



FACULTAD DE DERECHO

**LAS LICENCIAS VTC. ANÁLISIS**  
**JURÍDICO DE LOS TAXIS DEL SIGLO**

**XXI.**

*Autor: D. Javier Sánchez Valiente*

5º E-3 D

Derecho Administrativo

*Tutora: Dña. María Burzaco Samper*

Madrid

Abril de 2018

## Resumen

Las autorizaciones VTC han sido, hasta hace unos pocos años, una figura jurídica de interés y explotación marginales. La llegada de modelos de negocio innovadores y flexibles, que aprovechan las ventajas que brindan las nuevas tecnologías, ha visto en esta clase de licencias administrativas un recurso productivo con un elevado potencial de explotación eficiente y rentabilidad, dando lugar a multinacionales internacionalmente célebres como Uber, Cabify o Lyft. La tardía e inconsistente respuesta legislativa dada por los poderes públicos españoles a esta nueva realidad socio-económica ha generado numerosos problemas de interpretación y aplicación de las leyes, exigiendo la intervención de las más altas instancias jurisdiccionales, como el Tribunal Supremo español o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, se ha venido debatiendo con fervor sobre la posible concurrencia de una situación de competencia desleal entre las compañías que explotan licencias VTC y el sector profesional del taxi, precipitando la involucración activa y decidida de organismos reguladores como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y, de nuevo, el Tribunal Supremo. La existencia de competencia empresarial efectiva entre el colectivo VTC y el del taxi parece, a todas luces, evidente, pero la respuesta jurídica idónea para dicha realidad concurrencial está aún por definirse, pudiendo optarse, principalmente, bien por un sistema simplificador que configure un marco legal común a ambos tipos de licencias, teóricamente competidoras directas, bien por una aproximación dual que diseñe dos marcos jurídicos diferenciados, reconociendo las diferencias esenciales existentes entre unas y otras licencias administrativas, atajando, a su vez, los posibles riesgos socio-económicos que puedan derivarse de tal situación de competencia empresarial efectiva.

**Palabras clave:** VTC, taxi, licencias, competencia, transporte, Uber, innovación.

## ***Abstract***

*VTC licenses have traditionally been, at least until a couple of years ago, a legal figure subject of a marginal interest and relatively discreet economic exploitation. The arrival of new innovative, flexible business models, which take advantage of the opportunities generated by modern technologies, has seen in this class of administrative licenses an economic resource with a very high potential of efficient exploitability and profitability, giving birth to internationally-famous multinational companies like Uber, Cabify or Lyft. The late and inconsistent legal response provided by the Spanish public authorities to this rapidly-rising socioeconomic reality has caused serious trouble in the interpretation and application of the law, calling for the intervention of the highest jurisdictional instances such as the Spanish Supreme Court or the Court of Justice of the European Union. In addition, an intense legal debate has been taking place during the past years with regard to whether competition between companies exploiting VTC licenses and the professional taxi sector is unfair or not, leading to the active involvement of regulatory bodies such as the Spanish Markets and Competition National Commission or, again, the Spanish Supreme Court. The effective business or commercial competition between the VTC community and that of the taxi seems to be evident from all reasonable perspectives, whereas the ideal legal response to said competition reality remains undefined. To this respect, two are the main alternatives to be considered in order to find a legal solution for the issue discussed in this paper: on the one hand, a simplifying approach may be preferred, creating a common legal framework for both types of licenses, which, in principle, are effective competitors; on the other hand, a dual approach may be advocated, designing a two-tier legal framework that acknowledges the essential differences between VTC licenses and taxi licenses, preventing, at the same time, all potential socioeconomic risks derived from such an effective business competition situation.*

**Key words:** *VTC, taxi, licenses, competition, transport, Uber, innovation.*

## CONTENIDOS

LISTADO DE ABREVIATURAS .....	5
I. INTRODUCCIÓN .....	6
II. LICENCIAS VTC: CONCEPTO Y DIFERENCIACIÓN DE FIGURAS AFINES. 10	
1. Concepto.....	10
2. Distinción de figuras afines .....	11
III. MARCO JURÍDICO Y EVOLUCIÓN NORMATIVA.....	12
1. Legislación aplicable .....	12
2. Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo .....	17
IV. INTERMEDIARIOS TECNOLÓGICOS O EMPRESAS DE TRANSPORTE. EL FALLO DECISIVO DEL TJUE.....	21
V. COMPETENCIA DESLEAL Y VTC .....	25
1. Enfoque positivista: marco legal aplicable .....	26
2. Enfoque realista: criterios jurisprudenciales.....	28
3. Involucración de la CNMC.....	29
4. Consideraciones finales .....	32
VI. DERECHO COMPARADO.....	35
1. Estados Unidos .....	36
2. Rusia .....	38
3. Brasil.....	39
4. Países Bajos .....	42
5. Bélgica .....	43
6. Alemania.....	45
7. Francia .....	46
8. Reino Unido.....	47
VII. CONCLUSIONES .....	48
VIII. FUENTES DE INVESTIGACIÓN .....	54

## LISTADO DE ABREVIATURAS

<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CNMC</b>	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
<b>CPUC</b>	<i>California Public Utilities Commission</i>
<b>CVF</b>	Caballos de Vapor Fiscales
<b>DOUE</b>	Diario Oficial de la Unión Europea
<b>LCD</b>	Ley de Competencia Desleal
<b>LDC</b>	Ley de Defensa de la Competencia
<b>LOTT</b>	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres
<b>OTTC</b>	Operadores Acreditados de Tecnologías de Transporte
<b>PHV</b>	<i>Private Hire Vehicles</i>
<b>ROTT</b>	Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres
<b>STJUE</b>	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>STS</b>	Sentencia del Tribunal Supremo
<b>TCT</b>	Tribunal Central del Trabajo de Londres
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>VTC</b>	Licencias de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor

## I. INTRODUCCIÓN

La justicia es el valor supremo observado por el Derecho<sup>1</sup>; si aquélla dejase de merecer la pena para las personas, éste perdería su razón de ser más pura y elemental. Sin embargo, la consecución de la justicia, como sea que opte por definirse ésta<sup>2</sup>, aparece como una aspiración de máximos, sólo realizable tras la satisfacción de otros muchos retos menores que operan como requisitos *sine qua non* para poder hablar de algo justo<sup>3</sup>. Del otro extremo, aparecen valores que pueden definirse como más ascéticos o espirituales que la justicia, tanto que puede afirmarse que son valores de persecución o realización voluntaria para las personas. Un ejemplo de esta clase de valores es la amistad. Posiblemente bajo una inspiración reflexiva similar a la que da forma a estas líneas, Aristóteles, uno de los pensadores más respetados de la historia de la filosofía que dedicó su vida entera a la comprensión del hombre y los valores que lo alimentan, sostuvo lo siguiente: “*Si los ciudadanos practicasen entre sí la amistad, no tendrían necesidad de la justicia*”. Más allá de si se está o no de acuerdo con la citada reflexión del filósofo griego – lo que dependerá, como ocurre prácticamente siempre en Derecho, de la definición que se dé a los términos, especialmente en este caso a “amistad” y “justicia” -, es innegable a la razón que un ingrediente de la amistad ha de ser la lealtad. En el juego de intereses contrapuestos o incompatibles que es la vida, la lealtad tiene, muchas veces, un valor subjetivo incluso superior al de la justicia, al menos *de facto* (pensemos, por citar un ejemplo de fácil comprensión, en el funcionamiento de las mafias y otras organizaciones paralegales - siendo éste un calificativo altamente eufemístico - donde la lealtad entre los miembros de la asociación se antepone indudablemente a la realización de la justicia o la equidad). Esto quizá pueda explicarse porque la lealtad siempre reporta un beneficio a los que la profesan, representado, como mínimo, por un mayor grado de certidumbre de cara al futuro, mientras la justicia, por definición, no atiende a caprichos ni preferencias, dando a cada uno lo suyo, lo quiera o no, de ahí el valor supremo de la justicia como ideal. De todo esto se deriva la conclusión siguiente: la justicia es notoriamente más difícil de

---

<sup>1</sup> El término latino “Derecho” proviene de la voz latina *ius*, de donde deriva *iustitia* o justicia (ver García-Gallo de Diego, A., “Ius y derecho”, *Anuario de historia del derecho español* núm. 30 pp. 5-48, 1960).

<sup>2</sup> Sería razonable tomar como referencia la clásica y abierta definición del Derecho propuesta por el jurista romano Ulpiano, según la cual el Derecho consiste en “*suum cuique tribuere*”, esto es, “dar a cada uno lo suyo” (Ulpiano, Digesto 1.1.10.1).

<sup>3</sup> Uno de estos requisitos *ex ante* para poder hablar de algo justo es, por ejemplo, la igualdad de oportunidades, sobre la que escribe, entre muchos otros autores, el filósofo John Rawls (ver Rodríguez Zepeda, J., “El igualitarismo radical de John Rawls” *Isegoría* vol. 31 pp. 95-114, 2004).

alcanzar por consenso que la lealtad, por ser ésta parcialmente favorable a los intereses de sus defensores y aquélla una auténtica incógnita en lo que respecta a las consecuencias prácticas de su logro en cada caso. Así, *a sensu contrario*, un acto desleal sería digno de un mayor reproche que un acto injusto, pues atentaría contra un valor de naturaleza más básica y, por tanto, más primitiva exigibilidad en el seno de la convivencia humana.

Nuestro ordenamiento jurídico, aparentemente partícipe de la reflexión precedente, responde a las exigencias de la misma regulando específicamente los comportamientos que pueden tener lugar en el mercado de libre competencia, del que todos nos beneficiamos, que puede considerarse que atentan contra la lealtad (en este caso, contra la lealtad que deben las empresas a sus competidores y, fundamentalmente, a sus consumidores – que aquí se denominará *lealtad empresarial* o, en su caso, *deslealtad empresarial* - ). Son muchas las normas integrantes del ordenamiento jurídico español que tienen por finalidad regular la libre competencia empresarial y sancionar las conductas desleales de las empresas hacia los demás usuarios del mercado. De entre todas ellas, podrían destacarse como los textos normativos de mayor relevancia: los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, *TFUE*); el Reglamento (CE) N° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado; la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE de 4 de julio de 2007) (en adelante, *LDC*); y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE de 11 de enero de 1991) (en adelante, *LCD*). También se han creado organismos supervisores encargados de velar por el mantenimiento de la libre competencia en el mercado español, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, *CNMC*) o, en el ámbito de la Unión Europea, la propia Comisión Europea (en adelante, *CE*).

Dejemos ahora a un lado las teorías iusfilosóficas y el Derecho positivo, y acerquémonos más a la realidad material sobre la que trata el presente trabajo. En las sociedades desarrolladas contemporáneas, son ya pocas las personas que todavía no identifican marcas comerciales como Uber, Lyft o Cabify, y son cada vez menos las personas que no han incorporado los servicios asociados a dichas marcas comerciales a su lista mensual o

semanal de gastos<sup>4</sup>. No obstante, el recibimiento que han tenido dichos operadores por algunos de sus competidores más directos en el mercado no ha sido tan caluroso como el de los usuarios de sus servicios. Me permito, a efectos de terminar de concretar el fenómeno socio-empresarial al que me estoy refiriendo, traer a colación los siguientes titulares periodísticos: “*El sector del taxi vuelve a la huelga en protesta por las licencias VTC*”<sup>5</sup>; “*Un juez tumba la demanda del taxi contra Cabify al considerar que la empresa no induce a infringir la norma*”<sup>6</sup>; “*Un grupo de taxistas agrede al presidente de la patronal de Uber y Cabify*”<sup>7</sup>; “*Denuncian una ‘nueva oleada de ataques’ a vehículos VTC en Madrid*”<sup>8</sup>. A la luz del revuelo mediático provocado por la entrada en el mercado de nuevos modelos de negocio como los de Uber o Cabify, sería extremadamente complicado demostrar que no se está librando una guerra abierta entre dichas empresas y los taxistas, como principal colectivo empresarial perjudicado.

Este trabajo encuentra su *ratio essendi* en la necesidad social y, sobre todo, jurídica de poder comprender y enjuiciar con mayor precisión y rigor la antedicha realidad socio-económica. Para ello, es imprescindible comenzar por una delimitación conceptual de todos los fenómenos involucrados en la misma para así, una vez dichos conceptos nos resulten lo suficientemente familiares, ahondar en la regulación normativa que nuestro ordenamiento jurídico ha construido para ellos y poder valorar la aplicabilidad de las normas de competencia a este nuevo panorama de prestación de servicios con el que convivimos desde hace unos años, habilitando al lector para formarse sus propias opiniones sobre un fenómeno de tamaño actualidad y relevancia. Se incluirán también fallos jurisprudenciales recientes del Tribunal Supremo español (en adelante, *TS*) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, *TJUE*) cuya comprensión resulta indispensable para gozar de una visión de conjunto actualizada y precisa sobre la realidad material sobre la que versa el presente trabajo.

---

<sup>4</sup> McRae, H., “Facebook, Airbnb, Uber, and the unstoppable rise of the content non-generators”, *Independent*, 5 de mayo de 2015.

<sup>5</sup> “El sector del taxi vuelve a la huelga en protesta por las licencias VTC”, *La Vanguardia*, 29 de noviembre de 2017.

<sup>6</sup> “Un juez tumba la demanda del taxi contra Cabify al considerar que la empresa no induce a infringir la norma”, *Diario ABC*, 15 de junio de 2017.

<sup>7</sup> “Un grupo de taxistas agrede al presidente de la patronal de Uber y Cabify”, *Diario ABC*, 15 de agosto de 2017.

<sup>8</sup> “Denuncian una ‘nueva oleada de ataques’ a vehículos VTC en Madrid”, *Diario El Mundo*, 19 de febrero de 2018.

Comprendida la motivación fundamental de este trabajo de investigación y el área de investigación en la que pretende asentarse y aportar nuevos contenidos de utilidad, es preciso exponer, antes de profundizar en el contenido propiamente dicho, la metodología empleada y la estructura seguida en el mismo.

En cuanto a la metodología, puede decirse que las fuentes de las que bebe este trabajo son, como es lógico al ser un trabajo que aborda de manera integradora y general la realidad jurídica de las licencias VTC (o, como se expondrá más adelante, autorizaciones de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor), muy diversas, incluyendo obras doctrinales, preceptos legales, resoluciones jurisprudenciales y administrativas, informes de autoridades públicas, y muchas otras, como puede comprobarse en la lista de fuentes de investigación. En este trabajo se analizan todas las fuentes de información que considero relevantes para poder comprender, evaluar y criticar la realidad jurídica en la que se enmarcan y desenvuelven las licencias VTC o de arrendamiento de vehículos con conductor, ejecutando un análisis jurídico crítico de las mismas.

En relación a su estructura, el trabajo se divide en siete apartados principales, sucedidos de una lista de referencias bibliográficas y otras fuentes de investigación. El primer apartado lo constituye la presente introducción, tras el cual se profundiza ya en los temas sustantivos del trabajo, desarrollados en los apartados II a VI. El apartado II se encarga de definir, en términos jurídicos pero comprensibles por un lector lego en Derecho, el concepto de licencias o autorizaciones VTC, distinguiéndolo de figuras afines con las que podría confundirse. En el apartado III se analiza una de las cuestiones más escabrosas e interesantes del trabajo: la legislación aplicable a estas licencias y el marco jurídico que las diferencia de otras figuras jurídicas, deteniéndome específicamente en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo al respecto. Posteriormente, el apartado IV valora la aportación de la decisiva jurisprudencia del TJUE en relación a las compañías que intermedian en la explotación de licencias VTC (Uber, Cabify y similares), para que, sucesivamente, el apartado V estudie la situación competencial existente entre las VTC y los taxis, otro de los puntos de mayor relevancia del trabajo. Después, antes de formular las conclusiones del trabajo, he incluido un apartado de Derecho comparado dedicado a estudiar las legislaciones en la materia objeto de estudio en Estados vecinos o comparables, dado el alto componente geográfico que caracteriza al régimen jurídico de este tipo de licencias de transporte, por tratarse de un sector altamente regulado,

normalmente, en los diferentes países. Por último, expongo mis conclusiones finales sobre todos los puntos cubiertos en el trabajo.

