

INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA EL DECRETO 5/2024, DE 10 DE ENERO, EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

UM/004/24

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de febrero de 2024

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 16 de enero de 2024 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital la reclamación de un operador, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), frente al Decreto 5/2024, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor¹.

¹ [BOCM núm 9 de 11 de enero de 2024.](#)

La reclamación se dirige contra determinado contenido de los artículos 2, 3, 4 y 8 del Decreto al considerar que vulnera la LGUM. En particular, la reclamación alega:

- Que el artículo 2 vulnera la LGUM al no permitir que la titularidad de las autorizaciones por parte de sociedades civiles y al exigir que el arrendamiento sea a largo plazo. Tampoco existe justificación para la obligación de disponer de un número de conductores igual o superior al 75% de las autorizaciones de transporte en alta.
- Que las exigencias del artículo 3 relativas a la antigüedad del permiso de conducir de más de dos años y a no haber sido condenado por delitos contra la libertad sexual son innecesarias y desproporcionadas.
- Que el artículo 4 resulta innecesario y desproporcionado al remitirse a los requisitos técnicos de los vehículos previstos en el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT).
- Que el artículo 8 no es proporcionado en tanto impide el estacionamiento de los VTC cerca de lugares con afluencia masiva de personas y al limitar el precio en momentos de alta demanda.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”

El concepto de “actividad económica” se define en el apartado b) del anexo de la LGUM como “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.*”

El caso que nos ocupa versa sobre la actividad de VTC, lo cual se ha de considerar una actividad sometida a la LGUM, pues supone la ordenación de

medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

III.1. Normativa aplicable

III.1.1. Normativa sobre VTC

La actividad de VTC se regula con carácter general por la normativa estatal prevista en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y su Reglamento de desarrollo (citado ROTT), teniendo en cuenta las particularidades establecidas por el Real Decreto-ley 13/2018. En el caso de la Comunidad de Madrid, el Decreto impugnado desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre.

1) Regulación estatal: el Real Decreto-ley 13/2018

El régimen jurídico de las autorizaciones estatales de VTC previsto en la LOTT y el ROTT experimentó cambios relevantes como consecuencia del Real Decreto-ley 13/2018, a tenor del cual:

- Se limitó en lo sucesivo la eficacia de dichas autorizaciones estatales de VTC al transporte interurbano (artículo único).
- Sin perjuicio de ello, a las autorizaciones existentes o pendientes de resolverse, se les concedió un plazo de cuatro años, con una finalidad indemnizatoria, durante el cual podrían seguir prestando servicios en el ámbito urbano. A tal fin, los servicios prestados en ámbito urbano quedaban sujetos a las determinaciones y limitaciones que pudieran establecer los órganos competentes en materia de transporte urbano en relación con la utilización del dominio público viario, la gestión del tráfico y la protección del medio ambiente, especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones por razón de la contaminación (disposición transitoria única)².

² DT única, 1.c): “Los servicios de transporte prestados en el ámbito urbano por los titulares de dichas autorizaciones quedarán sujetos a todas las determinaciones y limitaciones que establezca el órgano competente en materia de transporte urbano en el ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica; especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones a la circulación por razones de contaminación atmosférica”.

- Finalmente, se habilitó desde su entrada en vigor a las comunidades autónomas competentes por delegación del Estado para otorgar autorizaciones de VTC de ámbito nacional, para modificar las “condiciones de explotación” previstas en el artículo 182.1 del ROTT, para toda autorización estatal (incluidas las de la disposición transitoria primera) en servicios que transcurran íntegramente por su ámbito territorial (disposición adicional primera), con la debida proporcionalidad.

En vista de la autorización temporal (4 años) prevista en el Real Decreto-ley para la prestación de los servicios urbanos por parte del VTC, era necesaria una regulación autonómica que eventualmente permitiese la continuación de tales servicios. En el caso de la Comunidad de Madrid, tal previsión se incluyó a través de la modificación de la Ley 20/1998, citada, mediante la Ley 11/2023, a lo cual se alude a continuación.

