

# La relación de los taxis-VTC y los conceptos autónomos del Derecho Europeo

## The VTC-taxi relationship and the autonomous concepts of European Law

NATIVIDAD GOÑI URRIZA  
*Profesora Titular*  
*Universidad Pública de Navarra*  
ORCID ID 0000-0003-0119-3249

Recibido:09.01.2024 / Aceptado:22.01.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8423

**Resumen:** La legislación española que regula los servicios ejecutados por los taxis y las VTC han contenido tradicionalmente numerosas restricciones al acceso y al ejercicio de la actividad. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023 en el asunto *Prestige & Limousine y AMB* viene a derogar la posibilidad de condicionar las autorizaciones de las VTC al número de las autorizaciones de taxis concedidas. Sorprendentemente, continúan confirmándose por los tribunales españoles esta y otras restricciones e introduciéndose nuevas medidas limitativas a favor del servicio del taxi y en claro perjuicio de otras empresas de transporte privado. El análisis de los conceptos europeos del Derecho de la Unión en materia de libre acceso y ejercicio de actividades económicas lleva a exigir una modificación de la jurisprudencia recaída sobre esta materia en los tribunales españoles, en general, y en el Tribunal Supremo, en particular.

**Palabras clave:** Transporte de personas, taxi, VTC, licencias, conceptos autónomos del Derecho de la Unión.

**Abstract:** Spanish legislation regarding taxis and VTC services has traditionally contained numerous restrictions on access to and exercise of the activity. The judgment of the Court of Justice of the European Union of 8 June 2023 in the *Prestige & Limousine and AMB* case repeals the possibility of making VTC licences conditional on the number of taxi licences granted. Surprisingly, this and other restrictions continue to be upheld by the Spanish courts and the legislator introduces new restrictive measures in favour of taxi services and to the clear detriment of other private transport companies, after that judgment. An analysis of the European concepts of EU law on free access to and exercise of economic activities calls for a change in the case law on this matter in the Spanish courts in general and in the Supreme Court in particular.

**Keywords:** natural-persons transport, taxi, VTC, licences, autonomous concepts of EU Law.

**Sumario:** I. El Derecho europeo como referente de la libertad de empresa II. La libertad de empresa como Derecho Fundamental. III. Identificación del régimen aplicable a la actividad del taxi y de las VTC. 1) Exclusión del servicio de transporte del Derecho armonizado. 2) Aplicación del régimen subsidiario del Tratado de Funcionamiento. IV. La sentencia del TJUE en el caso *Prestige & Limousine S.L.* 1) Las restricciones al acceso y al ejercicio de las VTC. A) Los límites cuantitativos a la entrada. B) Obtención de una segunda licencia de ámbito territorial urbano. 2) La justificación por una razón imperiosa de interés general. 3) La evaluación de la proporcionalidad. A) De

la restricción al número de licencias. B) Del requisito de la segunda licencia. V. Valoración de las restricciones a la libertad de empresa en el sector del taxi y las VTC en la normativa interna. VI. La evaluación de las restricciones por la jurisprudencia española. 1) La valoración de las restricciones relativas a la precontratación, la prohibición de transmisión de autorizaciones y la limitación de los servicios prestados. 2) La valoración de las restricciones cuantitativas a la entrada y al servicio de las VTC en la STS de 4 de junio de 2018. A) Premisa que ignora los conceptos propios del Derecho de la Unión. B) Las razones imperiosas de interés general de la LGUM. C) La prohibición de requisitos de carácter económico. D) Análisis de la necesidad y la proporcionalidad de las distintas restricciones a las VTC. 3) Las sentencias españolas posteriores a la sentencia del TJUE de junio de 2023. VII. Los servicios de transporte del taxi ¿Servicios de Interés Económico General? 1) Los servicios de interés económico general en el Derecho de la Unión. 2) La naturaleza del servicio del taxi en la legislación española. VIII. Reflexión final.

## I. El Derecho europeo como referente de la libertad de empresa

1. La respuesta del legislador español a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023, mediante la aprobación, 20 días después, del Real Decreto Ley 5/2023, refleja el desconocimiento por parte ciertos órganos jurisdiccionales y autoridades públicas españolas de la naturaleza otorgada a ciertos conceptos que deben calificarse de *conceptos europeos* por parte del TJUE<sup>1</sup>.

2. Las tradiciones jurídicas y los conceptos jurídicos nacionales tienen un gran peso en la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales españoles que impiden, en ocasiones, la aplicación efectiva de las libertades económicas garantizadas en el mercado interior. Las nociones de restricción, de servicios de interés económico general y de razón imperiosa de interés general incorporados a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades económicas, que traspone la Directiva de servicios y de la Ley 20/2013, de garantía de unidad de mercado (LGUM) tienen su origen en Derecho europeo y su correcta asimilación mejoraría el acceso y el ejercicio de actividades económicas en España<sup>2</sup>. El método estructurado de evaluación de la necesidad y la proporcionalidad de las medidas limitativas de la libertad de empresa aplicado de manera sistemática por el TJUE varía del análisis realizado por los tribunales españoles.

3. El régimen español del taxi relativo al servicio de transporte urbano e interurbano terrestre -profusamente regulado- y las distintas resoluciones españolas recaídas al respecto son una muestra de esa falta de efectividad. La incorporación en España de empresas de arrendamiento de vehículos de transporte privado con conductor (en adelante, VTC), como UBER o Cabify ha endurecido las condiciones de competencia en el mercado del transporte terrestre y la respuesta del legislador español ha sido incorporar restricciones tanto al acceso como al ejercicio de las actividades de las VTC<sup>3</sup>.

Estas empresas operan con licencias VTC, que son títulos legítimos que habilitan por tiempo indefinido para la prestación de servicios de transporte urbanos e interurbanos con conductor, han entrado en el mercado ofreciendo un servicio competitivo en precio mediante la utilización de la contratación

---

<sup>1</sup> STJUE de 8 de junio de 2023, *Prestige & Limousine y AMB*, C-50/21, EUC:2023: 448 y Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. BOE núm. 154, de 29 de junio de 2023.

<sup>2</sup> Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009 y Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

<sup>3</sup> El Abogado General destaca la complejidad de los mercados en transición, particularmente si el mercado está sometido a cierto grado de regulación que dificulta la entrada de nuevos operadores económicos, más aún cuando hacen uso modelos de negocio distintos. Conclusiones del Abogado General, Maciej Szpunar de 15 de diciembre de 2022, C-50/21, EU:C:2022:997.

en línea. La regulación estatal dirigida al sector del taxi ha pretendido protegerlo de estos competidores, con la finalidad de que este sector subsista y siga siendo viable económicamente frente a nuevos prestadores del mismo servicio que, sin embargo, lo prestan de una manera mucho más eficiente y moderna, a menor coste y mayor comodidad del consumidor.

4. El Real Decreto Ley 5/2023, al que se ha hecho referencia, modifica, entre otras, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT) e intenta cambiar la naturaleza jurídica del servicio del taxi, a través de la declaración en su artículo 151 del transporte de viajeros en taxi como servicio de interés público<sup>4</sup>. Dicha disposición establece que, como consecuencia de esta clasificación, los instrumentos de planificación y ejecución de políticas públicas deberán garantizar la prestación de un servicio de calidad para todos los usuarios, no discriminatorio y con una cobertura de prestación suficiente y continua, mediante la adopción de las medidas que determinen y delimiten la naturaleza, duración y alcance de las obligaciones correspondientes. Intenta así el legislador español, como se verá a continuación, eludir la aplicación del Derecho Europeo que garantiza las libertades económicas en los Estados miembros.

5. Los conceptos europeos aplicables en el sector del transporte de personas por derivan de la libertad de establecimiento consagrada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 49-55 TFUE)<sup>5</sup>. Esta libertad, junto con la libre prestación de servicios (arts. 56 a 62 TFUE), configuran las libertades básicas del mercado interior europeo en el sector servicios<sup>6</sup>. Ambas se refieren a la posibilidad de que un persona física o jurídica realice actividades económicas independientes en un Estado miembro de la Unión Europea sin discriminación y sin restricciones que no estén justificadas<sup>7</sup>.

Las empresas (VTC) ejercen su derecho de establecimiento al establecerse en España y prestar de manera estable desde este territorio sus servicios, por lo que el régimen interno de acceso y ejercicio debe ser compatible con la libertad de establecimiento.

6. La STJUE de 8 de junio de 2023 en el caso *Prestige & Limousine S.L.* -cuyas conclusiones son sustancialmente diferentes a las conclusiones sostenidas por el Tribunal Supremo unos años antes- acerca de las limitaciones impuestas normativamente por las Administraciones territoriales de nuestro país a la prestación del servicio de transporte por los operadores de VTC ofrece un ejemplo digno de análisis sobre la aplicación de estos *conceptos autónomos, conceptos europeos*<sup>8</sup>.

## II. La libertad de empresa como Derecho Fundamental

7. La libertad de empresa está consagrada tanto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) como en la Constitución Española.

8. Por un lado, el artículo 16 CDFUE reconoce la libertad de empresa “de conformidad con el derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales”<sup>9</sup>. Se configura esta libertad, no es absoluta, sino que se ejercerá en el marco del Derecho de la Unión y de las legislaciones y prácticas nacionales.

Tratándose de una competencia compartida, en virtud del artículo 4.2, letra a del TFUE, los Estados miembros puede regular el acceso y el ejercicio de las actividades en este marco de la libertad fundamental de empresa. Sin embargo, el sistema de fuentes en la Unión ya prevé que legislación interna

<sup>4</sup> Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. BOE núm. 182, 31 de julio de 1987.

<sup>5</sup> BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU. The four freedoms*. Oxford, Capítulo 11, 2022, págs. 400 a 427.

<sup>6</sup> CRAIG P./ DE BÚRCA G., *EU Law. Texts, cases and materials*. Oxford, 2020, págs. 832-833.

<sup>7</sup> GOÑI URRIZA, N., *La libre circulación de servicios en la Unión Europea. El régimen de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios y su aplicación por los tribunales españoles*, Bosch, Madrid, 2023, págs. 31-36.

<sup>8</sup> DOMENECH PASCUAL, G. En Luxemburgo sí hay jueces. A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de las VTC. Obtenido de Hay Derecho, 2023.

<sup>9</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), elaborada en diciembre del 2000, con fuerza vinculante desde su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, DO C 83, de 30 de marzo de 2010.

de un Estado miembro no puede contradecir en modo alguno lo dispuesto en los tratados de la UE, ni lo previsto en el derecho derivado. Al no existir normas de derecho derivado aplicables a la actividad de los taxis y de las VTC, el régimen español de prestación del servicio de transporte terrestre por carretera de la LOTT y del ROTT y el Derecho de establecimiento del artículo 49 TFUE constituyen las normas en las que se enmarca el ejercicio de esta libertad.