Pasemos, pues, a conocer qué son las VTC, qué particularidades las caracterizan y qué posibles aportaciones podrían hacerse desde la comunidad jurídica para optimizar su explotación.

## II. LICENCIAS VTC: CONCEPTO Y DIFERENCIACIÓN DE FIGURAS AFINES

### 1. Concepto

Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (*Licencias VTC* o, simplemente, *VTC*<sup>9</sup>) son licencias administrativas preceptivas que habilitan a sus titulares para prestar servicios de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo<sup>10</sup>. Son, por ejemplo, aquellas autorizaciones que habilitan a chóferes privados y conductores de limusinas a ejercer su profesión. Hoy en día podría decirse, en un planteamiento algo simplista pero representativo de la realidad del momento actual, que dichas autorizaciones son las pegatinas rojas<sup>11</sup> que llevan los *Ubers* y los *Cabifys* en su luna trasera.

Sorprende, *a priori*, que este tipo de licencias haya existido desde la promulgación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres<sup>12</sup> (en adelante *LOTT*), que entró en vigor el 1 de agosto de 1987, ya que no ha sido hasta la explotación (indirecta en muchos casos, todo sea dicho) de esta figura administrativa por multinacionales como Uber o Cabify que dichas licencias se han convertido en *vox populi*

---

<sup>9</sup> Las siglas VTC responden, concretamente, al término “vehículo de turismo con conductor”.

<sup>10</sup> La legislación alemana, muy similar a la española en esta materia, define el servicio a prestar por los titulares de licencias equivalentes a las VTC españolas como “*transport of persons with motor vehicles which can only be hired as a whole and with which the professional conducts rides in which the purpose, destination, and course are determined by the passenger and which cannot be qualified as transport with taxis*” (Defossez, D.A.L., “The regulation of a project of the deregulation: UBER in Brazil and the European Union”, *Brasília: Universidade de Brasilia (UnB)*, p.15, 2017).

<sup>11</sup> Al menos en la Comunidad de Madrid, el diseño del distintivo de estas licencias que muestran los vehículos en cuestión en su luna trasera es una pegatina rectangular de color rojo con las siete estrellas blancas de la Comunidad de Madrid y las siglas “VTC”.

<sup>12</sup> Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE de 31 de julio de 1987).

y han pasado a formar parte del más coloquial saber popular y a ser objeto de deseo hasta de sus principales competidores, los taxistas. Comprenderemos mejor su naturaleza al abordar, en el siguiente apartado del trabajo, su marco jurídico y la regulación que les es de aplicación en España.

## **2. Distinción de figuras afines**

En el seno del transporte discrecional de viajeros por carretera en vehículos de turismo (se excluyen, lógicamente, del ámbito objetivo de estudio el transporte de mercancías y el transporte de viajeros en autobús o vehículos distintos de los de turismo), estas licencias se diferencian de las licencias de transporte público de viajeros en vehículos de turismo (más conocidas como licencias de taxi o autotaxi) en múltiples aspectos, aunque, como se verá, el servicio que prestan es prácticamente idéntico y, por tanto, estamos en condiciones de hablar de servicios sustitutivos en un grado prácticamente perfecto. Las licencias de taxi habilitan para prestar un servicio público, acompañado de una serie de prerrogativas y garantías inherentes a todos los servicios de esta categoría, mientras las VTC son autorizaciones para el desempeño de una actividad comercial privada, parcialmente regulada pero desarrollada, por lo demás, en régimen de libertad por particulares. Esto da lugar a una dualidad de regímenes normativos cuyas divergencias conllevan diferentes condiciones operativas que limitan la autonomía de la voluntad de conductores de VTC, por un lado, y taxistas, por otro. Pese a ser claramente diferenciables, ambas clases de licencias serán objeto de estudio simultáneo en los apartados del trabajo que lo requieran, como ocurre, por ejemplo, en el apartado V, relativo a la potencial situación de competencia desleal entre ambos tipos de autorizaciones.

Sobra decir que tampoco se incluyen en el ámbito de cobertura del presente trabajo realidades paralelas que, si bien interfieren en el mercado del transporte de viajeros por carretera, no se consideran actividades empresariales reguladas, quedando, al menos a fecha de hoy, a extramuros del Derecho Administrativo, como son las diferentes modalidades de economía colaborativa o compartida o, en inglés, *sharing economy*, que han aparecido en el sector del transporte de viajeros (el ejemplo más representativo en el mercado español es el negocio de BlaBlaCar). Esta delimitación conceptual nos deja con dos figuras administrativas afines pero diferenciadas, una más tradicional y otra en plena

restauración conceptual: las licencias de transporte público de viajeros en vehículos de turismo o licencias de taxi y las licencias de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor o licencias VTC.

### III. MARCO JURÍDICO Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

#### 1. Legislación aplicable

Como se ha explicado *supra*, las licencias VTC existen desde la promulgación de la LOTT. Empero, el tratamiento normativo que reciben estas licencias y las licencias de taxi en la misma es prácticamente idéntico, y no es sino con la normativa de desarrollo de dicha Ley que empiezan a aflorar las particularidades que habrán de caracterizar jurídicamente a unas y otras licencias. El Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres<sup>13</sup> (*ROTT*), modificado por última vez por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por un lado, y la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la Sección Segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (*Orden FOM 36/2008*)<sup>14</sup>, por otro, regulan los pormenores de la expedición y explotación de licencias VTC. Este aparentemente parco elenco de normas adquiere una gran complejidad en su aplicación fruto de las numerosas reformas a las que dichas normas han sido sometidas.

— La LOTT, por su parte, ha sido reformada dieciséis veces desde su aprobación en 1987. En el presente trabajo se atribuirá una especial relevancia a las modificaciones de 2009 y 2013, por los motivos que se expondrán más adelante en relación a la controversia resuelta por el Tribunal Supremo en sus sentencias valoradas en el epígrafe subsiguiente de este trabajo.

---

<sup>13</sup> BOE de 8 de octubre de 1990.

<sup>14</sup> BOE de 22 de enero de 2008.

- El ROTT, como no podía ser de otra forma, se ha reformado tantas veces como la ley que desarrolla. Aquí serán protagonistas las implicaciones de la reforma de 2015 en especial, por ser las más relevantes y las actualmente vigentes.
- La Orden FOM 36/2008 se ha reformado únicamente en dos ocasiones (2011 y 2015), siendo, a efectos del presente trabajo, de especial importancia la reforma llevada a cabo en 2015, por similares motivos a los señalados a efectos del ROTT en el párrafo anterior.

La Sección Primera del Capítulo II del Título IV del ROTT (artículos 123 a 127) contiene el marco jurídico especial aplicable a las licencias de transporte público de viajeros en automóviles de turismo (licencias de taxi), sección que ha terminado de ser desarrollada por la Orden FOM/1230/2013, de 31 de mayo, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera<sup>15</sup>. Por su parte, la Sección Segunda del Capítulo IV del Título V del ROTT (artículos 180 a 182) regula especialmente las licencias de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (licencias VTC), regulación que ha alcanzado pleno desarrollo normativo en la precitada Orden FOM/36/2008.

Lejos de pretender resumir aquí el contenido normativo íntegro que afecta a VTC y taxis, objetivo que no se corresponde con el de este trabajo y que puede ser alcanzado a través de una mera lectura de las normas aplicables citadas, sí considero relevante destacar los aspectos regulatorios más significativos que diferencian a unas y otras licencias y que jugarán, además, un papel determinante a la hora de evaluar si existen o no prácticas desleales en el desarrollo de la competencia entre ambas. Las principales divergencias normativas entre licencias VTC y licencias de taxi, a la luz de sus respectivos marcos jurídicos vigentes, son las siguientes:

- Los titulares de autorizaciones de transporte público en automóviles de turismo o autorizaciones de taxi deben contar previamente con una licencia municipal de transporte urbano (art. 123 ROTT), para cuya obtención es necesario aprobar un examen oficial, mientras los titulares de licencias VTC no necesitan más que su

---

<sup>15</sup> BOE de 3 de julio de 2013.

permiso de conducir en vigor, en este aspecto (art. 12 Orden FOM/36/2008). A este punto en particular se hará referencia más adelante, al tratar de las exigencias aplicables a uno y otro tipo de licencias en relación a la posible situación de competencia desleal existente entre ambas.

- Los desplazamientos en vehículos que operen bajo el régimen de autorizaciones de taxi deben iniciarse en el término municipal en que se encuentre domiciliada la autorización de taxi correspondiente (art. 125 ROTT, a excepción de los supuestos especiales contemplados en los arts. 126 y 127 ROTT), mientras que las autorizaciones VTC habilitan para prestar servicios de transporte en todo el territorio nacional, según se desprende de los artículos 182.2 ROTT y 4 de la Orden FOM/36/2008, si bien con sujeción a la limitación establecida en el artículo 182.5 ROTT.
  
- El artículo 181.2 ROTT recoge una serie de exigencias que afectan a los titulares de licencias VTC y, más específicamente, a los vehículos que podrán adscribirse a una licencia de esta clase. Dichas exigencias, que, por supuesto, no afectan a las licencias de taxi, son las siguientes:
  - Los titulares<sup>16</sup> de autorizaciones VTC deben disponer en todo momento, bien en propiedad, bien en arrendamiento financiero, de un mínimo de siete vehículos de turismo adscritos a esta explotación económica.
  
  - La capacidad máxima de dichos vehículos será de nueve plazas, la potencia de sus motores no será inferior a doce caballos de vapor fiscales (*CVF*) y la longitud exterior será, como mínimo, de 4,60 metros<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La norma presupone que el titular de licencias VTC será, en todo caso, una “empresa”. Entiendo, a este respecto, que un titular puede sin problema alguno ser titular de esta clase de licencias si cumple las exigencias legales para ello, pero que el mero hecho de obtenerla y explotarla le convierte en empresario individual.

<sup>17</sup> Los vehículos propulsados por fuentes de energía alternativa, en los términos del propio precepto analizado, están exentos de cumplir los dos últimos requisitos de este párrafo.

- La antigüedad de un vehículo asociado a una autorización VTC, contada desde la primera matriculación de aquél, no superará los diez años<sup>18</sup>.
- El artículo 181.3 ROTT es, probablemente, el precepto legal más problemático de todos los considerados en este trabajo, por eso me remito a un epígrafe posterior para su estudio pormenorizado (*vid.* apartado III. 2.).
- Según el tercer párrafo del apartado 1 del artículo 182 del ROTT: “*Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto*”. Esta gran diferencia con las condiciones de prestación de servicios a las que están sometidos los taxis deriva de la consideración de estos últimos como un servicio público, principal (*ergo* regulado en el Título IV ROTT), mientras las autorizaciones VTC son concebidas como una actividad “*auxiliar y complementaria del transporte por carretera*”, en los términos del encabezamiento del Título V ROTT, título que acoge la regulación de esta clase de licencias. Esta perspectiva podría colisionar con la postura defendida por la CNMC en sus informes más recientes al respecto (*vid.* apartado V. 3.).
- Otra diferencia vertebral entre los regímenes jurídicos de unas y otras autorizaciones es la representada por el sistema de precios y de facturación. Mientras los titulares de VTC no están sujetos a tarifas administrativas de precios a la hora de facturar a los usuarios de sus servicios<sup>19</sup>, quedando limitados únicamente por las fuerzas de la oferta y la demanda propias del mercado, los taxis están sometidos a un régimen exhaustivamente regulado de fijación de precios que difiere según el municipio a considerar<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Existen dos excepciones a esta regla: cuando la potencia del coche es superior a 28 CVF y cuando el vehículo puede ser calificado como histórico en los términos reglamentarios aplicables.

<sup>19</sup> Sin perjuicio de la obligación de dar publicidad suficiente sobre las tarifas aplicadas a favor de los usuarios, que deben conocer el precio exacto para el trayecto contratado antes de formalizar el contrato.

<sup>20</sup> En Madrid, por ejemplo, las tarifas están reguladas por la Oficina Municipal del Taxi, y pueden consultarse en el siguiente enlace: <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Movilidad-y->

- La apariencia externa de los vehículos asociados a unas y otras licencias también es un aspecto contemplado por la normativa aplicable, prescribiendo expresa pero genéricamente, en lo que atañe a las VTC, la prohibición de asimilarse a la imagen propia de los taxis, que podrá diferir en cada municipio. Esta diferenciación no ha generado disputa alguna, pues las principales compañías operadoras de licencias VTC (o las sociedades intermediarias que ejercen un control *de facto* sobre aquéllas en materia de condiciones de prestación del servicio, tales como Uber o Cabify en España<sup>21</sup>) han uniformado su aspecto externo en el ya común sedán negro, habitualmente con cristales traseros tintados, siendo el único distintivo que portan estos vehículos la tarjeta roja (en cumplimiento del artículo 15 Orden FOM 36/2008) que los identifica como vehículos adscritos a una autorización VTC, en respuesta a la normativa autonómica aplicable en cada caso.
  
- Las licencias VTC son expedidas por las Comunidades Autónomas en el marco de las competencias emanadas del artículo 148.1. 5ª CE<sup>22</sup> y de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable<sup>23</sup>. Por su parte, las autorizaciones de taxi son municipales, *ergo* concedidas por los Ayuntamientos competentes.
  
- Las autorizaciones VTC, aunque hayan sido concedidas por un período de tiempo indefinido (art. 45.1 ROTT), deben visarse o renovarse cada dos años en los términos del artículo 16 Orden FOM 36/2008, obligación periódica que no atañe a los titulares de licencias de taxi, que en muchos casos ven en la autorización que les legitima para ejercer su profesión su futura jubilación<sup>24</sup>.

---

[transportes/Taxi?vnextfmt=default&vnextoid=4813dc0bffa41110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vnextchannel=2b199ad016e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=6254183](https://transportes/Taxi?vnextfmt=default&vnextoid=4813dc0bffa41110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vnextchannel=2b199ad016e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=6254183) .

<sup>21</sup> *vid.* apartado IV.

<sup>22</sup> Constitución Española de 1978.

<sup>23</sup> BOE de 31 de julio de 1987.

<sup>24</sup> De ahí el revuelo generado en las asociaciones de taxistas españoles por la entrada en el mercado español de compañías que confieren un nuevo uso a las licencias VTC, como Uber y Cabify, pues desde que éstas han desplegado sus tentáculos sobre las principales ciudades españolas las licencias de taxi han perdido gran parte de su valor. A estos efectos, ver “La venta de licencias del taxi es nuestro plan de jubilación”, *El Español*, 18 de julio de 2016.

— La última modificación normativa publicada y vigente que afecta al contenido del régimen jurídico de las licencias VTC es la contenida en 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, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor<sup>25</sup> (en adelante, **Real Decreto 1076/2017**), en vigor desde el 31 de diciembre de 2017. Considero conveniente tratar detalladamente el contenido de este Real Decreto en particular en el apartado V. 3., por su conexión directa con el tema allí tratado (la mediación e intervención activa de la CNMC en el conflicto entre taxis y VTC por posible situación de competencia desleal, agravada, a juicio del organismo regulador, por la promulgación de este nuevo Real Decreto 1076/2017). Puede anticiparse, en cualquier caso, que la medida más destacada contenida en este Real Decreto 1076/2017 es la prohibición de ceder o enajenar las licencias VTC por un plazo de dos años desde su expedición original, restricción que, evidentemente, no está prevista respecto de las licencias de taxi.

## **2. Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo**

El análisis de contraste por diferencias normativas que se acaba de realizar es de carácter estático, esto es, toma como fuente de información la normativa vigente en el momento de la realización del presente trabajo. En cambio, la principal controversia que ha enfrentado a los colectivos representantes de unas y otras licencias responde a una cuestión de vigencia temporal de las normas, fruto de las sucesivas reformas legislativas a las que se ha hecho alusión en el apartado anterior, y la confusión a la que éstas dieron lugar.

Para una perfecta comprensión de la controversia que ahora se discute, tomaré como base la Sentencia del Tribunal Supremo 3891/2017, de 13 de noviembre (**STS 3891/2017**), dictada en paralelo a la STS 3892/2017, de idéntica fecha y contenido. En dicha resolución el Tribunal Supremo hace gala de una coherencia y una exhaustividad de

---

<sup>25</sup> BOE de 30 de diciembre de 2017.

máximo nivel, resolviendo el litigio de autos y sentando los principios de interpretación a emplear para resolver casos similares a o conectados con éste.

