado de trabajo. Sin embargo, en el momento actual también se objeta que esto no parece tan claro al considerarse que la irrupción cuando menos agresiva de estas nuevas plataformas digitales, junto con la automatización de las industrias y el desarrollo de la inteligencia artificial, romperían el principio de «destrucción creativa» conceptualizado por el economista Joseph Schumpeter, al suprimirse un mayor número de empleos de los que se van a crear, cuando no a precarizarse los ya existentes. No es, pues, de extrañar que haya recelos y precauciones ante la llamada economía colaborativa y que desde los ámbitos afectados -profesionales, pero también ciudadanos- se reclamen actuaciones urgentes de los poderes públicos. Ello explica la prolijidad de disposiciones reglamentarias que van dictándose sin contar siempre con la necesaria cobertura legal, lo cual a su vez explica el notable número de litigios judiciales que se suscitan en diversas jurisdicciones y ante diferentes órganos jurisdiccionales. Un escenario nada claro y en el que las actuaciones de las administraciones públicas de cada Estado están resultando diversas y, en ocasiones, no exentas de cierta polémica. El ejemplo de Uber, especial-

mente en los países europeos, resulta paradigmático en ese sentido (Stone, 2018, pág. 364).

2.2 Uber y el taxi

Evidentemente, el problema no es Uber, sino las aplicaciones tecnológicas que pueden ser desarrolladas por cualquier emprendedor, tal como muestra la existencia de diferentes plataformas en el ámbito del transporte urbano de viajeros (por ejemplo, BlaBlaCar o Cabify), incluyendo algunas exclusivas de los propios taxis y que son también de alcance mundial (Mytaxi). Por tanto, lo que convierte a Uber en el portaestandarte del *ride-sharing* y en un peligroso «enemigo» para los taxistas no es tanto el recurso a las nuevas tecnologías, sino el ser una de las más relevantes firmas de la llamada *sharing-economy*, con todos los recursos financieros que ello supone, principalmente, a los efectos de repercusión en los medios de comunicación y, por ende, sobre la opinión pública. No es de extrañar que la prensa vaya noticiando de manera destacada el hecho de que las empresas de capital riesgo se muestren dispuestas a seguir invirtiendo en una aventura empresarial a la que se le da una valoración superior a la que capitalizan muchas y conocidas sociedades del IBEX 35. Las expectativas resultan, pues, ser tan altas que el coste de los conflictos judiciales y las sanciones impuestas son factores perfectamente asumibles, considerando -claro está- que el tiempo juega a favor de estos «excitantes nuevos negocios», tal como los ha definido *The Economist*. Esas «nuevas oportunidades» encuentran, en el caso del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo, un «negocio» ya establecido: el del taxi. Resulta lógico, por los motivos que iremos viendo, que los taxistas no vean con buenos ojos a Uber, pero no lo es tanto que se opongan a los cambios tecnológicos o que no acepten un cambio progresivo en el régimen jurídico que hasta ahora ha venido reglamentando el taxi y arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (VTC).

La irrupción de las aplicaciones tipo Uber conduce a plantear diferentes cuestiones en el sector del taxi que podemos sintetizar en tres puntos:

a) *La introducción de novedades tecnológicas ligadas a un amplio e intensivo uso social*

La principal novedad, sin duda, es la introducción de aplicaciones en dispositivos móviles que permiten la inmediata

geolocalización del usuario y del conductor, lo cual permite garantizar la inmediatez del servicio. Se trata, pues, de la principal amenaza para los taxistas y la causa principal de sus protestas, ya que dicha aplicación incide sobre uno de los elementos diferenciadores y exclusivos del taxi: la toma de pasaje a pie de calle. Por ello, la más controvertida aplicación de Uber, UberPop, resulta prohibida en un buen número de países, entre ellos España. En todo caso, el uso de ese tipo de aplicaciones está siendo incorporado progresivamente por un elevado número de taxistas, junto con otras innovaciones como el pago con tarjeta.