**9.** La libertad de empresa de la Carta abarca el derecho de ejercer una actividad económica, la libertad contractual y la de la libre competencia<sup>10</sup>. Su aplicación es de gran relevancia en la evaluación sobre la proporcionalidad de la medida estatal restrictiva que puede vulnerar el Derecho de establecimiento en la Unión. Así, un régimen estricto de regulación de los despidos colectivos que los somete a autorización y al cumplimiento de rigurosos criterios puede vulnerar la libertad de empresa de la Carta por no superar el principio de proporcionalidad<sup>11</sup>.

**10.** Por otro lado, la Constitución Española consagra esta libertad en el artículo 38, libertad que implica un derecho directamente aplicable por los tribunales. De acuerdo con el artículo 53.1 del Texto Fundamental, es una de las libertades que vinculan a todos los poderes públicos y que está sometida a reserva de ley que “en todo caso deberá respetar su contenido esencial”.

Sin embargo, esta libertad de empresa siempre ha estado sometida a una interpretación jurisprudencial extremadamente restrictiva<sup>12</sup>. Materias o aspectos que afectaban en esencia a la libertad de empresa han sido regulados por instrumentos normativos de categoría inferior a la ley, con la justificación de que su contenido no afectaba al núcleo esencial de dicha libertad estableciendo, por esta vía, limitaciones de claro carácter desproporcionado<sup>13</sup>.

**11.** El Tribunal Constitucional ha mantenido el control de una medida legislativa de acuerdo con las exigencias del principio de proporcionalidad en dos fases: en primer lugar, se examina si la normativa (que en este caso sería restrictiva y limitativa) persigue una finalidad constitucionalmente legítima y; en segundo lugar, se verifica si la medida normativa logra ese objetivo constitucional de un modo proporcionado. Esta segunda fase supone que haya una adecuación de la medida al objetivo propuesto (idoneidad), la necesidad de la medida para alcanzar su objetivo, es decir, que no hubiera ninguna medida menos restrictiva e igual de eficaz (necesidad), y, por último, que de la medida se derivaran más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (proporcionalidad en sentido estricto)<sup>14</sup>.

El control de proporcionalidad realizado por el TC ha sido muy laxo en comparación con el realizado por el TJUE en aplicación del artículo 49 TFUE, como se verá a continuación<sup>15</sup>. Este tipo de control puede explicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo al valorar las limitaciones a la libertad de empresa y su justificación. Conforme a la jurisprudencia del TC “del artículo 38 CE no puede derivarse sin más el derecho a acometer cualquier empresa o a ejercerla sin traba ni limitación de ningún tipo, sino solo el derecho de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden, o lo que es lo mismo, a ejercer esa actividad con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.”<sup>16</sup>

Igualmente indica que las condiciones que impongan el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales deben “ajustarse a un canon de razonabilidad en el sentido de que respondan a un

<sup>10</sup> STJUE de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, apdo. 42, EU:C:2013:28.

<sup>11</sup> STJUE de 21 de diciembre de 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, apdos. 82-95, EU:C:2016:972 y EVERSON, M./CORREIA GONÇALVES, R., «Article 16. Freedom to conduct a Business» en PEERS, STEVE; HERVEY, TAMARA, KENNER, JEFF Y WARD, ANGELA, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, 2014, págs. 437-464.

<sup>12</sup> STC de 21 de febrero de 2022, 23/2022, ES:TC:2022:23.

<sup>13</sup> DOMENECH PASCUAL, G. En Luxemburgo sí hay jueces. A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de las VTC. Obtenido de Hay Derecho, 2023.

<sup>14</sup> *Ibidem*, FJ 3, apartado B), subapartado c).

<sup>15</sup> STC de 21 de febrero de 2023, núm. 7/2023, ES:TC:2023:7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, FJ 6.

objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo (..) el canon ha de ser más incisivo si los requisitos o condiciones a la libertad de empresa afectan, no ya a su desarrollo o ejercicio, sino al acceso mismo al mercado”.

Por lo tanto, si bien mantiene el TC el criterio de la idoneidad, no utiliza el criterio de la necesidad, sino que analiza si la restricción es “razonable”, lo cual da un margen mucho más amplio para el establecimiento de limitaciones por una gama más amplia de instrumentos normativos, no quedando limitado a la ley.

Además, si la restricción se encuentra amparada por una ley parece que el Derecho a la libertad de empresa del artículo 38 CE no supone ningún límite a la discrecionalidad del legislador dado que, hasta el momento, ninguna sentencia del TC ha declarado inconstitucional una ley por infracción de dicha disposición<sup>17</sup>. Los casos de anulación de restricciones de las actividades de las VTC acordadas por los órganos jurisdiccionales españoles han derivado de la contradicción con la LGUM<sup>18</sup>. La jurisprudencia española ha asumido que las disposiciones de esta última norma, en particular, “el artículo 5 supone el sometimiento de todas aquellas regulaciones públicas que limiten o condicionen el libre acceso y el libre ejercicio de las actividades económicas a un escrutinio más incisivo que aquel que se deriva directamente del art. 38 de la CE, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal que ha interpretado este último precepto, “cuando se trata de regulaciones que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma” ...<sup>19</sup>. La sentencia del TJUE en el caso *Prestige & Limousine S.L.* viene a reafirmar la necesidad de una verificación más rigurosa de los requisitos que deben cumplir las restricciones a la libertad económica.

### III. Identificación del régimen aplicable a la actividad del taxi y de las VTC

#### 1. Exclusión del servicio de transporte del Derecho armonizado

12. Con el fin de facilitar el ejercicio de las libertades de establecimiento y prestación de servicios se adoptó la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior<sup>20</sup>. El propósito de esta norma, que positiviza la doctrina del TJUE sobre la interpretación de los artículos del Tratado de Funcionamiento relativos a la libre circulación de los servicios es la supresión de los obstáculos y barreras que entorpecen la libre prestación de servicios en el territorio de los Estados miembros para que el mercado interior sea más competitivo, se fomente el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, se presenten mejores servicios a los consumidores y las empresas puedan actuar en mejores condiciones de desarrollo<sup>21</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 2 de la propia Directiva, que desarrolla su ámbito de aplicación, esta no se aplica a los servicios en el ámbito del transporte. La exclusión contemplada en el artículo 2.2, letra d) alcanza todos los servicios de transporte que entren dentro del ámbito de aplicación del Título V del TFUE. Por tanto, la Directiva de servicios no se aplica al transporte aéreo, marítimo y fluvial, incluidos los servicios portuarios; el terrestre por carretera y ferrocarril, englobando también el transporte urbano como los taxis y las ambulancias<sup>22</sup>.

El TJUE ha interpretado la exclusión de la letra d) para el transporte en el sentido de que comprende «no solo toda actividad física de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro

<sup>17</sup> DOMENECH PASCUAL, G. En Luxemburgo sí hay jueces. A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de las VTC. Obtenido de Hay Derecho, 2023.

<sup>18</sup> STS de 6 de marzo de 2020, núm. 332/2020, ES:TS:2020:731, FJ 6 y STS de 29 de diciembre de 2021, núm. 1592/2021, ES:TS:2021:4894.

<sup>19</sup> La SAN de 22 de junio de 2023, núm. recurso 1/2018, ES:AN:2023:3445, citando la STC de 10 de abril de 2014, núm. 53/2014.

<sup>20</sup> Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que entró en vigor el 28 de diciembre de 2006, DO L XXX.

<sup>21</sup> BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU. The four freedoms*. Oxford, 2022., págs. 449-461.

<sup>22</sup> Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios, 2007, pág. 10.

por medio de un vehículo, aeronave o embarcación», sino también «cualquier servicio ligado a dicha actividad de forma inherente» por lo que ha excluido de la aplicación de la Directiva de servicios los servicios de Uber<sup>23</sup>. Para delimitar el alcance de esta exclusión es necesario hacer una diferenciación entre los servicios ligados de forma «inherente» a la actividad física de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro» mediante la utilización de algún medio de transporte y los servicios que tienen una finalidad distinta al desplazamiento de personas o mercancías»<sup>24</sup>.

## 2. Aplicación del régimen subsidiario del Tratado de Funcionamiento

**13.** Excluida la aplicación de la Directiva de servicios a la actividad económica realizada por los taxis y las VTC, su regulación a nivel nacional queda sometida a las normas básicas del TFUE. El artículo 49 TFUE prohíbe las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Esta libertad de establecimiento actúa como límite a esta competencia estatal de regular el ejercicio de las actividades económicas en su territorio. Esta libertad de establecimiento acota en un doble sentido la competencia estatal, por un lado, los Estados miembros tienen prohibido adoptar medidas discriminatorias y, por otro lado, los Estados miembros tampoco pueden adoptar o mantener «restricciones» que obstaculicen el acceso o el ejercicio de dichas actividades que no estén justificadas.

**14.** El TJUE ha mantenido un concepto amplio de restricción y, de acuerdo con su consolidada jurisprudencia, es una restricción toda medida que prohíba, impida, o dificulte el ejercicio de actividades económicas<sup>25</sup>.

Estas restricciones no sólo pueden afectar al *acceso* al mercado de los servicios de los taxis y las VTC -incluyendo números clausus de licencias- sino también al *ejercicio* de la actividad -mediante la fijación de los precios-, por ejemplo. En virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia el concepto de restricción alcanza no sólo a las reglas discriminatorias sino también a las adoptadas por los Estados que, «aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio intracomunitario»<sup>26</sup>.

La jurisprudencia del TJUE dictada desde la instauración del mercado único refleja que una gran variedad de medidas estatales puede calificarse de restricciones a la libertad de establecimiento, así, por ejemplo, la reserva de ciertas actividades a determinadas empresas<sup>27</sup>. También se ha entendido que es una restricción la normativa nacional que supedita el establecimiento de una empresa a la obtención de una autorización previa<sup>28</sup>. La exigencia de la autorización puede entorpecer el ejercicio de la libertad de establecimiento por la empresa ya que le impide desarrollar libremente sus actividades a través de un establecimiento permanente.