En el vaivén de reformas a las que ha sido sometida la LOTT, destaca, en relación al asunto aquí discutido, la reforma operada en dicha norma por 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<sup>26</sup>, más conocida como *Ley Ómnibus*<sup>27</sup>. Antes de la entrada en vigor de esta ley, el marco jurídico aplicable a la concesión de licencias VTC había gozado de relativa estabilidad; desde la promulgación de la Orden FOM 36/2008, venía operando una restricción cuantitativa a la emisión de licencias de esta clase, fijada en una de éstas por cada treinta licencias de taxi concedidas en cada Comunidad Autónoma<sup>28</sup>. No obstante, la entrada en vigor de la Ley Ómnibus (más concretamente, por fuerza de su artículo 21.2) implicó la derogación de los artículos 49 y 50 de la LOTT y de los artículos 44 y 45.3 del ROTT, privando, según nuestro Tribunal Supremo, de cobertura legal al precepto de la Orden FOM 36/2008 que estipulaba la restricción de la concesión de autorizaciones VTC. La liberalización derivada de la sobrevenida desregulación administrativa provocó una oleada de solicitudes de licencias VTC, sobre todo en las principales CCAA del territorio español, como las de Madrid o Cataluña. Esta situación se prolongó hasta que el cambio de ciclo político trajo consigo una extensa batería de reformas legislativas, entre las que se incluyó la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea<sup>29</sup> (en adelante, *Ley 9/2013*), que, nuevamente, modificó el texto en vigor de la LOTT, cuyo nuevo artículo 48.2 supuso la vuelta a una situación de cobertura legal para un eventual desarrollo reglamentario que recuperase las restricciones cuantitativas a la concesión de autorizaciones de la clase VTC. Por lo tanto, una vez en vigor la Ley 9/2013, cabía la posibilidad de que se recogieran limitaciones a la emisión de nuevas licencias VTC vía desarrollo reglamentario de la Ley, pero la verdadera cuestión es: ¿cabe considerar la Orden FOM 36/2008 como desarrollo reglamentario de la LOTT, tanto en su versión previa a la modificación operada por la Ley Ómnibus como en su versión resultante de la

---

<sup>26</sup> BOE de 23 de diciembre de 2009.

<sup>27</sup> Lozano Cutanda, B., “Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa”, *La Ley-Actualidad*, 2010.

<sup>28</sup> Artículo 14 de la Orden FOM 36/2008 en su redacción original.

<sup>29</sup> BOE de 5 de julio de 2013.

promulgación de la Ley 9/2013, revitalizando así el precitado artículo 14 de dicha Orden, o bien ha de negársele toda vigencia a la Orden FOM 36/2008 y exigir que el desarrollo reglamentario de la LOTT posterior a la reforma derivada de la entrada en vigor de la Ley 9/2013 se realice *ex novo*, con posterioridad a ésta, en forma de un nuevo Reglamento o una nueva Orden Ministerial? El Tribunal Supremo deja claro en los Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto de la STS 3891/2017 que la única solución justa es la que se corresponde con la segunda de las interpretaciones precedentes; las normas no pueden resucitar ni recuperar su vigencia por la aprobación posterior de una ley una vez han sido derogadas. Se requería, por tanto, para que las restricciones cuantitativas contempladas en la entonces nueva LOTT recuperasen su vigencia, un nuevo desarrollo reglamentario de dicha Ley. Este desarrollo se produjo con el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre<sup>30</sup>, que da redacción al ROTT hoy vigente. El artículo 181.3 ROTT es el encargado de volver a establecer la restricción vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 25/2009 de una licencia de VTC por cada treinta licencias de taxi en cada CCAA.

En resumen, gracias a la aportación de una solución uniforme e integral por el Tribunal Supremo en noviembre del pasado año 2017, se puede concluir que la concesión de licencias VTC dependerá del momento de presentación de la solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma de que se trate, siendo tres los posibles escenarios:

- Las solicitudes presentadas bajo la vigencia de la LOTT anterior a la reforma operada por la Ley Ómnibus (esto es, las registradas antes del 27 de diciembre de 2009) podrán ser denegadas si se ha excedido o alcanzado la proporción de 1:30 en esa Comunidad Autónoma.
- Las solicitudes presentadas entre el 27 de diciembre de 2009 y la entrada en vigor del ROTT de 2015 (21 de noviembre de 2015), como sería la solicitud que originó el procedimiento administrativo cuya resolución ha acabado en manos del TS

---

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

dando lugar a la STS que se acaba de exponer<sup>31</sup>, serán estimadas y se concederán las licencias demandadas siempre que se hayan satisfecho los requisitos previstos para la solicitud, por tratarse, estemos en el escenario en el que estemos, de un procedimiento administrativo reglado.

- Las solicitudes presentadas después del 21 de noviembre de 2015 estarán nuevamente limitadas por la restricción cuantitativa de una licencia VTC por cada treinta licencias de taxi en la Comunidad Autónoma, por lo que su concesión estará sometida a las mismas reglas prácticas que las aplicables a las solicitudes presentadas antes del 27 de diciembre de 2009, aunque la concesión masiva de licencias acaecida en los años 2010 a 2015 implicará, en la mayoría de las CCAA, su denegación por haberse excedido con creces el límite cuantitativo previsto reglamentariamente para las VTC<sup>32</sup>.

El criterio del TS que da lugar a la compleja solución que se acaba de explicar se ha traducido en la concesión por los tribunales de un gran número de licencias VTC que se solicitaron entre el 27 de diciembre de 2009 y el 21 de noviembre de 2015 y que fueron denegadas por las administraciones autonómicas competentes, a pesar de haberse sobrepasado en la mayoría de las Comunidades Autónomas de España el límite previsto en la restricción legal nacionalmente aplicable.

Las consecuencias de un poder legislativo indeciso y dubitativo, especialmente al tratarse de una materia de Derecho Administrativo regulador limitativo de las iniciativas empresariales privadas, son observables incluso a través de la utilización de *apps* móviles como las de Uber o Cabify; las principales ciudades españolas están plagadas de vehículos que operan bajo una licencia VTC. No existe correspondencia entre el orden material y el orden legal de las cosas en materia de licencias VTC; en las Comunidades Autónomas más pobladas del país el número de estas licencias que se encuentran en activo es muy superior al que correspondería por la aplicación de la proporción legal de 1:30, y el descontento de los taxistas españoles es manifiesto, pues, como se afirmará más adelante, ambos colectivos son competidores directos que prestan un servicio

---

<sup>31</sup> La solicitud que da origen al caso de autos de dicha Sentencia es de 14 de marzo de 2014.

<sup>32</sup> “Fomento admite que el número de licencias de VTC es el triple de lo permitido”, *El País*, 29 de noviembre de 2017.

prácticamente idéntico. Ya que los principios del Estado de Derecho en el que vivimos impiden, *grosso modo* y siendo inevitablemente generalistas, la eficacia retroactiva de las normas, haciendo que carezca de sentido plantearse dar una solución alternativa que solucione el problema del excesivo (o eso considera el legislador) número de licencias VTC operativas, creo que sería una decisión más inteligente o, cuanto menos, útil focalizar los esfuerzos de investigación en si ha existido, existe o podría existir una situación de competencia desleal entre taxis y VTC o, por el contrario, la competencia entre ambos servicios es absolutamente ordenada y legítima. No obstante, antes de proceder a profundizar en este punto de debate, considero indispensable dedicar unas líneas a valorar las consecuencias del reciente pronunciamiento del TJUE en un caso que condiciona enormemente el panorama presente y futuro de la operatividad de las licencias VTC en la Unión Europea.

#### **IV. INTERMEDIARIOS TECNOLÓGICOS O EMPRESAS DE TRANSPORTE. EL FALLO DECISIVO DEL TJUE.**

Un punto que ha de ser inexcusablemente tratado en este trabajo es la publicación, el pasado 20 de diciembre de 2017, de una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil número 3 de Barcelona. Con apoyo en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*TFUE*)<sup>33</sup>, el juzgado español planteó una cuestión prejudicial ante el TFUE que versaba, según la propia sentencia del máximo intérprete del Derecho de la UE, sobre “*la interpretación del artículo 56 TFUE, del artículo 1 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 1998, L 204, p. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18) [...], del artículo 3 de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva*

---

<sup>33</sup> Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 26 de octubre de 2012 (DOUE C 326/47).

sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1), y de los artículos 2 y 9 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36)<sup>34</sup>. En otras palabras, el TJUE había de dilucidar si Uber (y, por analogía, los operadores de plataformas análogas como Cabify y similares, de ahí el tremendo interés de esta sentencia para este trabajo) es una empresa tecnológica que actúa como mero intermediario en la prestación de servicios de transporte o si, por el contrario, presta directamente a los consumidores dichos servicios de transporte de personas y debe estar sujeta a las normas nacionales vigentes en cada Estado aplicables al sector del transporte de viajeros por carretera.

Conviene precisar que el litigio del que emanó la cuestión prejudicial, que enfrentaba a Asociación Profesional Elite Taxi, como demandante, y Uber Systems Spain, S.L., como demandada, atañía solamente al servicio UberPOP, en el marco del cual la plataforma tecnológica de Uber conectaba a conductores no profesionales que no disponían de autorización administrativa alguna con demandantes de servicios de transporte urbano. Si bien es cierto que esta modalidad ha sido eliminada de la oferta de Uber en España y en la mayoría de países de la UE por las tensiones generadas tanto en el plano de la competencia con los taxis como en la esfera de las negociaciones con las autoridades competentes en los diferentes territorios, la limitación anterior no impide que las conclusiones del TJUE sean plenamente extrapolables a las demás modalidades de servicios ofrecidos en la *app* Uber<sup>35</sup>. El TJUE analiza el caso desde una perspectiva global e integradora, alcanzando conclusiones aplicables tanto a situaciones en las que los conductores cumplan con los requisitos administrativos aplicables al sector de arrendamiento de vehículos con conductor como a situaciones en las que no lo hagan, de ahí la tremenda repercusión del pronunciamiento del máximo tribunal de la UE. De hecho, de la propia conclusión alcanzada por el TJUE en la precitada resolución se deduce la obligación de cumplir con la normativa nacional aplicable al sector del transporte de viajeros por carretera que atañe a las compañías que intermedian en la explotación de licencias VTC ejerciendo un control esencial y efectivo sobre las condiciones de prestación del servicio, como Uber o Cabify.

---

<sup>34</sup> STJUE C-434/15, de 20 de diciembre de 2017; párrafo 1.

<sup>35</sup> Gestionada por Uber Technologies Inc., residente en San Francisco, Estados Unidos, y, en la UE, por Uber B.V., sociedad neerlandesa.

No procede ahondar demasiado aquí en el razonamiento seguido por el TJUE en el análisis de las precitadas Directivas de la UE, pues excede el propósito de este trabajo y se corresponde más con una tarea atribuible a especialistas en Derecho de la Unión Europea. A efectos del presente escrito, interesa la conclusión alcanzada por el más alto tribunal de la UE y las implicaciones prácticas que se derivan de aquélla. Como suele ocurrir en la vasta mayoría de los casos que resuelve el TJUE, la postura defendida por este Tribunal se corresponde íntegramente con el contenido de la Opinión del Abogado General de la UE, en este caso, el Sr. Maciej Szpunar. El Abogado General del TJUE, en sus conclusiones presentadas ante el Tribunal el 11 de mayo de 2017, encontró que los servicios prestados por Uber a sus usuarios no son servicios que recaigan en el ámbito objetivo de la normativa relativa a la sociedad de la información en el sentido de las Directivas de la UE aplicables al caso, sino que son auténticos servicios de transporte sujetos a las regulaciones vigentes en cada Estado miembro según su Derecho interno<sup>36</sup>. El TJUE, en su sentencia definitiva publicada en diciembre de 2017, coincide plenamente con el Sr. Szpunar<sup>37</sup>.

De lo anterior se deduce que Uber (y todas las plataformas que cuenten con un modelo de negocio asimilable, como Cabify en España) es un prestador de servicios de transporte y, por tanto, responde del cumplimiento de la normativa nacional aplicable (en el caso de España, la LOTT, el ROTT y la Orden FOM 36/2008, principalmente, en caso de servirse de licencias VTC en su cadena de valor). No cabe duda de que dicha conclusión atañe a todas las modalidades de servicio ofrecidas por Uber, así como a todos sus competidores puros en la UE, pues el Abogado General y el TJUE señalan expresamente que el fallo vincula a todo sujeto de Derecho que ofrezca productos o servicios que consistan en *“conectar, mediante un software para teléfonos móviles, a pasajeros potenciales y a conductores que proponen prestaciones de transporte urbano individual a petición de aquéllos, en una situación en la que el prestador de dicho servicio ejerce un control sobre las modalidades esenciales de las prestaciones de transportes llevadas a cabo en dicho marco, en particular sobre su precio”*<sup>38</sup>, con independencia de si los conductores cumplen

---

<sup>36</sup> Artículo 58 TFUE.

<sup>37</sup> STJUE C-434/15, de 20 de diciembre de 2017; párrafo 48.

<sup>38</sup> Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar, presentadas el 11 de mayo de 2017, en el asunto C-434/15; párrafo 94.

o no los requisitos fijados en la normativa administrativa aplicable en cada territorio, es decir, de si son profesionales (como ocurre en las modalidades de servicio disponibles actualmente) o no (como ocurría en el caso de UberPop).

Es conveniente subrayar que el TJUE acoge como elemento decisorio, a la hora de considerar a Uber bien como un mero intermediario, bien como un verdadero prestador de servicios de transporte, el hecho de ejercer control sobre las condiciones básicas o esenciales de prestación del servicio, individualizando la fijación de precios como uno de los factores fundamentales. En este punto, la argumentación en contrario es prácticamente imposible para compañías como Uber, pues ni siquiera se esfuerzan en ocultar que cuentan con auténticas guías o códigos que albergan términos y condiciones de prestación del servicio que vinculan a los conductores que contratan con ellas<sup>39</sup>. Es Uber quien decide cómo son (dentro de los límites legales aplicables, claro) los coches de sus conductores, quien fija los precios para los usuarios, quien factura directamente a éstos y posteriormente cede un porcentaje prefijado también por Uber a los conductores, quien da directrices a los conductores sobre su apariencia, vestimenta y modales, quien toma las decisiones últimas sobre posibles reembolsos, quien aparece como contraparte para los usuarios que utilizan la aplicación y la única que contrata directamente con ellos, quien presta un servicio de atención al cliente a los usuarios del servicio, y muchas otras circunstancias que podrían añadirse aquí.

Todos estos son factores suficientes para cuestionarse, además de lo que ya ha sido resuelto por el TJUE en la sentencia que se acaba de analizar, si la relación entre Uber y los conductores o las empresas para las que trabajan los conductores de VTC con los que Uber contrata es una relación jurídica mercantil o más bien lo que existe es una relación laboral en la que la concurrencia de ajenidad y dependencia se satisfacen suficientemente. Existe ya un precedente de tamaño importancia a este respecto: el fallo del Tribunal Central del Trabajo (*TCT*) de Londres de 28 de octubre de 2016<sup>40</sup>. En él, el TCT reconoce,

---

<sup>39</sup> En el propio blog de Uber se comparte el régimen actual de precios cerrados de antemano. Ver “Llegan los precios cerrados. Sin sorpresas”, *Uber Blog*, 21 de septiembre de 2017.