b) La fijación del coste del servicio

Existe aquí también un intenso debate sobre cómo debe fijarse el precio del servicio para el usuario. Es una cuestión tratada ya desde hace tiempo, antes incluso de la aparición de las comentadas aplicaciones móviles, y que se viene suscitando en torno a la problemática de la desregulación del taxi. Las tarifas del taxi son precios establecidos por la administración competente en función de diferentes factores, entre los que destacan el garantizar un coste asumible para los usuarios del servicio y asegurar la viabilidad de la explotación de la licencia en cuanto a su coste y la obtención de un beneficio. La tarifa, por supuesto, es fija y no tiene otros condicionantes principales más que la duración del trayecto y su distancia kilométrica. Ambos elementos quedan medidos de manera cierta a través de un taxímetro, que es el elemento tecnológico que diferencia netamente el transporte de viajeros en taxi de otras modalidades en vehículos de turismo como es el caso de los VTC. Con todo, muchos economistas se muestran contrarios a unas tarifas fijas, unos llegan a abogar por una libre fijación del precio del transporte mediante la confrontación entre oferta y demanda que ahora, ciertamente, permiten las aplicaciones de manera inmediata; otros, más moderadamente, creen posible trasladar el sistema de tarificación en función de horas punta-horas valle (Tirole, 2017, pág. 445).

c) El mantenimiento de derechos adquiridos

Es bien sabido que la actividad de taxi está condicionada por la obtención del correspondiente título administrativo habilitante: la licencia. En la mayoría de países de nuestro entorno (Francia, Italia o Portugal), esa autorización administrativa es concedida de manera cuasi gratuita, habiéndose permitido su patrimonialización por parte del titular, de tal modo que puede transmitirla, por regla general en

el momento de la jubilación, a un tercero a cambio de un precio de mercado. Este aspecto merece ser considerado por cuanto, al hablar de derechos adquiridos, no debemos referir tanto la exigencia de un mercado cautivo como el «asegurar» que esa licencia, adquirida en la mayoría de casos por el taxista a un determinado precio, va a tener en el futuro un retorno cuando menos igual al satisfecho en su día. Sobre este planteamiento debemos hacer varias consideraciones. La primera es que el «derecho adquirido» no es a un puesto de trabajo. Debemos fijarnos en que uno de los aspectos que mayor controversia genera, en el caso de Uber, es el de la precarización laboral de los conductores ya que -pese a la existencia de algún pronunciamiento judicial en contra- no son asalariados, sino autónomos que prestan un servicio gracias a la aplicación de Uber. Por tanto, se trataría de una actividad independiente en la que el conductor decide cuándo, cómo y dónde quiere trabajar. Pues bien, esa «precarización laboral» es la que sufren los taxistas. ¿Cuál es entonces la contrapartida que tienen? La de una actividad sometida a un *numerus clausus* de oferentes y, además, fuertemente reglamentada desde la Administración. Una circunstancia, la de la limitación de licencias, que -no hay que olvidarlo- se ofrece en otras actividades, como es el caso de las oficinas de farmacia. El otro beneficio, la transmisión de la licencia por un precio que acostumbra a ser cada vez mayor, es más cuestionable y debe señalarse que ha sido objeto de cambios legales en los últimos años. Sirvan de ejemplos el caso de Alemania, en la última década del pasado siglo, o el más reciente de Francia del año 2014, países en que el título administrativo habilitante se concede por periodos de tiempo renovables y, en ningún caso -salvo lo previsto para algunos casos de manera transitoria-, se permite ya la transmisión onerosa. Es este uno de los aspectos que a nuestro juicio debe plantearse ya en España.

3. Perspectivas de futuro: la necesaria regulación de las plataformas digitales

Tal como ha escrito Jean-Marc Sauvé (Conseil d'État 2017, pág. 9), vicepresidente del Conseil d'État francés, el Estado debe revisar el perímetro de su intervención para adaptarse al nuevo marco tecnológico de crecimiento económico, pero -añade- que en el caso de que la *puissance publique* sea objeto de concurrencia en ciertos ámbitos, es evidente que no desaparecerá con el fenó-

meno de la *uberización*. Es necesario, pues, asegurar la regulación de las plataformas digitales y, especialmente, debe definirse una base común de principios y reglas inderogables entre los que figura la garantía de los derechos fundamentales de las personas, particularmente la protección de los derechos esenciales de los trabajadores y la salvaguarda de ciertos intereses colectivos.