**15.** El Tratado de Funcionamiento establece por tanto el principio de libertad de acceso y ejercicio de actividades económicas, de tal manera que las medidas estatales que constituyan *restricciones* son, en principio, contrarias al artículo 49 TFUE, salvo que estén justificadas en una razón contemplada en el propio TFUE o que cumplan cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la consecución del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicha finalidad<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> STJUE de 15 de octubre de 2015, *Grupo Itevelesa y otros*, C-168/14, apdo. 46, EU:C:2015:685 y de 20 de diciembre de 2017, *Asociación Profesional Élite Taxi*, C-434/15, apdo. 41, EU:C:2017:981.

<sup>24</sup> STJUE de 19 de enero de 2023, *CNAE y Audica*, C-292/21, apdo. 34, EU:C:2023:32.

<sup>25</sup> STJUE de 31 de marzo de 1993, *Kraus*, C-19/92, apdo. 32, EU:C:1993:125; STJUE de 25 de octubre de 2017, *Polbud-Wykonawstwo*, C-106/16, apdo. 46, EU:C:2017:804 y STJUE de 27 de febrero de 2019, *Associação Peço a Palavra y otros*, C-563/17, apdo. 54, EU:C:2019:144.

<sup>26</sup> STJUE de 28 de abril de 2009, *Comisión c. Italia*, C-518/06, apdo. 64, EU:C:2009:270.

<sup>27</sup> STJUE de 30 de marzo de 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori*, C-451/03, apdo. 35, EU:C:2006:208.

<sup>28</sup> STJUE de 1 de junio de 2010, *Blanco Pérez y Chao Gómez*, C-570/07 y C-571/07, apdo.54, EU:C:2010:300.

<sup>29</sup> STJUE de 19 de junio de 2019, *Memira Holding*, C-607/17, apdo. 25, EU:C:2019:510.

La exclusión de este principio básico de libertad previstas en el Tratado relativa a las actividades relacionadas con el poder público (artículo 51 TFUE) y las justificaciones de orden público, seguridad y salud públicas (artículo 52 TFUE) se han considerado taxativas y se han interpretado de manera muy restrictiva. De este modo, objetivos de política económica, como garantizar ingresos a una fundación pública nacional procedentes de publicidad, no constituyen razones de orden público<sup>30</sup>. En cambio, las posibles justificaciones basadas en una razón imperiosa de interés general son aplicables a los servicios prestados por los taxis y las VTC como se verá a continuación.

#### IV. La sentencia del TJUE en el caso *Prestige & Limousine S.L.*

##### 1. Las restricciones al acceso y al ejercicio de las VTC

16. En el asunto *Prestige & Limousine S.L.* se valora la legislación de la conurbanización de Barcelona que determina el acceso a la prestación de los servicios de transporte por los taxis y las VTC<sup>31</sup>. Esta normativa establece dos medidas restrictivas que dificultan el ejercicio de la libertad de establecimiento a las empresas VTC en dicho ámbito territorial: por un lado la ratio 1/30, y por otro lado, el requisito de una segunda licencia. Ambas medidas fueron impugnadas por empresas del sector de las VTC, que dio lugar a la cuestión prejudicial que resolvió el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 15 de diciembre de 2023. La aplicación al caso del artículo 49 TFUE se desprende de la jurisprudencia *Ullens de Shooten* en cuya virtud, esta disposición se aplica, entre otras, a la situación en la que no cabe excluir que nacionales establecidos en otros Estados miembros hubieran estado o estuvieran interesados en hacer uso de esas libertades para ejercer actividades en el territorio del Estado miembro que aprobó la normativa nacional en cuestión y, por lo tanto, que esta normativa, aplicable indistintamente a los nacionales de ese Estado y a los nacionales de otros Estados miembros, pudiera producir efectos que no estuvieran circunscritos a ese Estado miembro<sup>32</sup>.

Descartada la aplicación de la exclusión del artículo 51 TFUE y las razones tasadas del artículo 52 TFUE que podrían justificar las medidas restrictivas españolas, sólo razones imperiosas de interés general podrían salvarlas si son, además, proporcionales al objetivo pretendido<sup>33</sup>.

17. La empresa *Prestige & Limousine S.L. (P&L)*, empresa con licencia para prestar servicios de VTC dentro del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, AMB) solicita la anulación del precepto del Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas en el ámbito del AMB (RVTC) que somete a un límite el número de licencias de VTC, resultando en una limitación de una licencia de VTC por cada 30 licencias de taxi. En segundo lugar, solicita la anulación de la disposición del RVTC que establece el requisito de una segunda licencia para que las VTC puedan operar en su ámbito territorial urbano.

Se cuestiona la compatibilidad de estos dos límites con la libertad de establecimiento del artículo 49 TFUE, aplicable, como se ha indicado, también al sector del transporte. Tanto la segunda autorización como la ratio 1/30 son, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada del TJUE, *restricciones* a la libertad de establecimiento para todos aquellos que deseen prestar el servicio de VTC en territorio español. Por lo tanto, el asunto en cuestión queda reducido a la cuestión de si estas restricciones están justificadas o no de acuerdo con la legislación europea.

<sup>30</sup> STJUE de 26 de abril de 1988, *Bon van Adverteerders y otros*, asunto 352/85, apdo. 34, EU:C:1988:196.

<sup>31</sup> Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor de vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, del Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona, de 26 de junio de 2018, BOPB de 9 de julio de 2018.

<sup>32</sup> STJUE de 15 de noviembre de 2016, *Ullens de Shooten*, C-268/15, apdo. 47, EU:C:2016:874.

<sup>33</sup> VOGEL, L., *Droit du Marché Intérieur*; Coédition LawLex-Bruylant, Paris, págs. 178-184.

## A) Los límites cuantitativos a la entrada

18. En primer lugar, en el asunto resuelto por el TJUE se analiza la compatibilidad con el Derecho de establecimiento del artículo 10 del RVTC que establece que el AMB establecerá un número máximo de licencias para garantizar que los servicios de transporte público sean tanto suficientes como de alta calidad, así como para que los prestadores de este servicio lo encuentren rentable<sup>34</sup>. La Disposición Transitoria del Reglamento fija el límite de licencias en el impuesto por la legislación estatal, es decir, una por cada 30 licencias de taxi.

Esta normativa de la conurbanización de Barcelona mantiene, por tanto, la restricción del artículo 48.3 de la LOTT, que autoriza a la regulación autonómica la limitación de licencias. En el caso, la restricción puede hacer en la práctica imposible la prestación del servicio por las empresas de VTC.

19. Las justificaciones para introducir estas restricciones, de acuerdo con el AMB, son varias: la amenaza que presentan las VTC a la viabilidad económica de los taxis, la intensificación del transporte en las carreteras, y la protección ambiental. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, órgano judicial que eleva la cuestión prejudicial, ya descartó que consideraciones económicas pudieran ser la base del Reglamento local, asimismo, consideró que el AMB no tuvo en cuenta que las VTC pueden ayudar a reducir el uso de las carreteras por vehículos privados, y que se podían establecer medidas menos restrictivas para la protección del medio ambiente, como el empleo de coches de contaminación cero.

## B) Obtención de una segunda licencia de ámbito territorial urbano

20. La posibilidad de exigir una segunda licencia está prevista en el mismo artículo 48.3 LOTT. La Orden FOM/36/2008, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT, establece ya en su artículo 1 que las VTC requieren una licencia para cada vehículo destinado a este servicio<sup>35</sup>.

El Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, RVTC), aprobado el 26 de junio de 2018 por el Consejo Metropolitano del AMB<sup>36</sup>, en su artículo 6 establece que el AMB es responsable para el otorgamiento de las licencias para prestar los servicios de VTC, así como para su revocación. Procede a establecer en el artículo 7 la obligación de una segunda licencia para que estos vehículos puedan operar en el territorio del AMB.

El TSJC consideró que ambos operadores compiten directamente, ya que sus actividades son de naturaleza prácticamente idéntica. Sin embargo, a diferencia de los taxis, las VTC no pueden emplear los carriles de bus, no tienen paradas que les sean propias, y tampoco pueden recoger clientes directamente en la calle salvo que el servicio hubiera sido contratado con antelación en la aplicación en línea.

21. El TJUE indica que ambas medidas son claramente restricciones a la libertad de establecimiento, por lo que sólo serían admisibles si están justificadas por una razón imperiosa de interés general (RIIG), siempre y cuando esta justificación resulte idónea y proporcionada para cumplir con los objetivos en cuestión (que a su vez deben provenir de una RIIG)<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Reglamento de ordenación aprobado el 26 de junio de 2018 por el Consejo Metropolitano del AMB.

<sup>35</sup> Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. BOE núm. 19, de 22 de enero de 2008. Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, BOE núm. 241, de 8 de octubre 1990.

<sup>36</sup> Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, aprobado el 26 de junio de 2018 por el Consejo Metropolitano del AMB.

<sup>37</sup> STJUE de 8 de junio de 2003, *Prestige & Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, apdos. 62-64.



## 2. La justificación por una razón imperiosa de interés general

22. Como se ha indicado más arriba, el TJUE ha admitido que determinadas restricciones solamente pueden estar justificadas si responden a lo que se ha denominado *razones imperiosas de interés general*<sup>38</sup>. Además, estas medidas deben regirse por el principio de proporcionalidad, de manera que deben ser necesarias para conseguir el objetivo perseguido y limitarse a lo estrictamente necesario para obtener dicho fin.

El AMB, alega como RIIG: garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los servicios de taxi, que considera servicios de interés público (1); mantener el equilibrio entre ambos sectores, el de taxi y el de las VTC (2); controlar los transportes locales, el tráfico y el uso del espacio público (3); así como, finalmente, la protección del medioambiente (4).

23. En virtud de la *règle de l'éviction* los objetivos de carácter económico no pueden constituir una RIIG. Por tanto, la viabilidad económica del sector del taxi no puede ser considerada una RIIG, ya que estas razones, de acuerdo con la jurisprudencia europea, no pueden estar basadas en motivos puramente económicos<sup>39</sup>. Así, el TJUE ya ha afirmado con carácter general la exclusión de cualquier justificación de una medida restrictiva por motivos económicos, en este ámbito concreto ha llegado a establecer que la viabilidad económica de una línea de autobús competidora no constituye una RIIG<sup>40</sup>.

En términos del TJUE, la necesidad de mantener un equilibrio entre los dos servicios de transporte privado, no se puede considerar una RIIG, porque si el objetivo es garantizar un buen sistema de transporte privado local, no debe conseguirse éste mediante la intervención estatal, sino mediante la propia regulación del mercado, es decir, mediante el juego de oferta y demanda. No se aporta al caso ningún otro motivo por el cual se deba obstaculizar la proliferación de las VTC en España<sup>41</sup>.