<sup>40</sup> Aslam, Farrar & otros contra Uber, B.V., Uber London Limited y Uber Britannia Ltd., casos núm. 2202550/2015 y otros, Tribunal Central del Trabajo de Londres. Ver también Agote Eguizábal, R. y Ballester Alarcón, V., “Los conductores de Uber ¿trabajan por cuenta ajena?”, *Blog Cuatrecasas*, 4 de noviembre de 2016, y Aragüez Valenzuela, L., “Nuevos modelos de economía compartida: Uber economy como plataforma virtual de prestación de servicios y su impacto en las relaciones laborales”, *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* núm. 5.1, 2017.

por un lado, como posteriormente ha hecho el TJUE según se acaba de exponer en este apartado, que el negocio de empresas como Uber no es el de facilitar el encuentro entre oferentes y demandantes de servicios de transporte urbano de personas, sino que se dedican, *per se*, a transportar personas en vehículos privados arrendados con conductor. Por otro lado, el tribunal laboral londinense sostiene que las empresas como Uber son verdaderos empleadores de los conductores que operan bajo la plataforma, sin que éstos puedan ser considerados como autónomos, siendo irrelevante el *nomen iuris* otorgado por las partes a su relación jurídica. El TCT se apoya en los factores enunciados en el párrafo anterior de este trabajo, que pueden resumirse en la genérica conclusión de que es la propia titular de la plataforma (Uber, en este caso) la que asume el riesgo del servicio y decide cómo ha de prestarse éste. Parece evidente que, bajo estas circunstancias, Uber (y las empresas asimilables, por supuesto) tiene muchas papeletas de afrontar, finalmente, una enorme contingencia por la consideración de su relación jurídica con los conductores como una relación laboral, pues de ser así la empresa tendría que hacer frente a los costes derivados de la aplicación de la normativa laboral y de la Seguridad Social de cada territorio en el que opera, afrontando gastos por bajas laborales, pagas extraordinarias, cotizaciones a la Seguridad Social, vacaciones y otros de similar naturaleza. Aunque en España parezca que dentro del propio sector Uber, Cabify y compañía se niegan a aceptar dicha realidad, todo apunta a que, aunque no se haya confirmado jurídicamente todavía, dichas empresas van a verse obligadas, más pronto que tarde, a aceptar las cargas antedichas.

## **V. COMPETENCIA DESLEAL Y VTC**

Si bien el área de estudio de referencia del presente trabajo es la del Derecho Administrativo, considero una cuestión merecedora de ser tratada, al menos esquemáticamente, en este trabajo la relativa a la competencia empresarial y, más concretamente, a la alegada asociación entre las nuevas compañías de explotación de licencias VTC y la competencia desleal.

En España, la libertad empresarial se desarrolla en el marco de una economía de mercado, tal y como se reconoce expresamente en nuestra norma jurídica suprema. El artículo 38 CE estipula: “*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado*”

[...]”. En nuestro país, el organismo público nacional encargado de velar por la protección y el cumplimiento efectivo de las exigencias propias de una economía de mercado, basada en la libre competencia empresarial, es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (*CNMC*), creada por Ley 3/2013, de 4 de junio<sup>41</sup>. La intervención de este órgano en la pugna entre defensores y detractores de los nuevos modelos de explotación de las licencias VTC por evitar o conseguir, respectivamente, la impugnación de estos modelos de negocio en virtud de la imperatividad de las normas de competencia españolas está siendo muy intensa, como se verá a continuación. En cualquier caso, aquí se debate sobre un mercado altamente regulado, como es el del transporte terrestre de pasajeros en vehículos de turismo con conductor (ya sea un servicio público prestado por los taxis, ya sea un servicio privado o semi-privado prestado por operadores de VTC), en el que la Administración Pública ha llegado incluso a fijar las tarifas de precios aplicables, por lo que las consideraciones relativas a la situación competencial que se hagan en este trabajo habrán de ser, cuanto menos, particulares.

### **1. Enfoque positivista: marco legal aplicable**

El marco normativo de referencia en lo que respecta a la competencia desleal viene configurado, principalmente, en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE de 11 de enero de 1991) (*LCD*). El artículo 4 de dicha Ley establece como criterio general que se considerará acto de competencia desleal todo aquél que “*resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe*”. Lógicamente, una formulación jurídica tan indeterminada y amplia puede dar lugar a múltiples interpretaciones o criterios<sup>42</sup>. Ahora bien, la práctica totalidad de las demandas contra las plataformas de intermediación en la explotación de las licencias VTC (Uber, Cabify y similares) están fundamentadas en otro precepto: el artículo 15 LCD. Dicho precepto regula el ilícito competencial de la “*violación de normas*”, contemplando tres supuestos diferenciados, como puede apreciarse en la propia estructura del artículo:

---

<sup>41</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE de 5 de junio de 2013).

<sup>42</sup> Bercovitz, A., “Artículo 4. Cláusula general”, en Bercovitz, A., *Comentarios a la Ley de Competencia Desleal*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 93-113.

### **Artículo 15. Violación de normas.**

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.*

La voluntad del legislador al redactar el citado precepto es obvia: proteger a los competidores que respetan las leyes de aquellos operadores que se benefician de ventajas operativas derivadas de la elusión de la aplicación de las normas jurídicas. En este contexto, si bien el apartado 1 del artículo se centra en violaciones legales en general (y quedando descartada la aplicabilidad del supuesto contemplado en el tercer apartado del artículo por su inconexión con el tema de este trabajo), el apartado 2 se ocupa específicamente de condenar la competencia desleal fruto de la infracción de normas especiales de competencia o de naturaleza concurrencial.

En el caso objeto de discusión en este trabajo, la presunta infracción competencial de la que serían responsables las compañías intermediarias explotadoras de las VTC como Uber o Cabify sería claramente una vulneración de una norma concurrencial o reguladora de la competencia. La LOTT y el ROTT regulan las condiciones de acceso al mercado regulado del transporte de viajeros por carretera en vehículos de turismo con conductor, siendo normas que “*configuran y modelan de forma directa la estructura del mercado y las estrategias y conductas propiamente concurrenciales de los agentes que operan en el mismo [...]*”<sup>43</sup>. Por tanto, la elusión del cumplimiento de dichos requisitos de acceso sería, indudablemente, una infracción de una norma de contenido concurrencial, susceptible de conformar el supuesto de hecho del artículo 15.2 LCD. A diferencia del del 15.1, el supuesto de hecho del 15.2 es objetivamente determinable, en el sentido de que la mera infracción de una norma jurídica de contenido concurrencial será suficiente para conformar un ilícito competencial en los términos de dicho apartado, sin exigirse pruebas

---

<sup>43</sup> Carbajo, F., “Artículo 15. Violación de normas”, en Bercovitz, A., *Comentarios a la Ley de Competencia Desleal*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 424.

ulteriores (mas cabiendo éstas, por tratarse de una presunción *iuris tantum*) relativas a la efectividad del aprovechamiento de la ventaja competitiva o a la intención del infractor.

Consecuentemente, en virtud del artículo 15.2 LCD y de la interpretación que del mismo hace la doctrina predominante, correspondería a Uber y Cabify, así como a otros posibles operadores del mercado de transporte de viajeros por carretera en vehículos de turismo con conductor, como posibles infractores de las normas de acceso y funcionamiento de dicho mercado contenidas en la LOTT y el ROTT y, derivativamente, de las normas de competencia desleal, probar bien que no han infringido dichas normas (las contenidas en la LOTT, el ROTT, la Orden FOM 36/2008 y demás normas aplicables, se entiende), bien que de la infracción no se deriva una ventaja competitiva aprovechada o aprovechable.

Conviene destacar que esta discusión deja de ser relevante en el momento en el que Cabify, Uber y demás operadores cumplen satisfactoriamente con todas las exigencias legales y reglamentarias aplicables al mercado de las VTC, como sucede a día de hoy (al menos en la jurisdicción española). Este análisis competencial estaría, pues, estrechamente relacionado con el efectuado en el apartado IV de este trabajo fruto de la calificación por el TJUE de este tipo de intermediarios (Uber, Cabify, etcétera) como auténticos operadores de servicios de transporte, que, recordemos, versaba únicamente sobre la modalidad de servicio UberPop, retirada por Uber del mercado en España y la mayoría de los demás países de la UE y no asimilable a ninguna de las modalidades ofrecidas por su principal competidor nacional, Cabify. Pese a la potencial irrelevancia contemporánea de esta controversia, al menos desde este enfoque jurídico en particular, resulta interesante comprobar en qué sentido se han pronunciado los tribunales españoles competentes en la materia.

## **2. Enfoque realista: criterios jurisprudenciales**

Si bien todavía es reducido el número de sentencias firmes emanadas de tribunales españoles en relación a la posible comisión por empresas como Uber o Cabify de actos de competencia desleal en el marco de la LCD, la mayoría de ellas, incluso en procedimientos incoados en relación a la modalidad de servicio UberPop en concreto y estando ésta disponible en la plataforma de Uber en el momento de celebración de los

procedimientos en cuestión, se han pronunciado a favor de estos nuevos modelos de transporte de pasajeros en vehículos de turismo<sup>44</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta fundamental precisar una confusión presente en la gran mayoría de las sentencias dictadas en esta materia en España. Casi todas las resoluciones judiciales que protegen a Uber o Cabify de las acusaciones formuladas contra ellos por actos de competencia desleal se basan en la concepción de tales plataformas como intermediadores tecnológicos y, en definitiva, prestadores de servicios propios de la sociedad de la información<sup>45</sup>. Lógicamente, dichas sentencias son anteriores en el tiempo a la publicación del fallo del TJUE analizado en el apartado IV de este trabajo, en el que estas plataformas son identificadas como auténticos prestadores de servicios de transporte, siendo la implicación primordial de dicho pronunciamiento que están igualmente obligadas (junto a las empresas titulares directas de las autorizaciones VTC) a velar por el cumplimiento de la normativa aplicable a este segmento del mercado de transporte, siendo responsables de cualesquiera infracciones de dicha normativa. Carece, pues, de verdadero interés, por lo señalado en este epígrafe y por los motivos argüidos al final del epígrafe anterior en relación al actual cumplimiento de las compañías explotadoras de autorizaciones VTC de la normativa aplicable, el análisis de la realidad jurisprudencial conformada hasta el momento en materia de competencia desleal y VTC. Otra cuestión diferente es la problemática surgida de los numerosos cambios normativos y la disfunción provocada por la indecisión política en materia de transporte a la hora de dar respuesta a estos nuevos modelos de explotación de las licencias VTC, habiendo quedado esta cuestión abordada en profundidad en el apartado III del trabajo.

### **3. Involucración de la CNMC**

En contraste con la problemática competencial tratada en los tribunales españoles a la que se hace referencia en el epígrafe anterior, no carece en absoluto de relevancia la actuación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación a ese mismo asunto. La intervención de la CNMC en esta polémica ha sido clara, intensa y decidida, posicionándose desde el principio a favor de una postura determinada.

---

<sup>44</sup> Ver, por ejemplo, la Sentencia núm. 159/2017, de 13 de junio, del Juzgado de lo Mercantil núm. 12 de Madrid (JUR 2017/163178).

<sup>45</sup> *cit.* nota al pie 43, Fundamento Jurídico Cuarto.

De entre todos los pronunciamientos efectuados por la CNMC en conexión con el tema de este trabajo, considero dignos de mención expresa, fundamentalmente, los dos siguientes.

El primero de ellos deriva de una reforma legislativa, adicional a las del apartado III de este trabajo, que afecta al régimen de transmisibilidad de las autorizaciones VTC en particular, entre otras cosas. Dicha reforma, promovida por el Ministerio de Fomento, se plasmó en el Real Decreto 1076/2017, citado *supra* al estudiar el régimen jurídico propio de las VTC que las diferencia, en particular, de las licencias de taxi (*vid.* apartado III. 1. *in fine*). La promulgación de esta norma después de un período de vaivenes legislativos que ha generado tantas alegrías como desgracias (*vid.* apartado III), en su mayoría de manera no intencionada por el legislador, trata de dar respuesta a la situación disfuncional a la que se ha hecho referencia numerosas veces a lo largo de este trabajo, en la que el número de licencias VTC expedidas en muchas Comunidades Autónomas excede con creces los límites fijados reglamentariamente para éstas, determinado en relación al número de licencias de taxi vigentes en cada región. Según el propio Real Decreto 1076/2017, lo que se pretende es “*evitar que tales autorizaciones, cuyo otorgamiento se encuentra reglamentariamente limitado, sean solicitadas con el único y exclusivo objeto de comerciar con ellas y no de explotarlas atendiendo una demanda de transporte, que es el fin último para el que son otorgadas por la Administración*”<sup>46</sup>. El Real Decreto 1076/2017, en vigor desde el 31 de diciembre del año pasado, recoge como medidas principales la prohibición general de ceder o transmitir las autorizaciones VTC por un plazo de dos años desde su expedición original y la obligación de comunicar a la Administración autonómica los datos relativos a la hoja de ruta<sup>47</sup> de manera previa a la prestación del servicio. Según un Informe publicado por la CNMC el 30 de noviembre de 2017<sup>48</sup>, las medidas de este Real Decreto son susceptibles de generar un “*potencial impacto negativo para la competencia y la regulación eficiente de los mercados*”,

---

<sup>46</sup> Exposición inicial del citado Real Decreto 1076/2017.

<sup>47</sup> En los términos del artículo 24 Orden FOM 36/2008.

<sup>48</sup> Informe de la CNMC PRO/CNMC/003/17 PRD por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, 30 de noviembre de 2017 (disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1873330\\_8.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1873330_8.pdf); última consulta 16/04/2018).

imponiendo “*cargas injustificadas*” y desproporcionadas, vulnerando el principio de regulación económica eficiente. Dichas declaraciones de intenciones de la autoridad española de competencia se plasmaron en un requerimiento formal al Consejo de Ministros para que derogara las medidas implantadas vía Real Decreto 1076/2017, requerimiento que el Gobierno optó por desatender, propiciando la interposición por la propia CNMC de una demanda ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, quien se pronunciará definitivamente sobre la legalidad de las últimas medidas adoptadas por el Gobierno<sup>49</sup> y, consecuentemente, sobre el régimen de transmisibilidad de las licencias VTC.

El segundo asunto relacionado con las licencias VTC y las condiciones de competencia entre estas licencias administrativas y las de los taxis en el que la CNMC se ha decidido a mediar hace referencia a una cuestión de corte más operativo que jurídico, referida en mayor medida a las condiciones operativas de prestación del servicio de transporte que al marco jurídico teórico aplicable a cada clase de licencias. La segunda cuestión en la que ha intervenido la CNMC en materia de licencias VTC es la concerniente a la posibilidad de utilización de zonas de acceso restringido (fundamentalmente, los carriles BUS-TAXI) por vehículos VTC. La CNMC, en su Informe de 17 de enero de 2018 sobre barreras al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor debido a restricciones impuestas en ciertas localidades (UM/145/17)<sup>50</sup>, defiende que “*una actividad económica sólo puede limitarse a fin de salvaguardar una razón imperiosa de interés general*”, apoyándose en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (BOE de 10 de diciembre de 2013) y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE de 24 de noviembre de 2009). La CNMC concluye, en fin, que las empresas operadoras de licencias VTC y los taxis “*pueden considerarse competidores en el subsector de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo*”. Así, “*toda ventaja al taxi, en particular en cuanto al acceso a carriles bus o zonas de circulación restringida, así como en cuanto a falta de limitaciones a la duración del estacionamiento, podría considerarse un límite a la actividad de VTC*”.

---

<sup>49</sup> La vista ante el Tribunal Supremo está fijada para el 17 de abril, de ahí la imposibilidad de incluir mayores detalles a este respecto en este trabajo.

<sup>50</sup> Disponible en [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1902849\\_1.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1902849_1.pdf).

La resolución de estos dos aspectos conflictuales, así como de cualesquiera disputas conectadas con ellos y enmarcadas en la competencia empresarial entre VTC y taxis, queda, pues, como ocurre en tantas ocasiones, a la espera de que el TS se pronuncie (esperemos que de manera acertada, resultando en una situación lo más justa y equitativa posible para todas las partes interesadas) definitivamente sobre la cuestión. Sin embargo, de este punto de debate en concreto pueden extraerse algunas de las conclusiones más trascendentes del presente trabajo, que prefiero incluir en un epígrafe independiente.

#### **4. Consideraciones finales**

La opinión de la CNMC es, sin duda, una de las más autorizadas que pueden recabarse respecto a las condiciones competitivas entre dos grupos empresariales como los taxis, por un lado, y las VTC, por otro. La reiterada calificación por dicha autoridad de la concurrencia de ambos grupos empresariales como auténticos competidores directos, expuesta en los epígrafes precedentes, facilita la defensa de la postura, que personalmente comparto, de que, mientras los operadores de licencias VTC cumplan con la normativa aplicable al subsector de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo con conductor, no existe competencia desleal entre los operadores de un modelo de negocio (VTC) y otro (taxis). Facilita también la defensa de la opinión en virtud de la cual ambas clases de operadores deben disfrutar de las mismas condiciones aplicables a la prestación de sus servicios, situación que no se corresponde con la realidad, como se ha visto *supra*. Empero, debería también resaltarse el hecho de que, si ésta es la solución más justa y acertada en Derecho, aunque sólo sea desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, sería también razonable que ambas clases de empresarios (taxis y VTC, se entiende) debiesen afrontar las mismas barreras de entrada, obligaciones y responsabilidades derivadas del ejercicio de su actividad, situación que tampoco se corresponde con la actualmente vigente (ver, a estos efectos, los diferentes regímenes jurídicos aplicables a uno y otro grupo de operadores expuestos en el apartado III).