2) Regulación autonómica

La Ley 20/1998 de la Comunidad de Madrid, aprobada en aplicación del artículo 148.1.5.a de la Constitución Española y conforme al artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía, se modificó mediante la Ley 11/2023 a fin de incorporar la actividad de VTC, permitiendo a los titulares de las autorizaciones de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid, existentes a su entrada en vigor, a seguir prestando servicios de carácter urbano a la terminación de la habilitación temporal prevista en el mencionado Real Decreto-ley 13/2018.

El preámbulo del Decreto reclamado alude a la señalada modificación legal, mencionando la posibilidad de imponer límites de precio entre otros requisitos que se remiten a desarrollo reglamentario, habilitación a la que el propio Decreto da cumplimiento:

“El nuevo artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, prevé que la realización de servicios urbanos mediante esta modalidad de transporte en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, queda condicionada a que las personas titulares obtengan la correspondiente autorización para lo que deberán cumplir los requisitos que reglamentariamente se establezcan, los cuales también deberán ser cumplidos por las personas titulares de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor a los que hace referencia la disposición adicional cuarta de la misma. Además, prevé que reglamentariamente, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicio haga preciso evitar situaciones desmedidas para las personas usuarias, se podrá establecer el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios.

Por su parte, el artículo 14 quater de la misma establece que la prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por las personas titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos que, en relación con los conductores, los vehículos y demás condiciones para su realización, se establezcan reglamentariamente”.

Entre otros requisitos, el Decreto incluye los que son objeto de impugnación por vía del artículo 26 LGUM: la prohibición de que las sociedades civiles sean titulares de licencias; la exigencia de arrendamiento de vehículos a largo plazo; el número mínimo de conductores; las limitaciones sobre antigüedad del permiso de conducir y de no condena penal en delitos contra la libertad sexual, así como requisitos técnicos, limitaciones sobre estacionamiento de los VTC cerca de lugares con afluencia masiva de personas y límite de precio.

A tales requisitos se hará referencia pormenorizada en los lugares oportunos.

III.1.2. Principios de la LGUM

Por lo que respecta a la LGUM, el artículo 5 exige que toda medida limitativa de la actividad económica satisfaga el principio de necesidad y de proporcionalidad, en este último caso asegurando su adecuación a la razón imperiosa de interés general que se pretenda salvaguardar y su carácter menos restrictivo posible de la actividad económica:

“Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

Las razones imperiosas de interés general que pueden justificar la adopción de una medida limitativa de la actividad económica están previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio:

“11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

Por su parte, el artículo 17 de la LGUM permite la intervención en la actividad económica mediante un régimen autorizador previsto en norma con rango de Ley, *“Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”*.

Junto a ello, puede mencionarse el artículo 18.2.d) en relación con el artículo 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a tenor de los cuales no podrán imponerse limitaciones por razones económicas³.

III.1.3. La STJUE en el asunto C-50/21

La STJUE en el asunto C-50/21, dictada en respuesta a una remisión prejudicial, recordó, de modo particular en cuanto a las limitaciones cuantitativas a la actividad, que toda restricción ha de ser necesaria, adecuada y proporcionada⁴.

Los apartados 69 a 72 de la Sentencia explican que, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal, los objetivos de buena gestión del tráfico y de protección del medio ambiente pueden constituir razones imperiosas de interés general. En cambio, no pueden aceptarse objetivos de carácter meramente económico, de modo que el objetivo de garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi no puede invocarse para justificar la preservación de un equilibrio entre el taxi y el VTC⁵.

³ El artículo 18.2.d) se refiere a *“Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”* Por su parte, el artículo 10.e) de la Ley 17/2009 prohíbe los: *“Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.”*

⁴ La Sentencia declaró: *“3) El artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.”*

⁵ *“69. A este respecto, en primer lugar, como ha señalado el Abogado General en los puntos 75 y 76 de sus conclusiones, el objetivo de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de una conurbación, por un lado, así como el de protección del medio ambiente en esa conurbación, por otro, pueden constituir razones imperiosas de interés general (véanse,*

En definitiva, el Tribunal de Justicia habría negado que el objetivo de preservar la viabilidad económica de la actividad del taxi permita imponer limitaciones al VTC.