Efectivamente, el caso del transporte urbano en vehículos de turismo muestra a la perfección la irrupción anárquica -disruptiva- de las plataformas digitales y sus aplicaciones a partir de un pretendido nuevo servicio travestido con unos ropajes publicitarios acordes con nuevas expresiones o conceptos que resultan socialmente atractivos, como es el caso de la llamada economía colaborativa. Sin embargo, analizado con detalle, puede verse cómo tales iniciativas innovadoras hacen su aparición y desarrollo inicial al margen de las reglas de juego que rigen para quienes realizan esas actividades a la manera «tradicional», es decir, sin plataforma ni aplicaciones de éxito. Es cierto que no todas las plataformas sobreviven, muchas desaparecen en muy poco tiempo, pero algunas -las de éxito- se consolidan gracias a unos abundantes recursos financieros de capital riesgo que permiten realizar campañas de comunicación de alcance global, pero también atentas a los mercados locales. El ejemplo de Uber en China muestra a las claras esas circunstancias (Stone, 2018, págs. 357-396). En todo caso, podemos considerar que en la mayoría de supuestos esas empresas de la nueva economía conocen principalmente el éxito a que pueden desarrollarse desde un principio gracias a fallos o vacíos en la reglamentación existente e, incluso, sobreponerse a ellas. Sin embargo, también debe reconocerse que esas novedosas iniciativas también cubren una demanda insatisfecha en los usuarios (sea por razones de precio y/o de calidad del servicio). Tal es el caso de Uber en su aparición en diferentes países europeos, entre ellos España (año 2014). La nota común es que la aparición inicial bajo la aplicación UberPOP se produce en un contexto en que el marco normativo del sector del transporte de personas se caracteriza por la complejidad de diversas modalidades que, en modo alguno, había previsto que las plataformas digitales podían alterar las reglas del juego. Es decir, en la liberalización de las autorizaciones VTC operada en la Ley ómnibus del año 2009 difícilmente podía pensarse que la competencia con el taxi pudiese llegar al extremo de incidir en -aún en ese momento- el principal mercado del taxi: el pasaje a pie de calle. A partir de ese momento, y pese a la suspensión inmediata de la modali-

dad UberPop establecida por un Juzgado de lo Mercantil de Madrid, quedaba claro que el transporte urbano en vehículos turismo iba a constituir un quebradero de cabeza para las administraciones públicas implicadas. La confusión de unas administraciones que, por un lado, se orientan -u orientaban- hacia una relajación en las condiciones de acceso de las VTC, en concordancia con un marco legal confuso, pero a la vez mantienen el mismo número de taxis.

Por ello, consideramos que todo tratamiento regulatorio sobre las VTC, sea estatal, autonómico o local, exige también, como se ha dicho, abordar la regulación del taxi. En el caso español, todo hace prever, a la vista de los recientes cambios normativos, que las administraciones autonómicas y locales van a ganar protagonismo en la regulación sobre los vehículos con autorizaciones VTC. Es previsible -habrá que analizarlo adecuadamente- que el número de autorizaciones quede estabilizado en el número máximo del total de ya concedidas más las solicitadas en el periodo comprendido entre el año 2015 y la modificación del ROTT de 2015. A partir de ahí, las condiciones de acceso quedan ya endurecidas de tal manera que será imposible el otorgamiento de nuevas autorizaciones. De igual modo, es previsible una confluencia entre las actividades de VTC y taxi, así como de las condiciones de trabajo de los conductores asalariados (la práctica totalidad en el caso de VTC). Ahí nos debemos enfrentar a la divergencia normativa que existe en el caso del taxi según cada comunidad autónoma. A título de ejemplo, mientras la ley catalana permite que hasta un cierto número y porcentaje una sociedad pueda ser titular de licencias de taxi y proceder a su explotación mediante asalariados que tengan el correspondiente carnet de conductor de taxi, en cambio, la legislación vasca no lo permite.