En resumen, puede afirmarse que estamos ante dos tipos diferenciables de operadores mercantiles en el sector empresarial del transporte de viajeros en vehículos de turismo con conductor. Pese a lo que pueda parecer después del análisis jurídico-competencial efectuado, el verdadero jugo de la cuestión está en el término “diferenciables”. Los taxis responden a un modelo de negocio muy tradicional, cuya existencia data de varios siglos

atrás<sup>51</sup>, en el que la innovación y la adaptación no juegan un papel esencial, presentándose solamente cuando algún cambio normativo lo exige o lo hace conveniente para los operadores de este tipo de licencias. Por su parte, y en gran contraste con los taxis, las licencias VTC son objeto de explotación en el marco de un modelo de negocio moderno, nacido en el corriente siglo XXI, basado en las nuevas tecnologías y diseñado expresamente para captar la atención y fidelidad de los clientes del hoy. Ambos operadores son competidores directos, prestando servicios sustitutivos casi perfectos entre sí; pero precisamente ahí reside, en mi opinión, la clave, en ese “casi”. Basta contratar un trayecto con Uber o Cabify para comprobar, nada más subirse al vehículo, que la calidad del servicio es, en media, muy superior a la calidad media del servicio prestado por los titulares de licencias de taxi; los vehículos con licencia VTC son más cómodos, más nuevos y están más limpios, los conductores de vehículos VTC se preocupan por la satisfacción del cliente a lo largo de todo el trayecto, ofreciéndole botellas de agua o conexión WiFi y preguntando por sus preferencias de climatización del vehículo, por ejemplo, conductas difíciles de observar al montarse en un taxi<sup>52</sup>. Es posible, por lo tanto, que la reacción agitada del *lobby* del sector del taxi no responda tanto a motivos fundados de infracciones de las leyes, la moral o el orden público como a una gran impotencia derivada del éxito y la impunidad (si no en los medios, al menos en los fines, según parece por el momento) con la que un modelo innovador y rompedor de negocio irrumpe imparablemente en su sector de actividad ante la actitud impasible del poder ejecutivo<sup>53</sup>.

Como resultado del análisis anterior, relativamente complejo pero manejable desde un enfoque estructurado, se llega a uno de los puntos centrales de este trabajo, si no el más trascendente de todos los aquí considerados: ¿Son los vehículos VTC (en su versión del siglo XXI, por supuesto, identificable en los modelos de negocio de Uber y Cabify, por ejemplo), *de facto*, auténticos taxis sometidos *de iure* a un régimen jurídico particular

---

<sup>51</sup> Las primeras compañías profesionales de taxis datan, según algunas fuentes consultadas, de principios del siglo XVII (ver Rahel, S., "Economics of the Taxi Industry: An Uber Shake-up", 2016, p. 3).

<sup>52</sup> En ningún caso se pretende afirmar que la calidad del servicio de los VTC es siempre y en todo caso superior a la del servicio de taxi, sino simplemente exponer las diferencias en la experiencia del consumidor de ambos servicios generalmente observables, que serán siempre subjetivas y personales.

<sup>53</sup> Ello no evita que deba tenerse igualmente presente el hecho de que, si por ser competidores efectivos deben gozar de las mismas ventajas y condiciones, ambos grupos de operadores deberían también estar sometidos a las mismas cargas y responsabilidades (en lo que se incluiría el sistema de tarifas aplicables, por supuesto).

distinto del aplicable a los propios taxis, o bien prestan un servicio diferenciable de éstos, justificándose así la dualidad de marcos legales actualmente en vigor? En otras palabras, ¿son los taxis y los VTC competidores puros, directos y perfectos o existen diferencias inherentes a ambos grupos que hacen necesario un tratamiento legal diferenciado para cada uno de ellos? A mi juicio, la respuesta a este interrogante ha de permitir la reacción definitiva ante la irrupción de compañías como Uber o Cabify en el panorama económico contemporáneo, sirviendo como base para la toma de las decisiones políticas óptimas en relación a las modificaciones regulatorias finales necesarias en materia de transporte de viajeros por carretera en vehículos de turismo con conductor. En mi opinión, se nos presentan, fundamentalmente, dos grandes alternativas:

- Una posible solución sería afirmar, como ha hecho la CNMC hasta el momento, que las compañías que explotan licencias VTC y los taxis son auténticos competidores que deberían, pues, estar sometidos a las normas de la libre y pura competencia competitiva, sin intervención injustificada de la Administración en el mercado. De optar por esta alternativa, lo razonable sería que se tendiese a conformar un marco jurídico único aplicable a ambos colectivos empresariales, con un mismo contenido tanto de derechos (como pretende la propia CNMC) como de obligaciones. Y esto incluiría todos los derechos (utilización de carriles de circulación restringida, estacionamiento ilimitado en la vía pública, acceso a zonas privilegiadas de recogida, y muchos otros) y todas las obligaciones (destacadamente, el sistema de tarifas aplicables).
- La otra alternativa sería reconocer que existen diferencias esenciales entre el servicio prestado por las empresas que explotan licencias VTC y el servicio prestado por los taxis españoles, manteniendo la dualidad de regímenes jurídicos, mas reconociendo la situación de competencia ligeramente imperfecta entre ambos colectivos (y, en consecuencia, afrontando los riesgos derivados de una competencia empresarial prácticamente pura entre dos modelos de negocio diferenciados y sometidos a un marco legal diverso el uno del otro). La decisiva calificación de los servicios de taxi como servicios públicos, calificación jurídica que no se extiende al servicio prestado por los vehículos con licencia VTC, y las prerrogativas y gravámenes inherentes a tal calificación que recaen sobre los titulares de licencias de taxi, me lleva a decantarme por esta segunda solución

como la más idónea para la situación actual, al menos en el mercado español. A mi juicio, ambos colectivos empresariales deben poder disfrutar de sus respectivas ventajas (por ejemplo, los taxis de su libertad de circulación y captación de clientes en la vía pública y el acceso al carril BUS-TAXI, y los vehículos VTC de su potestad de fijar libremente los precios o de circular por todo el territorio nacional), compitiendo de manera efectiva en un gran número de aspectos propios del servicio que prestan pero ofreciendo, cada uno de ellos, características de servicio únicas que les diferencian del otro colectivo. Esta alternativa, además de exigir una reforma del vigente ordenamiento jurídico de mucho menor entidad que la que se necesitaría de sostenerse la alternativa anterior (con los perjuicios propios de dicha actividad reformadora), se presenta como más respetuosa con la libertad de acceso al mercado y la libre competencia empresarial, así como con las libres elecciones de modelo de negocio hechas por los propios empresarios de ambos modelos de explotación de licencias de transporte. Ciertamente es, en cualquier caso, que la adopción de esta segunda postura exigiría, por parte del poder ejecutivo y potencialmente el legislativo, una labor de prevención de confrontaciones derivadas de los riesgos inherentes a una situación de competencia empresarial efectiva casi perfecta.

## **VI. DERECHO COMPARADO**

Como se ha sostenido en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, el mercado de las licencias de arrendamiento de vehículos con conductor en España es un sector regulado en sede de Derecho Administrativo; el mercado del transporte en general es uno de los sectores de actividad económica en los que el Estado, a través del ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo, no se ha querido permitir asumir los riesgos propios de un mercado de libre acceso y funcionamiento autónomo y desregulado, por considerar que existe un interés público digno de una protección superior a la que merece la libre competencia, preservada en muchos otros sectores de actividad<sup>54</sup>. Esto no sólo es así en territorio español, sino que la mayoría de los Estados cuentan con cuerpos normativos dedicados a

---

<sup>54</sup> Ver Defossez, D.A.L., "The regulation of a project of the deregulation: UBER in Brazil and the European Union", *Brasília: Universidade de Brasilia (UnB)*, 2017, y Edelman, B. G., y Geradin, D., "Efficiencies and regulatory shortcuts: How should we regulate companies like Airbnb and Uber", *Stanford Technology Law Review* vol. 19 p. 293, 2015.

regular la actividad de taxis y vehículos arrendados con conductor, la mayor parte de ellos reformados en los últimos años como consecuencia del cambio de modelo de negocio en el marco de la explotación de esta última clase de licencias. Antes de la llegada de Uber, Cabify y otras compañías similares a las calles de las principales ciudades del mundo, estas licencias eran solicitadas por particulares o empresarios individuales que sacaban provecho económico de ellas utilizándolas como chóferes o conductores privados bajo demanda de clientes particulares, bien como accesorio de un servicio principal<sup>55</sup>, bien como puro servicio de transporte. Hoy, con la irrupción de estas compañías de servicios de transporte, las diferencias entre el servicio prestado a la ciudadanía por los taxis (que, recuérdese, son concebidos como un servicio público) y por los titulares de licencias VTC son prácticamente inapreciables en lo que a cobertura de necesidades y competencia empresarial se refiere, más allá de las particularidades de uno y otro servicio expuestas a lo largo del trabajo. Esto ha dado lugar a una batalla de *lobbies* entre los colectivos representantes de unas y otras licencias y a una iniciativa regulatoria por parte de las autoridades competentes para adecuar el marco jurídico vigente a la realidad del momento<sup>56</sup>.

Es, pues, cuestión de gran interés analizar las similitudes y diferencias que existen entre los ordenamientos jurídicos de los distintos países en los que se ha producido el antedicho fenómeno. Con ánimo de incluir los mercados mundiales más representativos para las compañías dedicadas a la explotación de licencias VTC y que sean, a su vez, lo más comparables posible entre sí, se han seleccionado como países relevantes, para esta sección de Derecho comparado del trabajo, los que a continuación se citan por apartados individualizados.

## **1. Estados Unidos**

De manera similar a lo que ocurre en España con las Comunidades Autónomas, la competencia para regular la prestación de servicios de transporte intraestatal corresponde a los diferentes Estados de EEUU. En este contexto, el primer Estado de EEUU en regular los denominados *ride-sharing services* fue California, en septiembre de 2013. La intensa

---

<sup>55</sup> Chóferes de limusinas para eventos o disponibles para clientes de hoteles, por ejemplo.

<sup>56</sup> Ver, a modo de ejemplo, Troyslit, Y., "Internationalization strategy of Internet transportation network companies (iTNCs): Cross-country case study of Uber Technologies Inc.", 2016, Apéndice B.

actividad de compañías como Uber, Lyft, Sidecar o InstantCab generó la necesidad de adaptar la regulación de la explotación de licencias de arrendamiento de vehículos con conductor a la realidad del momento, aprovechando también para diferenciarla de la regulación de las licencias de taxi. Según las reglas aprobadas por la *California Public Utilities Commission* (en adelante, **CPUC**)<sup>57</sup>, los conductores de vehículos que presten servicios de *ride-sharing* (entre los que se incluyen los servicios equivalentes al arrendamiento de vehículos con conductor en España) debían obtener un permiso de la propia CPUC como autoridad competente, equivalente a lo que sería la autorización VTC en España. Además, dichos conductores deben superar un programa de entrenamiento para conductores cuyo diseño es competencia de cada compañía, dentro de las líneas generales fijadas por la CPUC, y completar satisfactoriamente un proceso de comprobación de antecedentes penales, requisitos no impuestos, al menos de momento, a los chóferes españoles. Además, las compañías de arrendamiento de vehículos con conductor debían, a partir de entonces, ofrecer cobertura de seguros para sus empleados y colaboradores. En suma, los conductores estaban obligados a adherirse a una política de tolerancia cero hacia el alcohol y las drogas, aspecto especialmente sensible en este país norteamericano.

Como puede comprobarse, si bien la finalidad principal de esta nueva regulación era facilitar la entrada ordenada y exitosa de nuevos operadores en un sector en boga como el que aquí se estudia, el regulador californiano competente tuvo presente en todo momento la necesidad de preservar la seguridad de los usuarios de estos servicios, pues, como es sabido, son servicios sustitutivos de un servicio de transporte público como es el prestado por los taxis, por lo que las garantías que debe ofrecer el Estado a los ciudadanos debían ser, si no idénticas, al menos equivalentes a las de este servicio público.

Otra característica que llama la atención de este primer cuerpo normativo destinado a regular la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor es que la CPUC obligó a las compañías de este sector a depositar, en concepto de comisión pública, un tercio del 1% del total de sus ingresos, detalle muy controvertido y que diferencia la

---

<sup>57</sup> California Public Utilities Commission, "Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry (Decision 13-09-045 September 19, 2013)".

regulación estadounidense (o, al menos, la californiana) del resto de normativas estudiadas.

No ha sido posible acceder a la normativa en vigor en otros Estados de EEUU, pero considero que California es un caso de suficiente importancia individual como para ser tratado como un referente, tanto por su importancia económica en el país como por ser el primer Estado que desarrolló un conjunto de normas *ad hoc* para los vehículos arrendados con conductor. Además, estamos hablando del lugar en el que nació y permanece residiendo Uber Technologies Inc, sociedad de referencia en este mercado a nivel internacional<sup>58</sup>.

## **2. Rusia**

Las compañías de arrendamiento de vehículos con conductor aterrizaron en Rusia de manera similar a como lo han hecho en los demás países a los que se han expandido: explotando las lagunas legislativas y los vacíos regulatorios de los que se aprovechan muchas compañías tecnológicas y de servicios de la sociedad de la información hasta que la realidad cobra notoriedad suficiente para motivar la iniciativa legislativa o de reforma de las normas jurídicas vigentes<sup>59</sup>. Sin embargo, el caso de Rusia es ciertamente excepcional, pues a día de hoy no se han aprobado normas jurídicas nuevas ni reformado las antiguas que regulen con mayor rigor la realidad contemporánea en la prestación de este tipo de servicios. Siguen, pues, vigentes las normas previas al asentamiento de compañías como Uber en Rusia, que obligan, entre otras cosas, a los taxistas y prestadores de servicios de transporte de pasajeros a obtener una licencia de transporte de la autoridad local competente, respetar las indicaciones sobre signos identificativos y colores de los vehículos aprobadas localmente, llevar a cabo el mantenimiento y la reparación de los vehículos o hacer que sus empleados completen pruebas médicas. Se entiende, por tanto, que dichos requisitos son aplicables a toda compañía que se dedique al transporte de personas por carretera, sea por medio de vehículos bajo la denominación de taxis o de vehículos arrendados con conductor. Este marco legislativo recuerda a la primera de las alternativas propuestas como posibles soluciones en el apartado V. 4. del trabajo.

---

<sup>58</sup> Zaleski, O. y Tartar, A., “Uber is now the most popular taxi app in 108 countries, data show”, *Bloomberg*, 23 de Agosto de 2016.

<sup>59</sup> Troyslit, Y., "Internationalization strategy of Internet transportation network companies (iTNCs): Cross-country case study of Uber Technologies Inc.", 2016, p. 57.

No obstante, la actividad interventora en Rusia ha sido mucho menos intensa que en los demás países incluidos en este trabajo, pues las autoridades gubernamentales no han considerado que dicha normativa deba ser de aplicación a las compañías tecnológicas que actúan como intermediarios en la prestación de servicios de arrendamiento de VTC. Rusia no es un Estado miembro de la UE, por lo que el fallo del TJUE estudiado en el apartado IV no tiene eficacia alguna en territorio ruso, donde empresas como Uber, Lyft o Cabify siguen siendo consideradas meros intermediarios eximidos de observar la normativa aplicable al mercado de transporte de pasajeros.

Sí existe, sin embargo, una excepción remarcable sobre la anterior regla general. En Moscú, el Departamento de Transporte y Desarrollo de Infraestructuras de Carreteras, por medio de un acuerdo alcanzado con Uber en febrero de 2016<sup>60</sup>, reconoció que la nueva modalidad de explotación de licencias de arrendamiento de vehículos con conductor por compañías tecnológicas como las citadas múltiples veces en este trabajo sólo iba a ser tolerada por el ejecutivo si respetaba la obligación de contratar únicamente con conductores con licencia en vigor para la ciudad de Moscú, acercándose algo más a la postura defendida por el TJUE.