III.2. Aplicación de los principios de la LGUM

Según lo indicado, la reclamante cuestiona cierto contenido del Decreto autonómico en tanto lo considera una limitación desproporcionada a la actividad económica de VTC. Los apartados siguientes analizan de modo separado las restricciones objetadas.

III.2.1. Restricciones previstas en el artículo 2

Se reclama en primer lugar que el artículo 2 vulnera la LGUM al no permitir que la titularidad de las autorizaciones por parte de sociedades civiles (artículo 2.1.b) y al exigir que el arrendamiento sea a largo plazo (artículo 2.1.c). Tampoco existe justificación para la obligación de disponer de un número de conductores igual o superior al 75% de las autorizaciones de transporte en alta (artículo 2.1.d).

“Artículo 2

Requisitos para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones

1. Para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor previstas en el artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, los solicitantes deberán cumplir los siguientes requisitos:

(...)

b) Ser persona física o jurídica, siempre que, en este último caso, sus estatutos recojan de forma expresa que la realización de transporte público de viajeros en vehículo turismo forma parte de su objeto social.

No podrán otorgarse las autorizaciones de forma conjunta a más de una persona física, ni a comunidades de bienes u otras formas societarias que no diferencien su patrimonio del de sus integrantes.

c) Disponer de los vehículos turismo, a los que han de referirse las autorizaciones, en propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento a largo

en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 2011, Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartado 74, y de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartados 134 y 135) [...] 71. En el caso de autos, como ha señalado el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, el objetivo de garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi también debe considerarse un motivo de carácter puramente económico que no puede constituir una razón imperiosa de interés general, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior de la presente sentencia”.

plazo, que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de este reglamento.

d) Contar, al menos, con un número de conductores igual o superior al 75 por ciento de las autorizaciones en alta, los cuales deberán cumplir las condiciones establecidas en el artículo siguiente.”

La reclamante expone en los siguientes términos sus objeciones:

- Con relación a la prohibición para las sociedades civiles de ser titulares de licencias, el artículo 54 TFUE, integrado dentro del capítulo sobre “libertad de establecimiento”, reconoce plenos derechos a las sociedades civiles, de modo que no es necesario ni proporcionado excluirlas⁶.
- Sobre el régimen de titularidad de los vehículos, incluido el arrendamiento a largo plazo, señala que ya la STS de 4 de abril de 2018 anuló este requisito previsto en el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (artículo 181.2).
- Sobre la exigencia sobre el número mínimo de conductores, señala que son las empresas las que en todo momento fijan según su situación el personal necesario, máxime si tenemos en cuenta que hay momentos en los que puede existir más o menos trabajo.

Al respecto de las restricciones anteriores, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

La imposibilidad de que dispongan de licencia las jurídicas con forma de “*comunidades de bienes u otras formas societarias que no diferencien su patrimonio del de sus integrantes*” tiene reflejo en la normativa estatal.

Dicho requisito está previsto en términos casi idénticos en el artículo 43 de la LOTT, relativo a las autorizaciones de transporte público:

“b) Cuando no se trate de una persona física, tener personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren.

En ningún supuesto podrán otorgarse autorizaciones de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes. Tampoco se otorgarán autorizaciones a personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

⁶ Artículo 54 TFUE: “*Las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión quedarán equiparadas, a efectos de aplicación de las disposiciones del presente capítulo, a las personas físicas nacionales de los Estados miembros. / Por sociedades se entiende las sociedades de Derecho civil o mercantil, incluso las sociedades cooperativas, y las demás personas jurídicas de Derecho público o privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo”.*

Se intuye que la razón imperiosa de interés general subyacente a dicha exigencia sería la protección frente al fraude. En vista de lo anterior, no cabe hacer reproche al Decreto en este punto.

En relación con el régimen de titularidad de los vehículos y, en particular, la exigencia de que se trate de arrendamiento “a largo plazo”, tal exigencia se prevé asimismo en el artículo 99 de la Ley 16/1987, en los siguientes términos:

“A efectos de lo dispuesto en la letra d) del citado artículo 43.1, las empresas dedicadas a la actividad de arrendamiento con conductor habrán de disponer en todo momento de un vehículo matriculado en España adscrito a la autorización en propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento a largo plazo de conformidad con lo dispuesto en la normativa de tráfico y circulación de vehículos a motor, salvo en los supuestos de sustitución provisional del vehículo por avería, en los que podrá utilizarse un vehículo en arrendamiento ordinario de conformidad con lo establecido reglamentariamente”.