Hay que abogar por una reforma integral del sector del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo, sean taxis o VTC. Es cierto, sin embargo, que la segunda de estas actividades se trata de enmarcar, a partir de conocidas aplicaciones de ámbito casi mundial, como una expresión más de la llamada *sharing economy* o economía colaborativa que obliga a considerar el tema más general de la relación entre regulación e innovación. Sin embargo, en el caso Uber o Cabify nos situamos entre aquellos que consideran que no tiene mucho sentido hablar de economía colaborativa o compartida, ya que, a nuestro modo de ver, se trataría de una mera evolución de la economía de los servicios, fundamentada en la lógica de mercado. Ahora

bien, ello no obsta a aceptar que la complejidad y relevancia que ha adquirido la problemática de las VTC se debe a la indudable presencia de novedosos elementos que hacen que la actividad desarrollada a través de plataformas digitales entre en fricción con el marco normativo vigente.

Hasta el momento, en términos generales, hemos visto como el debate doctrinal sobre el tema de las VTC ha tenido dos aproximaciones situadas en polos opuestos. De un lado, la llamada *regulation up*, consistente en la sujeción de los servicios prestados a través de la plataforma informática a la disciplina existente; de otro, la *regulation down*, es decir, la desregulación de la actividad o su sujeción a una disciplina mínima. Existiría, sin embargo, una posición intermedia, que trataría de introducir una disciplina *ad hoc* para esos nuevos servicios diferente a aquella a la cual se somete a los operadores tradicionales. Desde luego, no parece razonable una propuesta de regulación favorable a nuevos operadores por el solo hecho de que un servicio de transporte se pone a disposición de la ciudadanía a través de plataformas electrónicas (Caruso, 2018, pág. 261).

Las plataformas digitales introducidas en las relaciones de las actividades empresariales tienen consecuencias significativas sobre las diferentes variables que definen la economía, destacando su impacto sobre la formación del precio de mercado. Si bien en una economía basada en un modelo de competencia perfecta, el precio se forma por la interacción de la oferta y la demanda, estableciendo el precio de equilibrio o intercambio cuando ambas partes encuentran su satisfacción. En el caso de la nueva economía, hay que ver si se da o no un avance en lo relativo a los condicionantes que identifican un modelo de competencia perfecta. Puede decirse que la plataforma busca por objetivo la rentabilidad de su explotación y los algoritmos que permiten dicho intercambio trabajan principalmente para optimizar el rendimiento de la plataforma. En este sentido, la plataforma no actuaría, pues, como *mano invisible*. Del análisis de la evolución de las plataformas se destaca que, tras alcanzar una determinada dimensión, su crecimiento se desarrolla de forma vertiginosa hasta el punto de poder alcanzar una situación de monopolio con la consecuente repercusión sobre el precio de mercado. El transporte

urbano de pasajeros es, pues, uno de los sectores en el que estas plataformas se han introducido causando un gran impacto en la estructura de la oferta. Para mayor precisión, el sector del taxi es de los que está sufriendo una mayor convulsión con la incorporación de dichas plataformas. La fuerte regulación de la que es objeto el sector del taxi (Doménech, 2015, pág. 83); actuando como barrera de entrada y también desempeñando una función proteccionista, contrasta y se contrapone a la flexibilidad y liberalización por la que abogan los titulares de VTC. El planteamiento de modificar la regulación del transporte urbano para ajustar el comportamiento a las necesidades actuales podría provocar que los beneficios esperados no sean finalmente los deseados. En este sentido, hay que considerar también la sorprendente especulación que ha operado en el caso de las autorizaciones VTC, sin que, por otro lado, nada hayan dicho las autoridades de la competencia. En suma, según las medidas regulatorias aplicables, se modificará en un sentido u otro la conducta de los agentes. Así pues, la normativa puede restringir el número de licencias incidiendo sobre el precio de estas, pero también debe destacarse que el mayor o menor volumen de inversión necesario para acceder a la explotación de la actividad condicionará el precio del servicio que se ofrece y, en consecuencia, la medida de rentabilidad del negocio. No puede entenderse el comportamiento económico sin considerar el marco regulatorio dentro del cual se desarrolla. Valorar las consecuencias económicas de las medidas que se deseen adoptar permite conocer el alcance de estas y valorar la conveniencia o no de su posible aplicación. Un análisis de oferta y demanda, inversión, precio y rentabilidad resulta, pues, necesario.