### **3. Brasil**

El Decreto que contiene el régimen legal aplicable a las compañías que explotan licencias VTC en Sao Paulo, primera ciudad brasileña en regular este mercado tras la revolución de los *new players* como Uber y sus competidores, entró en vigor el 10 de mayo de 2016, casi dos años después de que dicha revolución tuviese lugar *de facto*<sup>61</sup>.

Pese a la recomendación general dada por la presidenta Dilma Roussef en 2015 a las autoridades municipales brasileñas de vetar la prestación de servicios de transporte de

---

<sup>60</sup> Ver Troyslit, Y., "Internationalization strategy of Internet transportation network companies (iTNCs): Cross-country case study of Uber Technologies Inc.", 2016, p.57, y Lokot, T., "Uber comparte ahora datos con el departamento de transporte de Moscú", traducido por Jariego, F.J., *Global Voices*, 16 de marzo de 2016.

<sup>61</sup> Defossez, D.A.L., "The regulation of a project of the deregulation: UBER in Brazil and the European Union", *Brasília: Universidade de Brasilia (UnB)*, 2017, p. 17.

pasajeros distintos a los del taxi oficial<sup>62</sup>, ciudades de primer nivel de importancia en Brasil decidieron tolerar la operatividad de empresas como Uber hasta que se alcanzase un consenso sólido y definitivo por parte de las autoridades nacionales.

El régimen provisional promulgado en Sao Paulo<sup>63</sup> contemplaba la creación de una nueva clase de licencias, asimilables a las oficiales de taxi, pero con ciertas particularidades, de las que se concedieron 5.000 unidades. En este régimen provisional se preveía expresamente la naturaleza mercantil de los conductores con permisos VTC, clasificados como *independent contractors* o prestadores autónomos de servicios, y no como trabajadores en régimen de dependencia y ajenidad. Una particularidad de extrema relevancia del Decreto promulgado en Sao Paulo es que su ámbito objetivo de aplicación contempla tres clases de servicios diferenciados: uno, las iniciativas privadas de transporte remunerado de personas y de interés público, donde encajarían las licencias VTC españolas de las que se nutren Uber, Cabify y sus competidores reales o potenciales; dos, aplicaciones que facilitan la prestación de servicios similares pero que están basadas en un modelo de pura economía colaborativa, donde los particulares son los protagonistas de las transacciones en ambos lados de la relación contractual, modelo como el que emplean compañías como Lyft o Sidecar; y tres, servicios de alquiler de vehículos sin conductor, enmarcados también en el auge de la economía colaborativa, destinados básicamente a que varios individuos aprovechen la confluencia de sus intereses compartiendo los costes asociados a la satisfacción de los mismos, como ocurre en plataformas tales como BlaBlaCar o Zipcar. Más específicamente, los operadores de licencias VTC en Sao Paulo se ven sometidos a condiciones especialmente diseñadas para regular este sector de la industria del transporte de pasajeros de forma diferenciada a como se regulan los taxis. Algunas de estas condiciones, mucho más laxas que en otras jurisdicciones aquí consideradas, aplicables a los denominados Operadores Acreditados de Tecnologías de Transporte u OTTC<sup>64</sup>, son: contar con un mapa del itinerario a tiempo real para cada trayecto, permitir la evaluación de la calidad del servicio por los usuarios, facilitar la identificación del conductor del vehículo a través de una foto, un modelo de

---

<sup>62</sup> Por tratarse de una competencia municipal según el artículo 18 (1) de la Política Nacional de Movilidad Urbana, cuyas directrices generales están fijadas en la Ley 12.587/2012, según Defossez, D.A.L. (*cit. nota al pie 60*).

<sup>63</sup> Materializado, según Defossez, D.A.L. (*cit. nota al pie 60*), en el Decreto Municipal no 56.981.

<sup>64</sup> Defossez, D.A.L., "The regulation of a project of the deregulation: UBER in Brazil and the European Union", *Brasília: Universidade de Brasilia (UnB)*, 2017, p. 19.

vehículo y una matrícula, o emitir un recibo electrónico detallado a favor del usuario después de cada trayecto. Además, los OTTC deberán contratar con conductores que sean titulares de un permiso de conductor profesional, inscritos en el registro municipal creado al efecto, que hayan superado un curso de formación mínima y que cuenten con una póliza de seguro para accidentes que cubra a los pasajeros que transporten, adicional al seguro obligatorio para los vehículos de motor. Asimismo, los vehículos explotados en este régimen, equivalente al de las licencias VTC en España, habrán de tener una antigüedad no superior a cinco años, requisito aún más exigente que el análogo español.

La regulación diseñada en la ciudad de Brasilia, capital del Estado, es algo más rígida que la expuesta para Sao Paulo. En esta ciudad, los conductores de vehículos VTC deben contar con un permiso de conducir de determinado nivel en el que conste que realizan una actividad de transporte remunerado, aportar un certificado de residencia en Brasilia de una antigüedad no superior a tres meses, demostrar su titularidad sobre el vehículo, carecer de antecedentes penales, probar su solvencia financiera y acreditar la inaplicabilidad de las incompatibilidades previstas para empleados de la Administración Pública brasileña. La normativa de Brasilia contiene también una serie de mínimos aplicables a las características de los vehículos, de entre los que destaca la obligatoriedad de mostrar, en el exterior del vehículo, un distintivo que acredite a la compañía que presta el servicio, y en el interior del mismo, una tarjeta acreditativa de la identidad del conductor. Pese a no haberse fijado límites cuantitativos a la expedición de autorizaciones VTC en Brasilia, algunos de los requisitos operativos aplicables a las compañías que prestan esta clase de servicios son inexplicablemente estrictos, como ocurre, por ejemplo, con la prohibición aplicable a los VTC de recoger a pasajeros en paradas de taxi o autobús, plazas de estacionamiento o lugares de gran afluencia de personas, entre otros, dificultando desmesuradamente la prestación de un servicio regulado que pretende satisfacer una necesidad común de los habitantes de núcleos urbanos como es el transporte flexible. A la presión regulatoria aplicada sobre las condiciones de prestación del servicio se suman las cuantiosas sanciones previstas para la comisión de infracciones de las normas aplicables al arrendamiento de vehículos con conductor, impuestas tanto a los conductores como a los operadores del servicio.

#### 4. Países Bajos

Tal y como señala el Instituto Holandés KiM para el Análisis de las Políticas de Transporte<sup>65</sup>, tres son las características que diferencian la aproximación legislativa a la regulación de los servicios de transporte de personas adoptada en los Países Bajos de las adoptadas en otras jurisdicciones comparables:

1. En los Países Bajos, ciertos requisitos aplicables a los operadores de taxis y licencias asimilables, tales como los precios o las limitaciones cuantitativas de licencias, se regulan a escala nacional, y no regional o localmente como ocurre en la mayoría de los países.
2. En los Países Bajos, la distinción entre taxis y arrendamiento de vehículos con conductor es menos marcada que en la mayoría de las jurisdicciones que regulan estas dos clases de servicios de transporte de pasajeros, favoreciendo tanto la competencia directa de uno y otro servicio como la sumisión de ambos a un estatuto jurídico uniforme<sup>66</sup>.
3. El uso de medios telefónicos para solicitar los servicios de taxis es mucho más intenso en los Países Bajos que en otros países, donde los taxis se piden directamente en la vía pública. Esto se debe fundamentalmente a la existencia del sistema “*central taxi dispatcher*”<sup>67</sup> o centralita de taxis a la que los demandantes holandeses de servicios de taxi suelen llamar para pedir un taxi, en lugar de salir a la calle a solicitar uno; la mayoría de los taxis neerlandeses circulan bajo pedido o esperan a ser llamados en una parada de taxis.

La segunda de las tres diferencias anteriores es probablemente la más significativa a efectos del tema aquí tratado. La escasa distinción a nivel de definición legal entre taxis y otros servicios competidores (arrendamiento de vehículos con conductor,

---

<sup>65</sup> Rienstra, S., Bakker, P. y Visser, J., "International comparison of taxi regulations and Uber", 2015, p. 9.

<sup>66</sup> Esta configuración jurídica recuerda a la primera de las soluciones alternativas propuestas en el apartado V. 4. del trabajo. En consecuencia, puede que la normativa de los Países Bajos sea un referente a tener en cuenta si finalmente se optase por esta alternativa como solución definitiva a la actual situación de incertidumbre y falta de seguridad jurídica.

<sup>67</sup> Rienstra, S., Bakker, P. y Visser, J., "International comparison of taxi regulations and Uber", 2015, pp. 4 y 11.

fundamentalmente) característica del ordenamiento holandés se traduce en la existencia de una base normativa común aplicable a unos y otros simultáneamente. No obstante, la normativa holandesa recoge ciertas excepciones expresas que desmarcan el estatuto jurídico de los operadores del que en España llamaríamos mercado VTC del de los taxis holandeses. Una particularidad elemental del que en los Países Bajos llaman *contractual transport* o transporte contractual, en contraposición a la normativa aplicable a los *street taxis*, es su no sujeción a los límites de precios facturables a los usuarios y a la obligación de llevar un taxímetro a bordo del vehículo<sup>68</sup>. El verdadero interés reside, tal y como señala el informe precitado del Instituto KiM, en que los operadores de taxis holandeses ofrecen a su vez servicios de *contractual transport* ocasionalmente, creando un mercado prácticamente único y apenas fragmentado difícilmente equiparable al de cualquier otro Estado o territorio, donde la regulación administrativa suele segregar claramente el régimen jurídico de los taxis y el de los vehículos VTC. Salvando la cuestión de la regulación de precios, puede que los Países Bajos sean el ejemplo a seguir si se quiere evitar la sensación de que existe competencia desleal entre taxis y operadores de VTC.

## 5. Bélgica

Con base principalmente (como se ha hecho para analizar la normativa en vigor en los Países Bajos que regula los sectores del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor, y como se hará al realizar dicho ejercicio con las legislaciones alemana, francesa y británica) en el informe publicado por el Instituto holandés KiM<sup>69</sup>, se observa cómo en Bélgica, como en la gran mayoría de los países aquí incluidos, sí existe un conjunto de normas específicamente aplicables al sector del transporte VTC, diferenciadas de las normas aplicables al sector del taxi.

Los taxis belgas deben cumplir ciertos requisitos de relativa exigencia. Las licencias operativas de taxi belgas son válidas sólo en el municipio o localidad de su expedición. Además, los coches explotados como taxi deben contar con un signo exterior que indique tal circunstancia, como es habitual. En suma, y como acaece también en prácticamente

---

<sup>68</sup> Rienstra, S., Bakker, P. y Visser, J., "International comparison of taxi regulations and Uber", 2015, p. 11.

<sup>69</sup> Rienstra, S., Bakker, P. y Visser, J., "International comparison of taxi regulations and Uber", 2015.

todas las jurisdicciones estudiadas, las tarifas que pueden cobrar los taxis a sus usuarios están reguladas localmente.

Las licencias belgas equivalentes a las autorizaciones VTC españolas son, a diferencia de las licencias de taxi, válidas en toda la región en que se expidan (las tres regiones de Bélgica son: Bruselas Capital, Flandes y Valonia). La regulación aplicable al arrendamiento de vehículos con conductor en Bélgica es competencia regional, por lo que existen tres cuerpos normativos diferenciables aplicables cada uno en una zona del país. Empero, hay una característica compartida por todos ellos: en las tres regiones se han fijado límites máximos al número de licencias VTC que pueden expedirse, con el fin de evitar una competencia plena entre los operadores de estas licencias y los de las de taxi. Sin embargo, no son dichos límites los que más eficazmente consiguen evitar una competencia frontal entre taxis y VTC, sino otros imperativos legales como el de que el traslado en vehículos VTC sea superior a tres horas, prescrito en todo el territorio nacional; que el precio mínimo sea de 90 euros, como ocurre en la región de Bruselas Capital; o que la duración del contrato no sea inferior a 7 días para todos los contratos de arrendamiento de vehículos con conductor perfeccionados en Valonia. Asimismo, en las regiones de Flandes y Valonia las partes suscriptoras de un contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deben llegar a un acuerdo por escrito (aceptándose medios electrónicos, como no podía ser de otra forma), en el que el destino y la tarifa aplicable queden pre-pactados. Por último, llama la atención que el único cuerpo normativo regional que no acota expresamente las tarifas a aplicar en este tipo de contratos de transporte de personas sea Flandes, significando que el mercado de VTC en Bruselas Capital y en Valonia, aparte de quedar claramente diferenciado de los servicios prestados por los taxis en lo que a tipo de desplazamiento se refiere (incluso quizá en exceso, a juzgar por la aceptación social de los modelos de negocio propuestos por compañías como Uber o Cabify), confiere pocos incentivos económicos de rentabilidad esperada a empresas como Uber, Cabify y sus competidores. En definitiva, en Bélgica se aboga por evitar la competencia directa entre taxis y vehículos VTC diferenciando en las normas legales aplicables las características de los servicios a prestar por cada colectivo empresarial, impidiendo a las compañías titulares de autorizaciones VTC competir *de facto* con los taxis belgas.

## 6. Alemania

En Alemania, la regulación aplicable a los taxis es, en términos generales, muy similar a la vigente en España: las tarifas y el aspecto de los vehículos están detalladamente regulados, los taxis pueden circular por las calles en busca de clientes y los taxistas deben superar apriorísticamente un examen de conocimientos culturales y de movilidad básicos. Sin embargo, una diferencia importante con nuestro ordenamiento jurídico nacional es que en Alemania los taxis pueden ofrecer asientos de manera individualizada, sin necesidad de arrendar el vehículo en su integridad en cada contrato.

Por su parte, las licencias VTC alemanas también se enmarcan en un estatuto jurídico relativamente parecido al homólogo español. Si bien el aspecto exterior de los vehículos VTC ha de adecuarse a una serie de directrices legales, las tarifas para este sector del transporte urbano son libres, no están reguladas, ni a nivel nacional ni a nivel local. Otro requisito que recuerda a la normativa española es el de que estos vehículos, al finalizar un trayecto o servicio, deben regresar a la base de la compañía operadora, a no ser que exista una nueva reserva o servicio que deban atender. En España, al menos hasta la fecha, se tolera que este requisito sea cumplido simplemente mediante la permanencia de los vehículos estacionados en la vía pública a la espera de una solicitud de un nuevo cliente, sin necesidad de que todos los vehículos regresen hasta una base central única tras cada trayecto. La disponibilidad de información no ha sido suficiente para dilucidar si en Alemania la previsión de este requisito ha tenido, *de facto*, una virtualidad práctica análoga a la expuesta para el caso español o si debe ser rigurosamente respetado por los vehículos VTC, aunque, vista la manera de operar de compañías como Uber o Cabify en todo el mundo, no sería descabellado presumir que se tolera un cumplimiento similar al desplegado en España. Paralelamente, en Alemania el destino final del trayecto debe quedar predeterminado al perfeccionarse el contrato. Además, como en España, los vehículos VTC no pueden alquilar sus plazas separadamente, debiendo arrendar el vehículo entero cada vez que contraten con un usuario. En cambio, un aspecto que diferencia el régimen alemán del español es que en el primero se exige que los conductores superen unas pruebas de conocimientos básicos similares a las señaladas respecto de los taxistas alemanes cuando vayan a operar en una ciudad con más de cincuenta mil habitantes, mientras en España no se exige la superación de ningún tipo de test o prueba en ningún caso para conductores de vehículos VTC. Destaca también el

hecho de que no existan limitaciones cuantitativas a la emisión de licencias de arrendamiento de vehículos con conductor, facilitando la entrada de operadores en este mercado, pero, como señala el informe del Instituto KiM<sup>70</sup>, el número de taxis sigue siendo muy superior al número de vehículos VTC en Alemania, como sucede (aunque lejos de la proporcionalidad inicialmente pretendida por el legislador) en España.

## **7. Francia**

En la vecina Francia, las normas reguladoras de taxis y VTC comparten los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico español en la materia, aunque existen algunas diferencias de peso.

Los taxis franceses deben llevar a bordo un taxímetro que muestre las tarifas aplicadas, que, lógicamente, están reguladas administrativamente. Además, los taxistas deben superar cursos de formación de notoria dureza y sorprendentemente larga duración (de seis a nueve meses).