24. Con respecto al resto de motivos alegados para justificar la restricción: la gestión del transporte local, el tráfico y el empleo del espacio público, así como la protección del medioambiente, no son razones económicas por lo que sí podrían considerarse RIIG y, por lo tanto, justificativas de las limitaciones establecidas por el reglamento local y estatal del transporte terrestre españoles<sup>42</sup>.

Sin embargo, el TJUE tiene en cuenta la posibilidad que el servicio de VTC permita la reducción del transporte por carretera y la posibilidad de que se garantice dicho servicio por medio de vehículos no contaminantes. Por lo tanto, concluye que el propósito esencial del AMB pudo haber sido la protección del sector del taxi mediante un flagrante perjuicio para el sector de VTC.

## 3. La evaluación de la proporcionalidad

25. El TJUE analiza, a continuación, la idoneidad y la mínima restricción de las medidas restrictivas para conseguir los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, por un lado, y la protección del medioambiente, por otro.

Se analiza si, en base a estas razones primordiales de interés público, las limitaciones de la segunda licencia y de la ratio 1/30 son adecuadas para perseguir su finalidad, así como si son proporcionadas, por-

<sup>38</sup> STJUE de 17 de octubre de 2002, *Payroll y otros*, C-79/01, apdo. 28, EU:C:2002:592 y STJUE de 30 de marzo de 2006, *Srevizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl c. Calafiori*, C-451/03, apdo. 37, EU:C:2006:208.

<sup>39</sup> STJUE de 11 de marzo de 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133. Sobre esta exclusión en el ámbito de todas las libertades económicas del mercado interior, GALLO, D., «La progressive et inévitable avancée des considerations économiques dans le domaine des justifications d'intérêt général aux restrictions du marché intérieur», *Annuaire de Droit de l'Union européenne*, Paris, 2015, págs. 67-90, concr. págs. 70-71.

<sup>40</sup> El TJUE consideró contrario al artículo 49 del TFUE la denegación de una autorización para gestionar una línea de autobús turístico "debido a la disminución de la rentabilidad de una empresa competidora titular de una autorización de explotación de una línea de transporte que efectuaba un recorrido total o parcialmente idéntico", STJU de 22 de diciembre de 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, apdo. 51.

<sup>41</sup> STJUE de 8 de junio de 2003, *Prestige & Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, apdos. 70-72.

<sup>42</sup> *Ibidem*, apdo. 69.

que tanto la idoneidad como la proporcionalidad de estas medidas resultan requisitos indispensables para que sean admitidas como no contrarias a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE.

### A) De la restricción al número de licencias

26. La idoneidad y proporcionalidad en relación con la ratio 1/30 para la mejora en la gestión del transporte local, del tráfico y del uso del espacio público, así como para la protección del medioambiente. Se trata de un régimen limitativo (el conceder una licencia de VTC por cada 30 licencias de taxi) claramente establecido específicamente en perjuicio de las VTC, sin que exista ninguna medida similar para el servicio del taxi. Esta medida protege a los taxis de los competidores ya que se les impide acceder al mercado por lo que no parece idónea desde el punto de vista del artículo 49 TFUE.

De acuerdo con P&L, las VTC sirven para reducir el recurso al automóvil privado, están obligadas por el propio RVTC a disponer de su propio estacionamiento y a no estacionar en las vías públicas, contribuyen a alcanzar el objetivo de una movilidad eficaz e integradora, y recurre a vehículos que utilizan energías alternativas. Concluye que la ratio 1/30 no resultaría necesaria y, en todo caso, sería desproporcionada y discriminatoria.

Indica el TJUE que no se ha probado la existencia de algún estudio que analice el impacto de la flota de VTC en el transporte, el tráfico, el espacio público y el medio ambiente en la conurbación de Barcelona, prueba que corresponde, en todo caso, a la autoridad que incorpora la restricción<sup>43</sup>. No considera, por tanto, la medida adecuada para la consecución de los objetivos alegados de buena gestión del tráfico, el transporte y el espacio público<sup>44</sup>.

Concluye el TJUE que, el posible impacto en el transporte, tráfico y espacios públicos ocasionado por las VTC (que realmente es un impacto que también ocasiona el servicio taxi), puede limitarse adecuadamente a través de medidas menos restrictivas, como medidas de organización o limitación de estos servicios durante determinadas franjas horarias y en determinados espacios<sup>45</sup>. Asimismo, declara que los objetivos en relación con el medio ambiente pueden ser resueltos por medidas menos lesivas como los límites de emisión. Por tanto, aunque permite al órgano jurisdiccional nacional verificar que se haya acreditado, en el caso concreto, esa imposibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos a través de medidas menos restrictivas, ve la medida desproporcionada.

### B) Del requisito de la segunda licencia

27. En relación a la idoneidad y proporcionalidad de la exigencia de una segunda licencia, el artículo 49 TFUE no impide el establecimiento de medidas por el AMB que requieran a los operadores de VTC la obtención de una segunda licencia, siempre y cuando está no duplique los controles por los que dichos operadores ya hubieran pasado para la obtención de la primera.

En efecto, jurisprudencia reiterada del TJUE establece, en primer lugar, que los regímenes de autorizaciones previas no amparan comportamientos discrecionales de la administración y que el propio régimen debe estar justificado<sup>46</sup>. El procedimiento de autorización previa solo será necesario si se considera que el control *a posteriori* es demasiado tardío para que resulte realmente eficaz para alcanzar los objetivos perseguidos, lo que suele aceptarse en relación a la protección del medioambiente.

En segundo lugar, el régimen de las autorizaciones debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, para que no puedan ser calificadas de arbitrarias<sup>47</sup>. El TJUE concluye que el requisito de autorización administrativa sí puede resultar idóneo y proporcional para la

<sup>43</sup> STJUE de 8 de junio de 2003, *Prestige & Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, apdo. 96.

<sup>44</sup> *Ibidem*, apdo. 97.

<sup>45</sup> *Ibidem*, apdo. 99.

<sup>46</sup> STJUE de 22 de enero de 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34.

<sup>47</sup> STJUE de 1 de junio de 2010, *Blanco Pérez y Chao Gómez*, C-570/07 y C-571/07, apdo.54, EU:C:2010:300.

consecución de los objetivos arriba mencionados ya que el servicio del transporte implica la utilización de los vehículos que no son distinguibles de los utilizados para el transporte privado, por lo que un control a posteriori no garantizaría la consecución de los objetivos de la buena gestión del transporte y el tráfico y la adecuada ocupación del espacio público y la protección del medioambiente<sup>48</sup>.

Deben ser los órganos jurisdiccionales nacionales los que deben apreciar si es realmente necesaria esta segunda autorización local para operar en el AMB, en adición a la primera licencia de carácter nacional, si está verdaderamente justificada debido a las especiales características y necesidades del área en cuestión. Además, corresponde al juez nacional también evaluar que los criterios que se utilizan para otorgar o denegar la autorización son idóneos para garantizar de forma congruente y sistemática la obtención de los objetivos alegados.

Por tanto, no hay ningún impedimento para que el AMB exija a los operadores de VTC una segunda licencia para operar en su territorio, siempre y cuando esta exigencia se deba a que la primera licencia nacional no cubra determinados aspectos que el AMB considera necesarios. Sin embargo, es fundamental que la segunda licencia esté basada en aspectos que no ha sopesado la primera, es decir, no se les puede imponer a los operadores de las VTC el requisito de obtener una segunda licencia que les requiera atravesar los mismos controles que ya realizaron para la obtención de la primera. Esta segunda autorización no puede suponer un doble control sobre los mismos extremos evaluados en la autorización nacional, de modo que deben tenerse en consideración las particularidades del territorio a la hora de justificar la imposición del requisito<sup>49</sup>.

**28.** Por lo tanto, el artículo 49 TFUE no se opone al requisito de una segunda licencia siempre que esté basada en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, excluyendo cualquier arbitrariedad y no solapando los controles ya efectuados en base a la primera licencia; pero sí se opone a la ratio 1/30, cuando no se haya acreditado que tal medida sea apropiada y proporcionada para garantizar la consecución de objetivos que sí pueden considerarse razones imperiosas de interés general, como lo son la buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente.

## **V. Valoración de las restricciones a la libertad de empresa en el sector del taxi y las VTC en la normativa interna**

**29.** Todavía a día de hoy, transcurridos casi siete meses de la adopción de la STJUE, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres es la norma que regula el mercado del transporte realizado por el taxi y las VTC y que contiene la restricción cuantitativa a la entrada<sup>50</sup>. Esta norma posibilita explícitamente la fijación de limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en vehículos de turismo de transporte público (taxi), como de las autorizaciones que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor (artículo 48.2 LOTT). De manera irónica esta disposición indica estas limitaciones cuantitativas se realizarán de conformidad con las normas del Derecho de la Unión.

En el apartado tercero de dicho artículo se incorpora esa relación de una licencia de VTC por cada 30 licencias de taxi, con el objetivo “de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte”. Esta relación de 1/30 es modificable por las Comunidades Autónomas en un sentido menos restrictivo (artículo 48.3 II LOTT).

**30.** Por otro lado, el artículo 91 LOTT indica que las autorizaciones habilitan para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio, pero se exceptúan las relativas al transporte interurbano de viajeros tanto en taxi como en servicio de VTC

<sup>48</sup> STJUE de 8 de junio de 2003, *Prestige & Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, apdo. 89.

<sup>49</sup> *Ibidem*, apdos. 92-93.

<sup>50</sup> Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, BOE núm. 182, de 31 de julio de 1987.

que deben realizarse de acuerdo con las condiciones que se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

**31.** El Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres insiste en que las autorizaciones para las VTC estarán sometidas al cumplimiento previo de los requisitos exigidos por el artículo 43.1 LOTT (condiciones necesarias para la adecuada prestación de servicios), pero con una serie de requisitos específicos (artículo 181.1 ROTT)<sup>51</sup>.

El artículo 182.1 ROTT regula determinados aspectos de los servicios que pueden prestar las VTC. En primer lugar, exige la celebración de un contrato previo entre el VTC y el consumidor antes de prestarse el servicio contratado; en segundo lugar, los vehículos que presten el servicio de VTC no pueden circular por las vías públicas en busca de clientes ni captarlos en la calle sin haberse producido ese contrato previo mediante el establecimiento del vehículo. En su apartado segundo, este artículo dispone que las autorizaciones de VTC habilita a los prestadores de este servicio a prestarlo en la modalidad de urbano e interurbano en todo el territorio nacional.