Todo lo expuesto permite prever que, pese a la radicalidad del RD-ley 13/2018, se producirán nuevas reformas normativas en el sector del arrendamiento de vehículos de turismo con conductor. Esos cambios ahora vendrán del ámbito autonómico y local.¹ Por ello, y cualquiera que sea el sentido de esas nuevas iniciativas, lo previsible y deseable es que ese papel regulatorio que van a jugar sobre las VTC -y que ya tienen en el ámbito del taxi- cuente con la participación y el mayor consenso posible entre los operadores implicados y, claro está, de los usuarios.

1. En el preciso momento de validar las correcciones de este trabajo se ha publicado en el DOGC, de 31 de enero de 2018, el Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en material de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor. Sobre las causas y relevancia de esta nueva norma puede verse una breve nota publicada por el autor y disponible en: <<https://theconversation.com/consideraciones-para-resolver-el-conflicto-taxis-vtcs-110463>>.

Referencias bibliográficas

- BOTELLA CARRETERO, J. (2014). «El servicio de auto-taxis y los recientes desarrollos normativos de ámbito autonómico: análisis, crítica y perspectivas». En: VV.AA. *Régimen Jurídico del Transporte Terrestre: Carreteras y Ferrocarril*. T. II. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, págs. 405-444.
- CARUSO, E. (2018). «Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber». *Il diritto dell'economia*, nº 95 (1- 2018), págs. 223-264.
- CONSEIL D'ÉTAT (2017). *Étude annuelle 2017. Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation*. París. <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/174000714-etude-annuelle-2017-du-conseil-d-etat-puissance-publique-et-plateformes-numeriques>>
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2017). «La regulación de la economía colaborativa en el transporte urbano de pasajeros». En: VV.AA. *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 351-401.
- RENDUELES, C. (2017). «Posverdad o retorno de la política?». En *la era de la posverdad. 14 ensayos*. Barcelona: Calambur, págs. 167-178.
- SUBIRATS, J.; RENDUELES, C. (2016). *Los (bienes) comunes ¿Oportunidad o espejismo?*. Barcelona: Icaria.
- STONE, B. (2018). *Lo que viene. Cómo Uber, Airbnb y las nuevas empresas de Silicon Valey están cambiando el mundo*. Barcelona: Deusto.
- TARRÉS VIVES, M. (2017). «Economía colaborativa y uberización de la economía. Francia como ejemplo para el caso del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo». En: VV.AA. *La regulación del transporte colaborativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, págs. 365-387.
- TARRÉS VIVES, M. (2012). «La Ley Ómnibus, el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor». En: VV.AA. *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*. Barcelona: Atelier, págs. 289-305.
- TIROLE, J. (2017). *La economía del bien común*. Madrid: Taurus.

Cita recomendada

TARRÉS VIVES, Marc (2019). «Economía colaborativa e innovación tecnológica en el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*. N.º 28, págs. 17-28. UOC [Fecha de consulta: dd/mm/aa] <<http://dx.doi.org/10.7238/idp.v0i28.3177>>



Los textos publicados en esta revista están –si no se indica lo contrario– bajo una licencia Reconocimiento-Sin obras derivadas 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite su autor y la revista y la institución que los publica (*IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*; UOC); no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/es/deed.es>.

Sobre el autor

Marc Tarrés Vives
marc.tarres@ub.edu

Universitat de Barcelona
Departamento de Derecho administrativo
Derecho procesal y Derecho financiero tributario

<<https://www.ub.edu/dret-professorat/cat/marc.tarres.ub.edu.html>>

Facultat de Dret
Avinguda Diagonal, 684
08028 Barcelona