En lo concerniente a VTC, estos vehículos solamente pueden ofrecer sus servicios en Francia previa reserva concertada, y están obligados, como en Alemania (al menos teóricamente) y en España (de una manera algo particular, como se ha señalado), a regresar a la base de operaciones que la compañía operadora haya establecido al efecto. Tampoco ha podido comprobarse si este requisito se respeta a rajatabla en Francia, pero nuevamente, por analogía y por experiencias personales en dicho país, sería lógico presumir que se tolera que los vehículos VTC permanezcan estacionados en la vía pública a la espera de clientes. Adicionalmente, el precio y el destino deben fijarse de antemano en el contrato entre pasajero y operador. Asimismo, existe un entrenamiento requerido para conductores de VTC, pero es notablemente más simple que el previsto para los taxistas, pues consiste únicamente en un curso de 250 horas de duración.

En Francia, la competencia entre taxis y VTC es feroz, especialmente en las grandes ciudades, y la regulación de uno y otro servicio no solamente tolera dicha competencia, sino que la fomenta. Es por eso que en Francia han ganado terreno compañías que operan

---

<sup>70</sup> *cit.* nota al pie 68.

en presuntas zonas grises o lagunas legales propias de la conocida como *sharing economy* o economía colaborativa, como por ejemplo Lyft<sup>71</sup>.

## 8. Reino Unido

En el Reino Unido las normas generales aplicables a taxis y VTC son prácticamente las mismas<sup>72</sup>, con la salvedad, presente en prácticamente todos los ordenamientos estudiados, de que los taxis pueden circular por las calles en busca de clientes y utilizar las áreas específicas para el estacionamiento de taxis mientras los vehículos con licencia VTC<sup>73</sup> sólo pueden prestar sus servicios bajo previa reserva por el usuario.

Londres, capital del Estado británico y núcleo indiscutible de su economía, cuenta con normas propias que regulan con mayor nivel de detalle el régimen jurídico aplicable a taxis y VTC. Los inconfundibles taxis londinenses deben tener, según la información reunida por el Instituto KiM al que se ha hecho alusión repetidas veces a lo largo de este apartado del trabajo, al menos quince años de antigüedad y cumplir una serie de requisitos muy precisos referidos al aspecto externo de los vehículos. Además, los taxistas de la ciudad deben superar unas pruebas de conocimientos tenidas por unas de las más exigentes del mundo<sup>74</sup>.

Por su parte, los VTC o PHV que operen en Londres deben ser vehículos con menos de cinco años de antigüedad al obtener la licencia, y menos de diez al renovarla. Si bien los conductores de VTC en Londres deben superar ciertas pruebas de aptitud, éstas no son siquiera comparables en dificultad a las exigidas para conductores de taxis londinenses, como tampoco lo son los costes asociados a la obtención de una y otra licencia, siendo muy superiores los correspondientes a la obtención de una licencia de taxi<sup>75</sup>. Pese a contar

---

<sup>71</sup> Ver Marin, J., “Google investit dans Lyft, le rival d’Uber”, *Le Monde*, 20 de octubre de 2017, y Valero, J. y Semprún, A., “Uber recibe un nuevo varapalo de la Justicia europea: Francia puede multarla”, *El Economista*, 11 de abril de 2018.

<sup>72</sup> Recordemos que Londres es la única jurisdicción europea en la que, hasta donde sabemos, los operadores de VTC como Uber y similares no sólo son considerados prestadores de servicios de transporte en lugar de meros intermediarios, sino que también se les ha calificado como empleadores de los conductores que operan bajo la estructura de la plataforma; *vid.* apartado IV.

<sup>73</sup> En Reino Unido denominados *private hire vehicles* o PHV.

<sup>74</sup> Transport for London, “Learn the Knowledge of London” (disponible en: <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/learn-the-knowledge-of-london>).

<sup>75</sup> Las tasas de obtención de una licencia de PHV en Londres pueden comprobarse en la página web oficial de Transport for London, disponible en el siguiente enlace: <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/private-hire-operator-licence>, y las tasas de obtención de las licencias londinenses

con un régimen legal algo más estricto que el español y ser el único lugar en el que, hasta donde se sabe, se ha confirmado que los principales operadores de esta clase de licencias (Uber y asimilables) son considerados legalmente como empleadores de los conductores y, por ende, responsables de las obligaciones laborales y de Seguridad Social que dicha calificación conlleva, en Londres hay ya más licencias de VTC o PHV que de taxi, sin que esto suponga un problema de base para las autoridades británicas competentes. Esto contrasta con la desmedidamente vulnerada pero vigente limitación de una licencia de VTC por cada treinta licencias de taxi prevista en el artículo 181.3 ROTT, aplicable en todo el territorio nacional español.

## VII. CONCLUSIONES

El modelo de explotación empresarial de las licencias VTC<sup>76</sup> como figura jurídica ha sufrido una alteración estructural, acaecida a ritmos vertiginosos y que ha penetrado con fuerza en la vida de los españoles (y, *mutatis mutandi*, en la de los habitantes de muchas otras ciudades del mundo). Estas autorizaciones administrativas, que antes estaban en manos de unos pocos interesados en explotarlas a través de la prestación de servicios de chóferes privados o de transporte profesional como servicio accesorio de otro principal, han sido objeto de una de las revoluciones empresariales más comentadas de los últimos años, cuya significatividad no ha cesado en el presente, ni mucho menos. Los modelos de negocio de compañías mundialmente conocidas como Uber, Cabify o Lyft, por ejemplo, se nutren (en la mayoría de los casos, de manera indirecta) principalmente de esta clase de licencias administrativas. El mercado del transporte urbano de viajeros es un mercado de gran tamaño y crecimiento, atractivo para potenciales inversores de no ser por las altas barreras de entrada existentes por tratarse de un sector de la economía altamente regulado por los poderes públicos. Así, la entrada de operadores como Uber o Cabify en el mismo, valiéndose de un modelo de negocio innovador y flexible, basado en las ventajas de las nuevas tecnologías y ofreciendo una alternativa real al servicio prestado por los taxis, ha

---

de taxi vienen también recogidas en dicha página web, estando disponibles en el siguiente enlace: <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/apply-for-a-taxi-driver-licence>.

<sup>76</sup> Las licencias VTC son autorizaciones administrativas necesarias para la prestación de servicios profesionales de transporte de pasajeros en vehículos de turismo con conductor. Se trata de servicios profesionales y regulados, no asociados con la denominada economía colaborativa o *sharing economy* (*vid.* apartado II).

generado dos reacciones enfrentadas: por un lado, los principales afectados negativamente, es decir, los taxistas como colectivo profesional, se han opuesto a la forma de operar de estas compañías (y de los terceros que contratan con ellas, que suelen ser los titulares directos de las autorizaciones VTC, nutriendo el modelo de negocio de aquéllas), tratando por todos los medios imaginables de bloquear su crecimiento e impedir que operen en el mercado; por otro, los demandantes de transporte urbano en vehículos de turismo con conductor, cada vez más orientados hacia un modelo de transporte lo más flexible posible, han aceptado, en general, con agrado estas nuevas iniciativas empresariales.

Ante un cambio social y económico de tamaña repercusión como el aquí definido, el Derecho tiene la obligación política y deontológica de reaccionar. No obstante, el nivel de competencia mostrado por los poderes legislativo y ejecutivo españoles en la configuración de un marco jurídico adecuado para el desenvolvimiento de una realidad socio-económica tan importante para los ciudadanos como la que aquí se ha expuesto, ha sido notablemente insuficiente en cuanto a su contundencia. Las sucesivas reformas legislativas a las que se ha decidido someter el ordenamiento jurídico aplicable en España a las licencias VTC (conformado principalmente por la LOTT, el ROTT y la Orden FOM 36/2008), respondiendo unas y otras a motivaciones contrapuestas y fines no alineados entre sí, han producido un caos jurídico-normativo con consecuencias muy desfavorables y que deberían de ser impropias de un sector altamente regulado como el del transporte de viajeros por carretera.

El asunto ha llegado hasta el Tribunal Supremo, quien, pese a no estar en sus manos aportar una solución material a los desajustes creados por los vaivenes reformativos de los otros dos poderes públicos (legislativo y ejecutivo, se entiende), ha puesto fin a la incertidumbre jurídica derivada de tantas reformas normativas sucesivas. Así, según el TS, la vigencia de la Orden FOM 36/2008 no “resucita” fruto de la reforma operada en la LOTT por la Ley 9/2013, exigiéndose un nuevo desarrollo reglamentario que confiera, de nuevo, efectividad a la restricción cuantitativa en la concesión de licencias VTC (desarrollo reglamentario que se produjo con el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de

4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea [BOE de 21 de noviembre de 2015], pero no antes), principal causante de todo este revuelo jurídico (*vid.* apartado III. 2.).

En cualquier caso, los problemas materiales no han cesado, existiendo una patente divergencia entre el orden legal o ideal contemplado en el ordenamiento jurídico y el orden material, no ajustándose la realidad vigente a los fines pretendidos por las normas (fundamentalmente en materia de número de licencias VTC, cuya expedición pretendía limitarse a una de éstas por cada treinta licencias de taxi en la Comunidad Autónoma de expedición de la licencia VTC, habiéndose excedido con creces esta proporción, como puede comprobarse en las cifras oficiales publicadas por el Ministerio de Fomento<sup>77</sup>). Esta situación exige que la comunidad jurídica continúe debatiendo sobre cuáles han de ser las soluciones más adecuadas para la presente controversia, tratando siempre de que se ajusten lo máximo posible a la realidad del presente y previendo, en la medida de lo razonable, cambios sociales o económicos futuros.

El TJUE también se ha involucrado de manera activa y decisiva en este embrollo jurídico, fruto de la interposición de una cuestión prejudicial por un tribunal español<sup>78</sup>. En su fallo, el máximo intérprete del Derecho de la UE concluye que las grandes compañías intermediadoras en la explotación de licencias VTC, propietarias del *software* informático y de la interfaz a través de la cual se prestan estos servicios en el nuevo modelo de explotación de las VTC (ofrecidos en forma de *app* para *smartphones*, básicamente, como las de Uber o Cabify), son auténticos prestadores de servicios de transporte, y no meros intermediarios tecnológicos. Por tanto, estas compañías no estarían amparadas por las condiciones aplicables a los operadores de servicios de la sociedad de la información, sino sometidas a los ordenamientos jurídicos nacionales relativos a los servicios de transporte en vigor en cada Estado miembro en el que operen, de lo que se derivan múltiples conclusiones jurídicas de extrema relevancia, destacando la obligación que recae en Uber, Cabify y operadores similares de velar por el cumplimiento de los

---

<sup>77</sup> Ministerio de Fomento, “Distribución de autorizaciones por provincial y clase”, de 2 de abril de 2018 (disponible en: <https://www.fomento.gob.es/transportes/webpturi.pdf>; última consulta 02/04/2018). Un ejemplo llamativo es la Comunidad Autónoma de Madrid, donde la proporción de 1:30 prevista en la norma ha degenerado en una proporción *de facto* de alrededor de 1:5.

<sup>78</sup> Concretamente, el Juzgado de lo Mercantil número 3 de Barcelona.

requisitos exigidos en la normativa de transporte vigente en cada territorio, respondiendo por cualquier incumplimiento de la misma. Como se señala en el apartado IV del trabajo, el TJUE basa su pronunciamiento en una circunstancia fundamental: el hecho de que estas plataformas ejerzan un control directo y efectivo sobre las condiciones esenciales de prestación de los servicios ofrecidos, citando numerosos factores que así lo demuestran y destacando, explícitamente, la potestad de fijación de precios.

Otra de las conclusiones más importantes de este trabajo, si no la más importante desde una perspectiva a futuro, es la relativa a la situación competencial o concurrencial existente entre el colectivo de las compañías que explotan licencias VTC, por una parte, y el colectivo empresarial de los taxis, por otra. Las acusaciones recíprocas de competencia desleal entre uno y otro colectivo de profesionales se han sucedido desde que empresas como Uber o Cabify operan en territorio español. A este respecto, una aproximación legal, apoyada en la Ley de Competencia Desleal (*LCD*)<sup>79</sup>, sugiere que no puede afirmarse con rotundidad y claridad jurídicas que exista una situación de competencia desleal provocada por los operadores de VTC respecto de sus competidores principales, los taxistas, siempre y cuando los titulares de licencias VTC cumplan satisfactoriamente todos los requisitos normativos exigidos para entrar y operar en el sector. La aproximación jurisprudencial al respecto ha sido algo errática mas generalmente favorable al colectivo de las VTC, como se precisa en el apartado V. 2.. La confusión de los tribunales españoles se ha debido fundamentalmente a una interpretación de la ley previa a la publicación del fallo del TJUE comentado en el apartado IV de este trabajo en diciembre de 2017. Por otra parte, un organismo público que ha estado muy involucrado en la controversia jurídica objeto de este trabajo es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (*CNMC*). La CNMC ha defendido reiteradamente que considera a VTC y taxis competidores directos y que, por ende, unos y otros deben beneficiarse de unos mismos derechos y ser responsables de unas mismas obligaciones (sugiriendo, aparentemente, que el marco jurídico aplicable a unos y otros debería ser el mismo, un único marco legal, haciendo prescindible en la práctica uno de los dos tipos de licencias aquí mencionados). La CNMC ha impugnado varias de las medidas legislativas más representativas adoptadas por los poderes públicos en materia de licencias VTC, en algunos casos ante el propio TS, de entre las que destacan, por ejemplo,

---

<sup>79</sup> Concretamente, en su artículo 15 LCD.

la restricción cuantitativa de una licencia VTC por cada treinta licencias de taxi tantas veces comentada a lo largo de este trabajo, la prohibición temporal de transmitir las licencias VTC durante dos años desde su expedición original<sup>80</sup> o la imposibilidad de que los vehículos VTC accedan a los carriles BUS-TAXI o estacionen ilimitadamente en la vía pública como pueden hacer los taxis españoles.

Ante toda esta polémica, llena de interrogantes que exigen una respuesta jurídica consistente, creo que la principal cuestión es dilucidar si, siendo VTC y taxis auténticos competidores, circunstancia que me parece extremadamente difícil de refutar, ambos colectivos empresariales merecen una regulación normativa unificada, siendo tanto unos como otros beneficiarios de las mismas ventajas y depositarios de las mismas obligaciones (situación muy distante de la que se ha configurado en la actualidad), o bien se han de reconocer diferencias esenciales entre uno y otro grupo de profesionales que justifiquen la configuración de dos marcos jurídicos diferenciados. A mi juicio, esta segunda opción es considerablemente más deseable que la que la precede, fundamentalmente por dos motivos esenciales: uno, que los taxis prestan un servicio público a la ciudadanía, calificación de la que derivan una serie de prerrogativas y responsabilidades específicas<sup>81</sup>, mientras las licencias VTC son un recurso productivo para la prestación de servicios de transporte regulados pero privados (o, al menos, semi-privados) ; y otro, que dicha solución se adecúa mucho mejor a la realidad del momento y a las necesidades sociales contemporáneas, exigiendo, en suma, un proceso de reformas legislativas y alteraciones desde el ámbito jurídico de mucho menor entidad que las que exigiría la primera de las alternativas propuestas. En cualquier caso, la respuesta al interrogante aquí planteado habrá de determinar directamente el futuro de la figura jurídica de las licencias VTC (afectando a un elevadísimo número de personas, fundamentalmente a las compañías que son titulares de estas licencias y a los usuarios de servicios modernos de transporte de viajeros en vehículos de turismo con conductor como los ofrecidos por Uber o Cabify) e indirectamente el porvenir de la comunidad profesional ligada a las licencias de taxi.

---

<sup>80</sup> *vid.* apartados V. 3. y 4. del trabajo.

<sup>81</sup> Si se unificasen ambos colectivos bajo un mismo marco legal, la situación resultante sólo exigiría la existencia de un tipo de licencias (presumiblemente las de taxi), siendo las otras prescindibles, lo que no parece adecuarse a las demandas ni del poder público ni de la sociedad civil contemporánea.