**32.** Aunque la STJUE de 8 de junio de 2023 se pronuncia sobre la compatibilidad de la normativa del Área Metropolitana de Barcelona, las restricciones a la libertad económica son las mismas que las previstas en la legislación estatal porque incluye, además de la segunda autorización, la limitación de la relación 1/30. De acuerdo con esta jurisprudencia, es el órgano jurisdiccional remitente, es decir el TSJC el que va a tener que enjuiciar si se ha acreditado o no la idoneidad y proporcionalidad de la exigencia de la segunda autorización establecida por el RVTC en el AMB. Aunque todavía no se ha pronunciado, se puede esperar que seguirá la interpretación realizada por el TJUE en relación con la ratio 1/30, considerándola inapropiada, y desproporcionada.

## VI. La evaluación de las restricciones por la jurisprudencia española

**33.** Los tribunales españoles han resuelto numerosos litigios relacionados con la competencia entre los taxis y las VTC en aplicación de la normativa interna que trata de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico los principios derivados de las libertades económicas del TFUE.

El régimen previsto en las normas españolas que trasponen distintas directivas con un ámbito material concreto -la mencionada Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades económicas, que traspone la Directiva de servicios- que no se aplican al transporte, los principios relativos a la libertad de establecimiento fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM)<sup>52</sup>. El legislador español adoptó la LGUM con la finalidad específica de incidir en la interpretación y aplicación de las normas sectoriales y así producir un efecto transversal. Para ello, en el preámbulo de la Ley se dice taxativamente que sus disposiciones se aplican a todas las actividades económicas, reconociendo su aplicación a sectores económicos que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios como los servicios sanitarios, el juego o el transporte<sup>53</sup>.

En dicho preámbulo se indica también que en su elaboración se ha tenido en cuenta la transposición de la Directiva de servicios en España; la conveniencia de extender la unidad de mercado en el sector servicios de la Ley 17/2009 a todas las actividades económicas y la jurisprudencia del TJUE en aplicación de los principios básicos, en particular, el de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, el

<sup>51</sup> Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1990.

<sup>52</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, BOE núm. 295, de 10 de diciembre.

<sup>53</sup> Sobre la anulación de la normativa gallega que exigía el consentimiento del titular de una máquina tragaperras previamente ubicada en un establecimiento de hostelería por vulnerar los artículos 5 y 18.2, letra g) LGUM véase STS de 8 de noviembre 2022, núm. 1442/2022. Sobre el incumplimiento de la LGUM por la falta de motivación de la necesidad y proporcionalidad en la denegación de una autorización para prestar servicios sanitarios, STS de 18 de marzo 2019, 362/2019, ES:TS:2019:919.

régimen previsto en la LGUM traslada, en nuestra opinión, sólo parcialmente y de manera confusa el régimen de la Directiva de servicios y tampoco se refleja la jurisprudencia del TJUE en aplicación de los principios básicos del TFUE. Ello ha provocado que el método de aplicación de estos principios contenidos en la LGUM por parte del Tribunal Supremo difiera del utilizado por el TJUE en aplicación del TFUE y de la Directiva de servicios. Estas diferencias pueden apreciarse en distintos pronunciamientos del alto tribunal en los casos de las reservas de actividad y VTC principalmente, que han llevado a resultados distintos como se verá a continuación.

### **1. La valoración de las restricciones relativas a la precontratación, la prohibición de transmisión de autorizaciones y la limitación de los servicios prestados**

**34.** El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre distintas restricciones a la actividad de las VTC. Así, por un lado, el ATS de 16 de marzo de 2022, la compatibilidad con el artículo 5 de la LGUM de la normativa vasca que obliga a las VTC a contratar con una antelación mínima de, al menos, 30 minutos desde el momento en que se realiza la solicitud y a la cumplimentación del contrato del servicio hasta que se produce la prestación efectiva de dicho servicio, así como a no usar los sistemas de geolocalización con carácter previo a su contratación<sup>54</sup>.

**35.** Por otro lado, la STS de 10 de marzo de 2020 se pronuncia sobre la prohibición de transmisión de las autorizaciones de las VTC en un plazo de dos años desde su expedición y sobre la obligación de los titulares de autorizaciones de comunicar a la Administración, por vía electrónica, una serie de datos relacionados con el servicio que se presta a un registro central a nivel nacional. El TS anula ambas restricciones en tanto no se acredita la RIIG que justifica la primera y, considera que la segunda es desproporcionada y contraria a derecho al incluir entre los datos a transmitir datos personales que no son necesarios para la garantía del objetivo perseguido.

**36.** Finalmente, debe hacerse referencia a la sentencia TS de 17 de julio de 2023 aunque en ella no se pronuncia el TS sobre las restricciones al ejercicio de las VTC desde el punto de vista de la LGUM o del artículo 49 TFUE ya que no es este el objeto del recurso<sup>55</sup>. Esta sentencia resuelve el recurso de una sociedad en relación a la desestimación presunta por silencio administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial realizada contra el Estado por el perjuicio económico sufrido tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modificó también la LOTT en materia de VTC<sup>56</sup>. Esta norma modifica el artículo 91 LOTT para que las autorizaciones de VTC queden limitadas a habilitar exclusivamente la prestación de este servicio de transporte en el ámbito interurbano, estableciendo un régimen transitorio de cuatro años, ampliables en determinadas condiciones, para que puedan continuar prestando servicios de ámbito urbano<sup>57</sup>.

Esta modificación sólo afectaría a las licencias de VTC estatales que se limitan al transporte interurbano, correspondiendo a las Comunidades Autónomas y Ayuntamiento regular las licencias de transporte urbano.

**37.** Se cuestiona en el recurso si los titulares de las autorizaciones estatales de VTC, amparados por el artículo 91.1 LOTT, están habilitados para “realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio”, dado que, por la redacción de la norma, las autorizaciones estatales estaban pensadas para autorizar la prestación del servicio de transporte en el

<sup>54</sup> ATS de 16 de marzo de 2022, ES:TS:2022:3603A.

<sup>55</sup> STS de 17 de junio de 2023, núm. 3409/2023, ES:TS:2023:3409.

<sup>56</sup> Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. BOE núm. 236, 29/09/2018.

<sup>57</sup> JIMÉNEZ, M., & SOBRINO, R. “El Gobierno frena las VTC, pero los compensa con cuatro años de moratoria (con excepciones)”. Obtenido de Cinco Días, 2018.

ámbito interurbano. El Estado tenía desde el principio limitada su competencia para conceder autorizaciones para la prestación de este servicio de carácter interurbano (el Estado tiene competencia exclusiva sobre transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 149.1.21ª de la Constitución Española), residiendo la competencia para conceder autorizaciones para la prestación de este servicio en el ámbito urbano en las Comunidades Autónomas (competente para el transporte que se desarrolle íntegramente en su territorio de acuerdo con el artículo 148.1.5ª de la Constitución Española).

En el recurso se trata, por tanto, de aclarar el ámbito de las autorizaciones estatales, permitiendo que las licencias estatales de VTC subsistan para realizar transporte interurbano de viajeros, pero no transporte urbano y no se ocupa de evaluar la justificación de la medida restrictiva desde otros puntos de vista.

El TS hace un breve análisis de la trayectoria que ha seguido la regulación de las VTC en nuestro país para concluir que en el período de tiempo transcurrido entre la adopción de la Ley 25/2009 y la Ley 9/2003, en el que se derogaron expresamente los artículos 49 y 50 LOTT se dejó de aplicar la restricción cuantitativa de autorizaciones de VTC (FJ 5). Durante este periodo, el número de autorizaciones VTC concedidas fue creciendo exponencialmente. La Ley 9/2003 permitió reintroducir la ratio 1/30 por medio del ROTT en 2015, si bien permitía a las Comunidades Autónomas la posibilidad de modificar dicha proporción por una que resultara menos restrictiva.

Finalmente, el Real Decreto Ley 3/2018 modificó de nuevo la LOTT al añadir el apartado tercero al artículo 48 de la misma, que vuelve a introducir legalmente la limitación cuantitativa 1/30, en la misma forma en que la reintrodujo el ROTT.

Durante todo este tiempo, se encontraba vigente el artículo 91 LOTT, de acuerdo con el cual se daba a entender que las autorizaciones VTC habilitaban para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación por razón del origen y el destino del servicio, por tanto, se entendió que los prestadores del servicio de VTC, que este servicio de transporte puede ser urbano, interurbano, intracomunitario o intercomunitario.

Es esta interpretación la que quiere suprimir el Real Decreto Ley 13/2018 en su nueva redacción del artículo 91 LOTT, limitando las autorizaciones estatales VTC al transporte interurbano, permitiendo un régimen transitorio de cuatro años para que las licencias ya otorgadas puedan continuar prestando servicios de ámbito urbano para así paliar los perjuicios económicos que esta modificación pueda causar a los prestadores del servicio en cuestión.

**38.** El objetivo alegado para introducir la restricción, además de la razón del reparto de las competencias administrativas es el de solventar los problemas de movilidad, congestión del tráfico y medioambientales en los núcleos urbanos del país, considerando que hay que “cortar el exceso de oferta de este servicio de transporte”. Al ser una problemática de ámbito autonómico, se considera que el transporte urbano debe quedar en manos de la Administración autonómica. Se les permitirá concretar, desarrollar y modificar, temporal o definitivamente, determinados aspectos de la reglamentación estatal, cuando dicho servicio se preste exclusivamente en su territorio. En efecto, la reforma en cuestión no elimina el transporte urbano por VTC, sino que indica que las autorizaciones estatales habilitan exclusivamente para realizar transporte interurbano. Es decir, el TS quiere indicar que, si bien no se podrán considerar autorizados por el mismo por vía de la autorización estatal, esto no quita para que, siguiendo los procedimientos que en su caso establezcan las Comunidades Autónomas, pudieran finalmente prestar por vía de autorización autonómica esos servicios urbanos de transporte.

Por lo tanto, el TS considera que el Real Decreto Ley no priva de ningún derecho, sino que simplemente es un cambio en las condiciones de la autorización, cuyo fundamento se encuentra en compatibilizar la autorización estatal con las competencias propias del Estado, y haciendo lo mismo en relación con las autorizaciones autonómicas, para que ambas se ciñan al ámbito propio de su competencia. Por todo ello, no se puede considerar que esta normativa tenga un carácter expropiatorio.

**39.** Aunque no se aborda como tal en la sentencia la limitación de las habilitaciones que otorga la autorización estatal a la prestación del servicio de transporte interurbano incorporada en la nueva redacción del artículo 91 LOTT, dicha medida constituye una restricción del artículo 49 TFUE en tanto

limita territorialmente el ejercicio de una actividad económica por lo que también debiera valorarse su compatibilidad con esta norma<sup>58</sup>.