Así pues, no cabría objetar tal exigencia del Decreto autonómico.

Por lo que se refiere al número mínimo de conductores (igual o superior al 75% de las autorizaciones en alta), en la memoria del proyecto consta la motivación de la desestimación de esta previsión en los siguientes términos⁷:

“Respecto del número de conductores con los que se hace contar, no se puede aceptar su propuesta, si bien, en atención a las alegaciones formuladas al respecto se ha considerado que ha de contarse con un número de conductores igual o superior al 75 por ciento de las autorizaciones en alta, sin tener que incluir en la norma la previsión que plantean ante situaciones excepcionales de restricciones en la movilidad, en cuyo caso, ya se tomarían las medidas que tuvieran que adoptarse”.

Tales explicaciones merecerían, acaso, una mayor justificación de dicho número mínimo de conductores elegido.

III.2.2. Restricciones previstas en el artículo 3

Las reclamantes consideran que las previsiones del artículo 3 sobre antigüedad del permiso de conducir (más de dos años) y sobre no haber sido condenado por delitos contra la libertad sexual son innecesarias y desproporcionadas.

“Artículo 3

Condiciones que han de cumplir los conductores

⁷ https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/pdf_main_desp_cja_0.pdf

1. Para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor en la Comunidad de Madrid, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Contar con el permiso de conducir de la clase B, con al menos dos años de antigüedad.

(...)

d) No haber sido condenado por delitos contra la libertad sexual”.

La reclamante considera que el requisito de antigüedad se opone a la Directiva 2006/123/CE, en concreto a tenor de su considerando 9 y de sus previsiones sobre reciprocidad de los permisos entre Estados (artículo 2) y edad mínima para conducir (artículo 4).

Con relación a la existencia de antecedentes penales, la reclamante recuerda que una previsión análoga de la Ordenanza del taxi de Madrid se anuló por la Sentencia 564/2017, de 17 de junio, del TSJ de Madrid, al indicar la falta de cobertura legal de una norma reglamentaria para acceder a antecedentes penales.

Con relación a tales objeciones, se realizan las siguientes observaciones:

En lo relativo a la antigüedad en el permiso de conducción, la memoria señala: “se pretende una profesionalización del sector, por lo que, además, del permiso de conducción B se exige la superación de una prueba, por lo que el plazo adecuado para ello es de dos años”⁸.

Junto a ello, cabría considerar que la razón imperiosa de interés general a proteger en este caso sería la seguridad pública, en su vertiente de seguridad vial, de modo que dicha limitación podría considerarse justificada.

Lo relativo a la ausencia de condenas en materia de libertad sexual se justifica en la memoria del siguiente modo:

⁸ La prueba se establece en el artículo 3.1.f): “Superar la prueba para valorar los conocimientos, que al efecto se establezca por la consejería competente en materia de transportes, en relación con el manejo de dispositivos digitales con mapa de navegación, uso del castellano, primeros auxilios, contenido de este reglamento y de las normas reguladoras de los servicios de transporte público en vehículos de arrendamiento con conductor, lugares, oficinas públicas, hoteles y centros de ocio más importantes de la Comunidad de Madrid, así como aquellos otros que se puedan determinar por la citada consejería”. Y ello sin perjuicio de la exención prevista en la DT 2ª: “No obstante, lo previsto en el párrafo anterior, los conductores que a la entrada en vigor de este decreto vinieran ejerciendo la conducción de vehículos de arrendamiento con conductor, durante al menos un año de forma ininterrumpida, o dos en el período de los cuatro años anteriores a la entrada en vigor de este decreto, estarán exentos de superar dichas pruebas.”

“Respecto de la inclusión del requisito de «No haber sido condenado por la comisión de delitos contra la libertad sexual» (título VIII, del libro II, del Código Penal), se justifica ya que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.5 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia:

«Será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos. A tal efecto, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales».