Por último, el ejercicio de análisis de Derecho comparado contenido en el apartado VI muestra las diferencias existentes, con respecto a España y entre sí, en una muestra representativa de países comparables con España en materia de licencias VTC<sup>82</sup>, típicas de un mercado con un alto componente regulatorio e intensamente intervenido por los poderes públicos como es el del arrendamiento de vehículos con conductor. Este análisis comparativo resulta útil, a su vez, por integrar algunos Estados cuya aproximación regulatoria a este sector del mercado del transporte de personas se corresponde con la primera de las alternativas propuestas para solucionar de manera definitiva la controversia objeto de debate en este trabajo (como ocurre, por citar un ejemplo, con los Países Bajos), y otros Estados cuyo modelo se asemeja más al español y, por tanto, a la segunda (y preferida) solución para la situación jurídica de las licencias VTC (véase, por ejemplo, el caso de Reino Unido y, específicamente, Londres), pudiendo servir los ordenamientos jurídicos de dichos Estados como referencias para el legislador español encargado de acometer la necesaria reforma legislativa que diseñe, finalmente, un marco legal en el que todas las pretensiones legítimas de los grupos de interés involucrados se vean debidamente ponderadas y atendidas.

---

<sup>82</sup> La mayoría de las jurisdicciones contempladas cuenta con una figura análoga a las autorizaciones VTC españolas.

## VIII. FUENTES DE INVESTIGACIÓN

### Legislación

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 26 de octubre de 2012 (DOUE C 326/47) (versión consolidada disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>; última consulta 22/02/2018).

Reglamento (CE) N° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DOUE de 4 de enero de 2003) (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:001:0001:0025:ES:PDF>; última consulta 22/02/2018).

Constitución Española (BOE de 29 de diciembre de 1978).

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 (BOE de 31 de julio de 1987).

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE de 31 de julio de 1987).

Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE de 11 de enero de 1991).

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE de 4 de julio de 2007).

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE de 24 de noviembre de 2009).

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 (BOE de 23 de diciembre de 2009).

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE de 5 de junio de 2013).

Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (BOE de 5 de julio de 2013).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (BOE de 10 de diciembre de 2013).

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE de 8 de octubre de 1990).

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, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (BOE de 30 de diciembre de 2017).

Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (BOE de 22 de enero de 2008).

Orden FOM/1230/2013, de 31 de mayo, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera (BOE de 3 de julio de 2013).

### **Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala 3ª, de 15 de marzo de 2017, nº C-253/2016 (EDJ 2017/14226).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Gran Sala, de 20 de diciembre de 2017, nº C-434/15 (ECLI:EU:C:2017:981) (disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dda137d66aca0f4a2688bcf54e28041980.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNbh50?text=&docid=198047&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=225440>; última consulta 22/02/2018).

Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo 3891/2017, de 13 de noviembre, núm. rec. 3542/2015.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo 3892/2017, de 13 de noviembre, núm. rec. 3100/2015.

Sentencia núm. 159/2017, de 13 de junio, del Juzgado de lo Mercantil núm. 12 de Madrid (JUR 2017/163178).

Aslam, Farrar & otros contra Uber, B.V., Uber London Limited y Uber Britannia Ltd., casos núm. 2202550/2015 y otros, Tribunal Central del Trabajo de Londres (disponible en: <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/10/aslam-and-farrar-v-uber-reasons-20161028.pdf>; última consulta 16/04/2018)).

### **Obras doctrinales**

ARAGÜEZ VALENZUELA, L., "Nuevos modelos de economía compartida: Uber economy como plataforma virtual de prestación de servicios y su impacto en las relaciones laborales", *Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* núm. 5.1, 2017 (disponible en: [http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde\\_adapt/article/viewFile/458/613](http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/viewFile/458/613); última consulta 14/04/2018).

BENAVIDES VÉLEZ, P.M., "Regulación y competencia en el sector de la economía colaborativa", 2016 (disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/57663/Regulaci%C3%B3n%20y%20competencia%20en%20el%20sector%20de%20la%20econom%C3%ADa%20colaborativa.pdf?sequence=1>; última consulta 14/04/2018).

BERCOVITZ, A., *Comentarios a la Ley de Competencia Desleal*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011.

BOIX PALOP, A., "La ordenación del transporte 'colaborativo' urbano", *La regulación del transporte colaborativo* (pp. 119-152), Thomson Reuters-Aranzadi, 2017 (disponible en: <https://www.uv.es/regulation/papers/BoixPalop2017b.pdf>; última consulta 15/04/2018).

CARBONELL PORRAS, E., "Competencia y mercado en el transporte en vehículos turismo ante el reto de las nuevas tecnologías", *Revista española de derecho administrativo*, núm. 179, pp. 55-85, 2016.

CHAMORRO DOMÍNGUEZ, M.C., "Las nuevas modalidades de prestación de servicios de transporte urbano desde la óptica del derecho de la competencia", *La Ley mercanti*, núm. 38, p. 5, 2017.

DANS, E. y SEISDEDOS, G., "Upgrading Urban Mobility. Los retos de la movilidad urbana", *IE Business School*, 2016 (disponible en: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/42612389/UpgradingUrbanMobility\\_def.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1523793325&Signature=5HsJHGUSIstVxU4AygL8bfZhBTQ%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUpgrading\\_Urban\\_Mobility\\_Los\\_retos\\_de\\_la.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/42612389/UpgradingUrbanMobility_def.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1523793325&Signature=5HsJHGUSIstVxU4AygL8bfZhBTQ%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUpgrading_Urban_Mobility_Los_retos_de_la.pdf); última consulta 15/04/2018).

DAVIS, J., "Drive at Your Own Risk: Uber Violates Unfair Competition Laws by Misleading Uberx Drivers about Their Insurance Coverage", *BCL Rev.* vol. 56 p. 1097, 2015 (disponible en: [http://bclawreview.org/files/2015/05/06\\_davis.pdf](http://bclawreview.org/files/2015/05/06_davis.pdf); última consulta 14/04/2018).

DE MASI, A.A., "Uber: Europe's Backseat Driver for the Sharing Economy", *Creighton International and Comparative Law Journal* vol. 7 p. 73, 2016 (disponible en: <http://dspace.creighton.edu:8080/xmlui/bitstream/handle/10504/87763/7%20CICLJ%2073%20-%20DeMasi%20Article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; última consulta 15/04/2018).

DEFOSSEZ, D.A.L., "The regulation of a project of the deregulation: UBER in Brazil and the European Union", *Brasília: Universidade de Brasilia (UnB)*, 2017 (disponible en: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-Dir-Set-Reg\\_v.3\\_n.1.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Set-Reg_v.3_n.1.01.pdf); última consulta 15/04/2018).

EDELMAN, B. G., y GERADIN, D., "Efficiencies and regulatory shortcuts: How should we regulate companies like Airbnb and Uber", *Stanford Technology Law Review* vol. 19 p. 293, 2015 (disponible en: <http://www.benedelman.org/publications/efficiencies-and-shortcuts-2015-11-24.pdf>; última consulta 15/04/2018).

ESTANCONA PÉREZ, A.A., "‘CARPOOLING’: C2C en el transporte de personas", *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, núm. 37, pp.161-184, 2015.

ESTANCONA PÉREZ, A.A., "Los sistemas de carpooling y su régimen de responsabilidad", *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, núm. 38, pp. 285-320, 2015.

GARCÍA DOBLAS, I., "Análisis de la legalidad de UBER en España", *Universidad Pompeu Fabra*, 2017 (disponible en: <https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/33168/IvanGarcia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; última consulta 15/04/2018).

GARCÍA-GALLO DE DIEGO, A., "Ius y derecho", *Anuario de historia del derecho español*, núm. 30, pp. 5-48, 1960.

LOZANO CUTANDA, B., "Ley Ómnibus: silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa", *La Ley-Actualidad*, 2010 (disponible en: [http://www.aedun.es/images/stories/documentos/articulos/Ley\\_omnibus\\_Lozano\\_cutanda.pdf](http://www.aedun.es/images/stories/documentos/articulos/Ley_omnibus_Lozano_cutanda.pdf); última consulta 15/04/2018).

MUÑOZ ALONSO, A.I., "La nueva era del sector del transporte. ¿Economía colaborativa o competencia desleal?", *Universidad de Salamanca*, 2017 (disponible en: [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/135682/1/TG\\_MU%C3%91OZALONSOAnaIsabel\\_transporte.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/135682/1/TG_MU%C3%91OZALONSOAnaIsabel_transporte.pdf); última consulta 14/04/2018).

OLMEDO PERALTA, E., "Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de taxis y vtc.: Una cuestión de política de la competencia", *Revista de estudios europeos* núm. 70 pp. 250-283, 2017 (disponible en: <http://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/28426/1/Estudios-Europeos-2017-70-Liberalizar-transporte.pdf>; última consulta 14/04/2018).

RAHEL, S., "Economics of the Taxi Industry: An Uber Shake-up", 2016 (disponible en: [http://repository.uwyo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=honors\\_theses\\_15-16](http://repository.uwyo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=honors_theses_15-16); última consulta 15/04/2018).

Revista de Jurisprudencia Lefebvre El Derecho núm. 1 pp. 54-57, "Concesión de licencias de vehículo con conductor", 2017.

RIENSTRA, S., Bakker, P. y VISSER, J., "International comparison of taxi regulations and Uber", 2015 (disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Johan\\_Visser2/publication/285235126\\_International\\_comparison\\_of\\_taxi\\_regulations\\_and\\_Uber/links/565caaba08aeafc2aac7184c.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Johan_Visser2/publication/285235126_International_comparison_of_taxi_regulations_and_Uber/links/565caaba08aeafc2aac7184c.pdf); última consulta 15/04/2018).

RODRÍGUEZ ZEPEDA, J., "EI igualitarismo radical de John Rawls" *Isegoría* vol. 31 pp. 95-114, 2004 (disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewFile/456/456>; última consulta 15/04/2018).

ROLDÁN AGUIRRE, I., "Cabify ni es competencia desleal para taxistas ni incumple las normas de transporte: SJMERC Madrid, núm. 12, de 13 junio (JUR 2017, 163178)", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10, pp. 157-158, 2017.

STALMAŠEKOVÁ, N. *et al*, "The impact of using the digital environment in transport", *Procedia engineering* núm. 192 pp. 231-236, 2017 (disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705817325869>; última consulta 15/04/2018).

TROYSLIT, Y., "Internationalization strategy of Internet transportation network companies (iTNCs): Cross-country case study of Uber Technologies Inc.", 2016.

WALJI, Jibrán y WALJI, Jabir, "Uber, a Disruptive Business Model of a Taxi Service", *International Journal of Systematic Innovation*, vol. 4(2), pp. 23-29, 2016 (disponible en: <http://ns2.sme-edu.org.tw/index.php/IJOSI/article/viewFile/163/140>; última consulta 15/04/2018).

## **Otras**

"Denuncian una 'nueva oleada de ataques' a vehículos VTC en Madrid", *Diario El Mundo*, 19 de febrero de 2018 (disponible en: <http://www.elmundo.es/madrid/2018/02/19/5a8ac214ca4741e81d8b4587.html>; última consulta 20/02/2018).

"El sector del taxi vuelve a la huelga en protesta por las licencias VTC", *La Vanguardia*, 29 de noviembre de 2017 (disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vida/2017/11/29/433280482790/huelga-taxis-29n-licencias-vtc-uber-cabify.html>; última consulta 20/02/2018).

"Fomento admite que el número de licencias de VTC es el triple de lo permitido", *El País*, 29 de noviembre de 2017 (disponible en: [https://elpais.com/economia/2017/11/29/actualidad/1511959575\\_197857.html](https://elpais.com/economia/2017/11/29/actualidad/1511959575_197857.html); última consulta 15/04/2018).

"La venta de licencias del taxi es nuestro plan de jubilación", *El Español*, 18 de julio de 2016 (disponible en: [https://www.elespanol.com/economia/20160716/140486450\\_0.html](https://www.elespanol.com/economia/20160716/140486450_0.html); última consulta 15/04/2018).

"Llegan los precios cerrados. Sin sorpresas", *Uber Blog*, 21 de septiembre de 2017 (disponible en: <https://www.uber.com/es-ES/blog/madrid/precios-cerrados/>; última consulta 16/04/2018).

“Un grupo de taxistas agrade al presidente de la patronal de Uber y Cabify”, *Diario ABC*, 15 de agosto de 2017 (disponible en: [http://www.abc.es/economia/abci-grupo-taxistas-agrede-presidente-patronal-uber-y-cabify-201708151326\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-grupo-taxistas-agrede-presidente-patronal-uber-y-cabify-201708151326_noticia.html); última consulta 20/02/2018).

“Un juez tumba la demanda del taxi contra Cabify al considerar que la empresa no induce a infringir la norma”, *Diario ABC*, 15 de junio de 201 (disponible en: [http://www.abc.es/economia/abci-juez-tumba-demanda-taxi-contra-cabify-considerar-empresa-no-induce-infringir-norma-201706151613\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-juez-tumba-demanda-taxi-contra-cabify-considerar-empresa-no-induce-infringir-norma-201706151613_noticia.html); última consulta 20/02/2018).

AGOTE EGUIZÁBAL, R. y BALLESTER ALARCÓN, V., “Los conductores de Uber ¿trabajan por cuenta ajena?”, *Blog Cuatrecasas*, 4 de noviembre de 2016 (disponible en: <https://blog.cuatrecasas.com/laboral/los-conductores-uber-trabajadores-cuenta-ajena/>; última consulta 13/04/2018).

California Public Utilities Commission, "Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry (Decision 13-09-045 September 19, 2013)" (disponible en: <http://docs.cpuc.ca.gov/PublishedDocs/Published/G000/M076/K998/76998666.PDF>; última consulta 15/03/2018).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Informe de 17 de enero de 2018 sobre barreras al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor debido a restricciones impuestas en ciertas localidades (UM/145/17)* (disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1902849\\_1.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1902849_1.pdf); última consulta 16/04/2018).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Informe PRO/CNMC/003/17 PRD por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, 30 de noviembre de 2017* (disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1873330\\_8.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1873330_8.pdf); última consulta 16/04/2018).

Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar, presentadas el 11 de mayo de 2017, en el asunto C-434/15 (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CC0434&from=EN>; última consulta 22/02/2018).

LOKOT, T., “Uber comparte ahora datos con el departamento de transporte de Moscú”, traducido por Jariego, F.J., *Global Voices*, 16 de marzo de 2016 (disponible en: <https://es.globalvoices.org/2016/03/16/uber-comparte-ahora-datos-con-el-departamento-de-transporte-de-moscu/>; última consulta 16/04/2018).

MARIN, J., “Google investit dans Lyft, le rival d’Uber”, *Le Monde*, 20 de octubre de 2017 (disponible en: [http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/10/20/google-investit-dans-lyft-le-concurrent-americain-d-uber\\_5203694\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/10/20/google-investit-dans-lyft-le-concurrent-americain-d-uber_5203694_3234.html); última consulta 16/04/2018).

MCRAE, H., “Facebook, Airbnb, Uber, and the unstoppable rise of the content non-generators”, *Independent*, 5 de mayo de 2015 (disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/business/comment/hamish-mcrae/facebook-airbnb-uber-and-the-unstoppable-rise-of-the-content-non-generators-10227207.html>; última consulta 15/04/2018).

MINISTERIO DE FOMENTO, “Distribución de autorizaciones por provincial y clase”, de 2 de abril de 2018 (disponible en: <https://www.fomento.gob.es/transportes/webpturi.pdf>; última consulta 02/04/2018).

Transport for London, “Learn the knowledge of London” (disponible en: <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/learn-the-knowledge-of-london>; última consulta 15/04/2018).

VALERO, J. y SEMPRÚN, A., “Uber recibe un nuevo varapalo de la Justicia europea: Francia puede multarla”, *El Economista*, 11 de abril de 2018.

YEUNG, K., “California becomes first state to regulate ride-sharing services, benefiting Uber, Lyft, Sidecar, and Instantcab”, *The Next Web*, 19 de septiembre de 2013 (disponible en: <https://thenextweb.com/insider/2013/09/19/california-becomes-first-state-to-regulate-ride-sharing-services/>; última consulta 15/03/2018).

ZALESKI, O. y TARTAR, A., “Uber is now the most popular taxi app in 108 countries, data show”, *Bloomberg*, 23 de Agosto de 2016 (disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-23/uber-is-the-most-popular-ride-hailing-app-in-108-countries>; última consulta 16/04/2018).