## 2. La valoración de las restricciones cuantitativas a la entrada y al servicio de las VTC en la STS de 4 de junio de 2018

40. En relación a las restricciones sobre las que se pronuncia el TJUE en su sentencia de 8 de junio de 2023, se pronunció el TS, en sentencia 1913/2018 en un sentido muy distinto. El TS resuelve la impugnación realizada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modificó el ROTT<sup>59</sup>. Dicha modificación introduce a juicio de la recurrente, requisitos a las VTC innecesarios y desproporcionados, con el único fin del beneficio económico del sector del taxi en términos de la CNMC. Asimismo, se impugna el requisito relativo al número mínimo de vehículos necesario, así como los requisitos referentes a la disponibilidad de los vehículos y las características de longitud y la ratio 1 a 30<sup>60</sup>.

El TS resuelve el recurso en aplicación de la LGUM olvidándose de la aplicación al caso del artículo 49 del TFUE al sector del transporte y la jurisprudencia del TJUE que lo interpreta<sup>61</sup>. En cambio, el TS analiza, aquí también, los parámetros de la revisión de la legalidad del Real Decreto 1057/2015(FJ 4). Dicha norma modificó los artículos 181 y 182 del ROTT y añadió una disposición transitoria única, todo ello con el objetivo de adaptar la regulación de esta materia a lo dispuesto en la Ley 9/2013 que modificó la LOTT<sup>62</sup>.

Curiosamente, en relación al Derecho de la Unión Europea, el TS se refiere a que el sector del transporte se encuentra excluido de la Directiva de Servicios y, por tanto, de la Ley 25/2009 que adapta las leyes españolas a la Directiva de Servicios. Indica que dicha ley modificó la LOTT en un sentido que fue más allá de lo requerido por la Directiva. Al suprimir los artículos 49, 50, 135 y 136 se prescindió de la cobertura legal a las limitaciones cuantitativas y para imponer ciertas exigencias relativas al número y características de los vehículos que fueran a prestar el servicio de transporte urbano. Sin embargo, teniendo en cuenta que las Directivas establecen obligaciones de mínimos para los Estados, nada impedía al legislador español ir más allá en la eliminación de las restricciones al acceso y al ejercicio de los servicios de transporte privado extendiendo el principio de libertad de empresa a estos servicios.

41. Refiriéndose esta sentencia también a la evolución de la normativa de la LOTT tras la reforma de la LOTT efectuada por la Ley 25/2009 mencionada con anterioridad, el Gobierno aprobó el Real Decreto 919/2010 con el objetivo de acomodar a la misma el ROTT<sup>63</sup>. Sin embargo, en esta supuesta acomodación, se previeron limitaciones que carecían ahora de cobertura legal a través de la LOTT, limitaciones declaradas ilegales por la Sentencia del Tribunal Supremo del 14 de febrero de 2012<sup>64</sup>. Siguiendo esta línea, analiza la posible ilegalidad de los artículos 180 y 181 del ROTT, alegada por los recurrentes en base a su carácter restrictivo de la competencia (FJ 6). Indica el TS que efectivamente resulta contrario a la Ley

<sup>58</sup> STJUE de 23 de diciembre de 2015, *Gebhart Hiebler c. Walter Schlagbauer*, C-293/14, EU:C:2015:843.

<sup>59</sup> STS de 4 de junio de 2018, núm. 1913/2018, ES:TS:2018:1913.

<sup>60</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 núm. 279, 21 de octubre 2015.

<sup>61</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión sobre el transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible taxis y VTC*, (2022/C 62/01), DO C62, de 4 de febrero de 2022.

<sup>62</sup> Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, BOE núm. 160, de 5 de julio de 2013.

<sup>63</sup> Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE núm. 189, 05 de agosto 2010.

<sup>64</sup> STS de 14 de febrero de 2012, núm. 1076/2012, ES:2012:1076.

25/2009 que el Gobierno establezca exigencias por vía reglamentaria tras haber quedado suprimidos los preceptos legales en los que se apoyaban estas exigencias<sup>65</sup>. De modo que se confirmó la imposibilidad de denegar autorizaciones de VTC tras la modificación de la LOTT por la Ley 25/2009, invocando requisitos o restricciones, siempre y únicamente por la falta de cobertura legal. De este modo no se cuestiona el alcance de la competencia del legislador para reintroducir las restricciones objeto de impugnación.

42. Aunque es deseable, pero no es exigible por el Derecho de la Unión fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, la justificación de las restricciones y requisitos impugnados no están en la exposición de motivos del propio Real Decreto 1057/2015 impugnado, sino en la memoria de análisis de impacto normativo donde se trata la cuestión de la necesidad y proporcionalidad de las medidas. En dicha memoria se recoge cómo la evolución del sector ha conducido a que las VTC y el taxi hayan aproximado sus características de tal manera que compiten en el mismo mercado de transporte urbano. Asimismo, en dicha memoria se afirma que el sector del taxi, si bien no es un servicio público en el sentido técnico del concepto, sí se considera un servicio de interés general.

### A) Premisa que ignora los conceptos propios del Derecho de la Unión.

43. El TS, olvidando los conceptos propios del Derecho europeo, parte de propuestas conceptuales nacionales que tienen como resultado un fallo incompatible con la jurisprudencia del TJUE en aplicación del ejercicio de las libertades económicas. En primer lugar, el TS, haciéndose eco de la calificación que del servicio hace la norma interna, afirma que constituye un *servicio de interés público* que justifica su intensa regulación en la garantía de los niveles mínimos de calidad, seguridad y accesibilidad (FJ 6 A.c).

En segundo lugar, considera que el mantenimiento de un servicio de transporte urbano como el del taxi es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede ser considerado una RIIG, incluso aunque estas restricciones y requisitos afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre y cuando sean medidas necesarias y proporcionadas.

En tercer lugar, afirma que, al competir directamente los taxis con las VTC en el mismo mercado, “el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado.”

Añade el TS que mantener un servicio de transporte urbano como el taxi, someténdolo a determinadas exigencias en beneficio del consumidor, se encuentra comprendido en más de una RIIG, como, entre otras, la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social.

### B) Las razones imperiosas de interés general de la LGUM

44. A diferencia de lo que ocurre en Derecho de la Unión, donde no existe una lista tasada de objetivos que pueden calificarse de RIIG, las razones en derecho interno parecen estar, en virtud de lo afirmado por el TS, tasadas a las enumeradas en el artículo 17.1, letra a) de la LGUM a las que se puede añadir las contempladas en la Ley 17/2009<sup>66</sup>. El artículo 3.11 de esta última norma indica que son RIIG las definidas así por el TJUE, aunque luego, inexplicablemente, las limita a las que especifica en la propia disposición. Entre esa lista se incluyen el orden público, la seguridad pública, la protección del medio ambiente y del entorno urbano. A estas RIIG, el TS añade la referencia que el artículo 17.1, letra

<sup>65</sup> STS de 27 de enero del 2014, núm. 120/2014, ES:TS:2014:120.

<sup>66</sup> Sobre el concepto de RIIG en derecho europeo, véase, GOÑI URRIZA, N., *La libre circulación de servicios en la Unión Europea. El régimen de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios y su aplicación por los tribunales españoles*, Bosch, Madrid, 2023, págs. 81-86.



c de la LGUM hace a la posibilidad de exigir una autorización administrativa “cuando por la utilización del dominio público el número de operados económicos sea limitado”.

El Tribunal afirma, a continuación, que “el referido objetivo de mantener un servicio de transporte urbano sometido a ciertas exigencias en beneficio del *interés general* puede sin duda considerarse comprendido de manera más o menos directa o intensa en varias de las razones enumeradas por dicho precepto, como la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social. Así, consideramos que el mantenimiento de un servicio de transporte urbano regulado con el sentido y finalidad dichos es, desde luego, un objetivo de política de transporte urbano de los poderes públicos con competencias en la materia que trata de garantizar de una manera más eficaz y efectiva la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano.”. Se refiere, por tanto, a varios objetivos reconocidos como RIIG por el TJUE y sin hacer la prueba de la necesidad y la proporcionalidad posterior, se limita a afirmar que se trata de una elección del legislador que constituye una “opción política”.

### C) La prohibición de requisitos de carácter económico

45. El TS se plantea, a continuación, la aplicación del artículo 18.2, letra d) de la LGUM que remite al artículo 10.e) y f) de la Ley 17/2000. La letra e) de esta última disposición incluye, entre los requisitos prohibidos para otorgar una autorización, los de naturaleza económica refiriéndose, a la necesidad de acreditar una demanda de mercado o la de valorar si dicha actividad se ajusta a los objetivos de programación económica establecidos por la autoridad. Por otro lado, el apartado f) consagra que estas medidas no pueden suponer una intervención directa o indirecta de los competidores en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de un servicio.

46. En primer lugar, el TS considera que las limitaciones cuantitativas y territoriales o la exigencia de una flota mínima son evidentemente requisitos de la naturaleza, así como los requisitos que se exigen de los propios vehículos o las limitaciones al acceso del ejercicio de la actividad, debido a sus consecuencias económicas. A pesar de ello, expresa el TS que hay que tener en cuenta que el legislador es taxativo al dictar que la expresión debe interpretarse de acuerdo con lo establecido en la letra e) del artículo 10 de la Ley 17/2009. Ese precepto tiene dos vertientes: se prohíbe que se condicione la actividad en cuestión a la concurrencia de diversas circunstancias y, por ello, se excluye que respondan a una planificación encubierta. Concluye el TS, de manera sorprendente, para considerarlos lícitos que<sup>67</sup>:

“que el objetivo de mantener un servicio de transporte urbano con unas determinadas características de seguridad y calidad como un servicio de interés general pueda calificarse propiamente como una planificación económica, aunque tenga indudables repercusiones en la estructura de dicho mercado. Así, dicha razón de interés general no pretende la regulación global del sector o alcanzar unos determinados resultados o estructura, sino que se limita a formular un objetivo de política en el transporte municipal mediante vehículos (que se preste dicho servicio con unas características determinadas) y los requisitos responden a asegurar la viabilidad económica de dicho objetivo en el marco de la competencia en el sector, no a una planificación económica encubierta del conjunto del mismo.”

### D) Análisis de la necesidad y la proporcionalidad de las distintas restricciones a las VTC

47. Excluido así el carácter económico del objetivo pretendido procede a realizar el análisis de la necesidad y la proporcionalidad asumiendo que el objetivo de “lograr una competencia equilibrada de ambas modalidades de transporte urbano que permita el mantenimiento del servicio de taxis... se configura como una razón imperiosa de interés general...”.

<sup>67</sup> Tampoco considera el TS que los requisitos impuestos constituyan una intervención de competidores en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones relativas al servicio.

*a) Las restricciones cuantitativas al número de licencias de VTC*

**48.** El TS analiza la exigencia de necesidad y proporcionalidad en relación a la ratio 1/30 (FJ 7) e indica que, una vez admitida como RIIG el objetivo de preservar el equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano para asegurar la existencia del taxi, la previsión de la proporción es una medida idónea y proporcionada, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa menos restrictiva. El TS señala que no “parece fácil” encontrar una medida alternativa menos restrictiva, pero, sin embargo, no indica que esto no sea posible, ni exige su acreditación y tampoco hace un análisis más profundo sobre esta cuestión.

Aunque se señala que la proporción escogida de 1/30 carece completamente de otra justificación aparte de la histórica, como los recurrentes tampoco plantean una alternativa a esta limitación cuantitativa el Tribunal Supremo no la considera desproporcionada. Cambia así la carga de la prueba, ya que conforme a Derecho europeo debiera ser la administración limitante de la actividad económica la obligada a probar la necesidad de dicha limitación. Finalmente, considera que no puede afirmarse que la limitación sea discriminatoria una vez se ha admitido como RIIG que la justifica el alcanzar un equilibrio entre las dos modalidades de servicio urbano de vehículos con conductor.

*b) La restricción territorial del ejercicio de la actividad de las VTC 80/20*

**49.** Se pronuncia a continuación el TS sobre la restricción territorial 80/20, también referida como regla de la *habitualidad*, que implica que al menos el 80% de los servicios se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde esté domiciliada la autorización (FJ 8). Señala que esta restricción no tiene una cobertura legal específica pero sí genérica en el artículo 91 LOTT. Esto se debe a que el mencionado artículo, tras indicar que “las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio”, afirma que se exceptúan las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos con conductor que se someten a lo que se determine reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

Sin referirse a la RIIG concreta que justificaría esta restricción, más allá de afirmar que en la memoria de la norma que la introduce se refiere a “la garantía del equilibrio en la oferta del transporte urbano mediante vehículos”, finaliza el TS estableciendo que, al igual que con la regla de la ratio 1/30, la proporción 80/20 no tiene más justificación que la histórica, pero, de nuevo invirtiendo la carga de la prueba, argumenta que los recurrentes no alegan motivos por los que debiera considerarse la misma inadecuada. Por lo tanto, concluye que, una vez aceptado su objetivo de asegurar la habitualidad del empleo de la autorización en la Comunidad Autónoma de origen, con el fin de eludir la regla de la proporcionalidad 1/30 no hay motivo para considerarla “excesiva o abusiva”. De nuevo se altera el análisis de la necesidad y de la mínima restricción del TJUE.

En todo caso, hoy día, descartada la conceptualización del taxi como servicio de interés económico general por el TJUE en su sentencia de 8 de junio de 2023, tanto esta regla como la de la proporcionalidad del 1/30 son claramente discriminatorias en perjuicio para las VTC. Por tanto, no podrían ser restricciones justificadas ni al amparo de una RIIG.

*c) El requisito de la flota mínima de vehículos*

**50.** El análisis de la adecuación que hace el TS en relación al requisito de que las empresas de VTC dispongan de una flota de mínimo siete vehículos se ajusta más a la estructura argumentativa del TJUE (FJ 9). Según la memoria de impacto normativo del Real Decreto 1057/2015 esta exigencia se justificaría por el objetivo asegurar una mayor solvencia de la empresa -y, por lo tanto, una mejor protección de los derechos de los usuarios- y en la finalidad de obtener una mayor seguridad en las transacciones. Sin embargo, el TS que de nuevo alude a la cobertura legal, en este caso para negar que la ley

obligue a disponer de un número mínimo de vehículos, no acepta aquí la razón histórica.

El TS afirma que este requisito no puede estar justificado como medio para alcanzar el equilibrio entre taxis y VTC, ya que ese equilibrio no se ve, a su juicio, ni favorecido ni perjudicado por esta exigencia. Por lo tanto, concluye el TS, la exigencia de una flota mínima de siete vehículos constituye una limitación cuyo objetivo aparentemente es la exclusión de los pequeños empresarios del servicio de las VTC completamente carente de justificación ya que en nada contribuya a la “mejor protección de los derechos de los usuarios o incrementa la seguridad de las transacciones financieras, ni por qué se iba a producir necesariamente una constante aparición y desaparición de microempresas”. Sin utilizar estos términos considera la medida inadecuada para la obtención de los objetivos alegados, no considerando superada la prueba de la necesidad.

#### *d) Los requisitos materiales de los vehículos*

**51.** En tercer lugar, el artículo 181 ROTT introduce una serie de exigencias relativas a las características técnicas que deben cumplir los vehículos que presten servicios de VTC. Estas hacen referencia al tipo de vehículo (motor y longitud) y a su antigüedad introduciendo asimismo algunas excepciones a estos requisitos.

El TS afirma, sin hacer ningún análisis de adecuación o proporcionalidad de la medida, que al ampararse la medida en el mantenimiento del servicio de taxis se justifica que las VTC estén sometidos a exigencias -equivalentes a las que autoridades autonómicas o locales imponen a los taxis- que garanticen determinados niveles de calidad y seguridad (FJ 10). Por lo tanto, el TS analiza únicamente la no discriminación de la medida, para igualar, ahora sí, los requisitos aplicables a ambos tipos de operadores.

En realidad, el TS no realiza el análisis de la proporcionalidad ya que ni siquiera se pronuncia sobre la alegación de los recurrentes relativa a que, respecto de la antigüedad, sería menos restrictiva la exigencia de la superación de pruebas técnicas establecidas al efecto.

#### *e) Exigencias relativas al ejercicio de la actividad*

**52.** Finalmente, el artículo 182.1 ROTT exige que los servicios de VTC se contraten previamente a la ejecución del servicio y que los vehículos lleven siempre a bordo la documentación que acredite la realización de ese contrato. Esta norma introduce así limitaciones al ejercicio del transporte de personas realizado por las VTC. El TS afirma que la limitación de las VTC a la contratación previa está protegida por la RIIG de mantener un equilibrio entre ambos servicios de naturaleza análoga, y el requisito de la documentación es meramente acreditativo de este primero (FJ 11). Parece aceptar así la restricción de la actividad de las VTC a uno de los tres segmentos en los que se subdivide el mercado del transporte urbano el de la previa contratación, ya que no puede ejercitar actividades en los otros dos: la parada en la vía pública y el de la contratación del vehículo en circulación y lo considera indispensable para garantizar la viabilidad de los taxis. Aquí tampoco se plantea si la medida es discriminatoria.

Desconociendo también la jurisprudencia del TJUE sobre la no existencia de una regla de *minimis* en relación a la restricción, es decir, que el obstáculo no tiene que tener una mínima entidad, el TS afirma que la obligación de conservar en el vehículo la documentación acreditativa relativa a la precontratación “es meramente instrumental y no plantea grandes problemas”<sup>68</sup>. El artículo 182.1 ROTT indica que el contrato de arrendamiento de las VTC se cumplimentará previamente al inicio de la prestación del servicio y la conservación del mismo se realizará de la manera establecida por el Ministerio de Fomento. Precisión que ni siquiera se ha valorado en la sentencia para determinar si constituye o no una restricción.

<sup>68</sup> STJ de 3 de diciembre de 2020, *Bonver Win*, C-311/19, apdos. 26-29, EU:C:2020:981.

### 3. Las sentencias españolas posteriores a la sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023

53. Merece una especial mención la Sentencia TSJ de Murcia de 16 de octubre de 2023 que sigue la jurisprudencia del TS que se acaba de analizar y, en cambio, ignora la del TJUE en relación a que no caben restricciones a la prestación de las VTC como forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis<sup>69</sup>. Esta sentencia evalúa tres restricciones incluidas en la norma autonómica que regula el “transporte público” discrecional de personas mediante VTC relativas a: la obligatoria precontratación con una antelación mínima de 30 minutos, la prohibición del uso de la geolocalización y el estacionamiento en la vía pública y la obligación de poner a disposición de la Consejería competente los precios que aplican las VTC por los servicios prestados.

El TSJ de Murcia, aplicando la jurisprudencia ya recaída sobre la antelación mínima de la precontratación incluida en la normativa vasca, a la que ya se ha aludido más arriba, anula dicha restricción. También anula la restricción del uso de la geolocalización. Sin embargo, en relación a la obligación de informar a las autoridades competentes de los precios a aplicar por la prestación del servicio, sin hacer la evaluación de la existencia de una RIIG y el análisis de la necesidad y proporcionalidad de la medida, el TSJ se limita a afirmar: “Lo primero que debemos decir es que esta medida supone que los posibles usuarios conocen los precios del servicio, lo que, entendemos, les permite decidir si optan por un tipo u otro de servicio. Consideramos que la recurrente no ha acreditado que este precepto en cuestión infrinja el ordenamiento jurídico; con la previsión que se establece lo único que se hace, como venimos diciendo, es conseguir que el posible usuario conozca esos precios, lo que consideramos que es una garantía para la buena prestación del servicio, sin que con ello se vulnere ninguna norma jurídica que nos permitiría anular este precepto.”

Por tanto, el TSJ invierte la carga de la prueba exigiendo que el recurrente -la CNMC- pruebe que existen medidas menos restrictivas para conseguir un objetivo, al que ni siquiera se ha hecho alusión.

54. Finalmente, la Sentencia de la Audiencia Nacional dictada el 22 de junio de 2023 resuelve otro recurso de la CNMC interpuesto en 2018 contra la ordenanza Municipal del Servicio de Taxi aprobada por el Ayuntamiento de Málaga en 2015<sup>70</sup>. Dicha normativa introducía numerosas restricciones a la entrada y al ejercicio de los operadores en el sector del transporte en la ciudad de Málaga.

Esta Sentencia anula diversas disposiciones de la Ordenanza por la falta de justificación de las medidas en la norma, tampoco las alegaciones aportadas en el procedimiento se consideran suficientes. Acertadamente, la Audiencia Nacional mantiene la carga de la prueba de dicha justificación exigiendo, con base en la jurisprudencia del TJUE, que sean las autoridades que introducen la restricción en el ordenamiento jurídico las que acrediten la necesidad y la proporcionalidad de la restricción para la consecución de un objetivo constitutivo de una RIIG (FJ 6). Sin embargo, no hace la Audiencia Nacional una evaluación de los objetivos alegados por el Ayuntamiento de Málaga, considera que existe un “interés general”, pero no lo precisa cual es, quizás porque las disposiciones de la normativa local se basan en la legislación autonómica sectorial, que no fue impugnada. No se sigue, por tanto, el análisis estructurado que exige la aplicación de la LGUM. Se anulan las restricciones, por tanto, al no estar justificadas ni su necesidad ni su proporcionalidad (FJ6).

## VIII. Los servicios de transporte del taxi ¿Servicios de Interés Económico General?

### 1. Los servicios de interés económico general en el Derecho de la Unión

55. Como se ha indicado, el Derecho europeo utiliza conceptos autónomos, propios de dicho ordenamiento jurídico y la calificación que de una actividad económica realicen los Estados miembros no varía la aplicación de las normas europeas del mercado interior. De modo que éste se aplica independientemente de la naturaleza que un ordenamiento jurídico pueda otorgar a determinadas actividades económicas.

<sup>69</sup> STSJ Murcia de 15 de octubre de 2023, núm. 486/2023, ES:TSJMU:2023:2006, FJ2.

<sup>70</sup> SAN de 22 de junio de 2023, núm. recurso 1/2018, ES:AN:2023:3445.

Así, el Derecho de la Unión no reconoce el término de *servicio de interés público* o *servicio público* que emplea la legislación española para justificar un régimen diferenciado para los taxis y para las VTC, en cambio, reconoce el concepto de servicio de interés económico general del artículo 106.2 TFUE (en adelante SIEG)<sup>71</sup>.

El Derecho de la Unión, permite que, con el fin de preservar ciertas necesidades básicas de la sociedad un Estado puede gestionar un determinado servicio como SIEG<sup>72</sup>. El TJUE ha interpretado este concepto en un sentido genérico afirmando que el SIEG es definido por el Estado, sin embargo, la Directiva de servicios exige que el servicio se preste en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador» por un Estado miembro<sup>73</sup>.

**56.** Aunque la falta de definición de SIEG por el Derecho de la Unión implica que son los Estados miembros quienes tienen la competencia para determinar cuáles son sus servicios de interés económico general, éstos deben cumplir una serie de criterios mínimos: debe existir un acto de autoridad que confíe este servicio a sus respectivos operadores, y el servicio debe tener una naturaleza universal y necesaria<sup>74</sup>. Además, cada Estado miembro debe indicar el motivo por el que considera que debe ser considerado dicho servicio merecedor de tal calificativo, es decir, debe probar que los criterios mínimos se cumplen en el caso<sup>75</sup>. De este modo, sólo pueden ser calificadas como de servicio de interés económico general aquellas actividades que culminan en resultados favorables para el bien común, pero que probablemente no podrían prestarse por el mercado sin intervención pública.

**57.** En virtud del artículo 106.2 TFUE, estas actividades económicas se someterán a las normas del TFUE de la libre competencia y a las libertades del mercado interior sólo si la aplicación de estas normas no impide de hecho o de derecho el cumplimiento de la misión específica que el Estado confía a dichos operadores<sup>76</sup>. Estos servicios pueden ser prestados tanto por el Estado como por el sector privado. Es decir, sólo en caso de que los servicios de transporte realizados por los taxis en España puedan ser calificados como SIEG se podrá justificar un régimen especial y distinto del de las VTC.

Los SIEG son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y que están sujetas a obligaciones específicas de servicio público. Entre ellos se encuentran los transportes públicos, sin embargo, el Abogado General en el caso *Prestige & Limousine S.L.* califica de transporte privado el realizado por los taxis. En todo caso, las normas que garantizan la libre competencia rigen y debieran a las empresas responsables de gestionar los servicios de taxi mientras dichas normas no impidan que cumplan con sus tareas específicas.

## 2. La naturaleza del servicio del taxi en la legislación española

**58.** Pese a la reciente sentencia del TJUE que se ha analizado aquí y que existe una jurisprudencia consolidada definiendo los conceptos autónomos implicados en la materia, la reciente reforma del régimen de la LOTT los ignora. En efecto, el Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, en su Título IV denominado “Medidas para la adecuación al Derecho de la Unión Europea en materia de arrendamiento de vehículos con conductor” modifica en su artículo 149 la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres “en sentido contrario”<sup>77</sup>.

<sup>71</sup> STJUE de 12 de febrero de 2008, *BUPA y otros c. Comisión*, T-289/03, EU:T:2008:29, apdo. 172.

<sup>72</sup> STJUE de 19 de mayo de 1993, *Corbeau*, C-320/91, EU:C:1993:198, apdo. 14.

<sup>73</sup> STJUE de 7 de noviembre de 2018, *Comisión c. Hungría*, C-171/17, EU:C:2018:881, apdo. 43. FRANCO ESCOBAR, S., *La autorización administrativa en los servicios de interés económico general. Intervención administrativa en los mercados de las comunicaciones, la energía y los transportes*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

<sup>74</sup> STJUE de 12 de febrero de 2008, *BUPA y otros c. Comisión*, T-289/03, EU:T:2008:29, apdo. 172.

<sup>75</sup> STJUE de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, apdo. 27.

<sup>76</sup> STJUE de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, apdo. 27.

<sup>77</sup> Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales

La norma introduce tres nuevos apartados en el artículo 99 estableciendo en el nuevo apartado quinto que el otorgamiento de las autorizaciones para las VTC estará condicionado al cumplimiento de criterios medioambientales sobre la mejora de la calidad del aire y la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. Asimismo, estará condicionado al cumplimiento de los requisitos necesarios para la gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de la Comunidad Autónoma en la que pretenda autorizarse. Además, merece la pena resaltar que el recién introducido apartado séptimo establece que se podrán introducir reglamentariamente otros criterios objetivos y amparados en razones imperiosas de interés general para el otorgamiento de la autorización.

Con esta reforma, que introduce nuevas restricciones, únicamente a las VTC, el Estado parece amparar bajo la apariencia de cumplir con lo dispuesto en la STJUE expuesta anteriormente, una calificación del sector del taxi que le permita darle una regulación diferente y previsiblemente más favorable al sector del taxi que al sector de las VTC.

No obstante, esta nueva calificación no cumple realmente con lo establecido por la STJUE del 8 de junio de 2023. El Abogado General ya indicó en sus conclusiones generales precedentes a la STJUE, que el término de “servicio de interés público” es un término empleado en la legislación española que nunca se ha empleado en el derecho de la UE. Asimismo, el TJUE afirmó que la calificación que el derecho nacional de un determinado Estado miembro dé a los objetivos perseguidos por una de sus medidas, no debería afectar a la calificación que se le atribuya de acuerdo con la legislación y jurisprudencia europeas, con las consecuencias que ello conlleve.

España no ha demostrado en el litigio, ni tampoco en el preámbulo de la Ley 5/2023 que se cumplen los requisitos mínimos para que los servicios de transporte de pasajeros privado (urbano e interurbano) pueda calificarse de SIEG, en cambio, continúa introduciendo nuevas restricciones a la actividad de las VTC.

## VIII. Reflexión final

**59.** Debe realizarse una necesaria deliberación a partir del fallo de la STJUE de 8 de junio de 2023 en el caso *Prestige & Limousine S.L.*, ya que conclusiones son sustancialmente diferentes a las conclusiones sostenidas por el Tribunal Supremo y otros órganos jurisdiccionales acerca de las limitaciones impuestas normativamente por la normativa estatal reguladora del servicio prestados por los taxis y las VTC, así como las introducida por las distintas Administraciones territoriales<sup>78</sup>.

Este fallo se refiere a la restricción del número de licencias de VTC en el ámbito de la conurbanización de Barcelona, sin embargo, el condicionamiento del número de estas licencias a la ratio 1/30 respecto de las del taxi es, por supuesto trasladable a lo previsto en la LOTT.

Curiosamente, la reforma legislativa adoptada veinte días después de dictarse la sentencia, a través del Real Decreto Ley 5/2023 mantiene, entre otras, esta limitación de las autorizaciones de las VTC en relación 1/30 del artículo 48.3 LOTT e introduce otras, a pesar de que el objetivo de esta reforma era adecuar la legislación española al Derecho de la Unión.

**60.** El TSJ de Cataluña tampoco ha resuelto sobre la segunda licencia a pesar de que ya han transcurrido casi ocho meses desde que el TJUE se pronunciara sobre la compatibilidad de la normativa del Área Metropolitana de Barcelona con el Derecho de la Unión.

**61.** La sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 debiera modificar la jurisprudencia española, teniendo en cuenta el mandato del artículo 4.1 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de acuerdo con el cual los jueces y tribunales “aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la

---

de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. BOE núm. 154, de 29 de junio de 2023.

<sup>78</sup> DOMENECH PASCUAL, G. , En Luxemburgo sí hay jueces. A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de las VTC. Obtenido de Hay Derecho, 2023.

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>79</sup>. Ello, sumado al principio primacía del Derecho de la UE sobre el Derecho interno, debe llevar como consecuencia lógica que los tribunales españoles anularan estas limitaciones a la libertad de empresa de los operadores de servicios VTC, permitiéndoles operar en igualdad de condiciones que el resto de los prestadores de servicios análogos, y destruyendo el proteccionismo estatal existente en favor del sector del taxi.

Todo ello no solo radicaría en beneficio de las empresas a nivel europeo sino también y fundamentalmente en beneficio de los consumidores, que podrían aprovechar una gama de servicios mucho más amplio y de mayor calidad, impulsada por una competitividad sana entre prestadores del mismo servicio, fundamento básico del principio de competencia, uno de los principales bastiones del Derecho de la Unión Europea.

En conclusión, no sólo existen razones económicas que evidencian la conveniencia de modificar la legislación española, tal y como se desprende del Informe de la CNMC sobre el tema: “La única opción normativa alineada con el interés general es establecer un régimen de libertad de entrada y libertad de precio en el transporte urbano de pasajeros en vehículo de turismo (taxi o VTC), en todos los segmentos del mercado y con libre prestación del servicio en todo el territorio nacional.”<sup>80</sup>. Es que, además, existe una obligación legal, derivada del Derecho de la Unión de eliminar de nuestro ordenamiento jurídico las restricciones a la entrada y la diversidad regulatoria entre el taxi y las VTC.

---

<sup>79</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE núm. 157, 02/07/1985.

<sup>80</sup> SILOS RIBAS M., Informe Subdirección Económica CNMC, *Estimación del daño ocasionado por el régimen de monopolio en los servicios de taxi en España Informe*,