Así pues, la autoridad competente considera que la actividad de VTC, en tanto puede implicar el contacto habitual con menores, cuenta con la habilitación legal señalada. Dicha restricción estaría relacionada con una razón imperiosa de interés general de seguridad pública. En vista de que los menores no tienen vedado el acceso a los servicios de VTC, y aunque podría cuestionarse si dicho uso es “habitual” en los términos de la Ley 26/2015, en vista de los intereses a proteger, la medida podría ser proporcionada en este caso.

III.2.3. Restricciones previstas en el artículo 4

El artículo 4.2 del Decreto establece requisitos técnicos de los vehículos en estos términos:

“2. Los vehículos deberán cumplir la potencia de motor y la longitud mínima exterior prevista en el artículo 181 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la potencia de motor y la longitud mínima exterior, con las excepciones previstas en el mismo”.

La reclamante cuestiona dichas exigencias al considerar que no están justificadas en términos de necesidad y de proporcionalidad a tenor de la STJUE C-50/21 y el artículo 5 LGUM.

La memoria de la norma señala que *“en cuanto a la potencia de motor y longitud mínima exigibles se mantiene la establecida en la normativa del Estado, pues, dichos vehículos también han de cumplir la normativa de aquél para ser titular de la autorización de ámbito nacional y, en el mismo sentido”.*

Los requisitos de longitud y potencia de la norma estatal fueron objetados en el recurso para la garantía de la unidad de mercado interpuesto por la CNMC frente al Real Decreto 1057/2015.

La STS de 4 de junio de 2018 desestimó este motivo con el argumento de que tal restricción se justificaba en la necesidad de garantizar el equilibrio entre la actividad del taxi y el VTC⁹.

Esa misma razón de mantenimiento del equilibrio entre las modalidades de taxi y VTC justificó otras medidas limitativas al VTC, como las derivadas de la ratio 1/30¹⁰. Sin embargo, la STJUE C-50/21 declaró que “*el objetivo de garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi (...) no puede constituir una razón imperiosa de interés general*”.

Ese pronunciamiento ha motivado el cambio de criterio del TS con relación a la ratio 1/30. En una Sentencia reciente, el TS ha negado que la mera existencia de limitaciones cuantitativas a la actividad de transporte de viajeros en VTC permita aplicar la ratio 1/30, pues todo límite cuantitativo debería estar justificado en una razón imperiosa de interés general y ser proporcionado¹¹.

En esa línea, a la vista de la STJUE en el asunto C-50/21, todo requisito técnico de los vehículos de VTC debe motivarse en términos de necesidad y de proporcionalidad y, especialmente, en este caso, fundamentarse en las razones de interés general de protección del medio ambiente y de gestión del tráfico.

III.2.4. Restricciones previstas en el artículo 8

Por último, la reclamación considera desproporcionado el artículo 8 del Decreto en tanto impide el estacionamiento de los VTC cerca de lugares con afluencia masiva de personas y al limitar el precio en momentos de alta demanda.

⁹ “*La impugnación ha de ser desestimada. Una vez admitido que el mantenimiento del equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano mediante arrendamiento de vehículos con conductor al objeto de preservar la opción pública por mantener un servicio de taxis con arreglo a determinados criterios es una razón imperiosa de interés general que justifica medidas restrictivas de servicios análogos, dicha justificación se proyecta también sobre los requisitos que estamos examinando. Tiene razón el Abogado del Estado en que exigiendo las administraciones competentes (autonómicas o locales) requisitos encaminados a asegurar determinados niveles de calidad y seguridad en los taxis, no puede objetarse que se adopten exigencias análogas a los servicios de transporte que compiten con ellos*”.

¹⁰ “*De acuerdo con lo dicho en el anterior fundamento de derecho, debemos examinar si esta limitación cuantitativa responde a los principios de necesidad y proporcionalidad contemplados en el artículo 5 LGUM; si su carácter respeta las prohibiciones estipuladas en el artículo 18.g) LGUM; y, finalmente, si se trata de una limitación discriminatoria. / En cuanto a lo primero, una vez admitida la justificación de preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano a fin de asegurar una modalidad como la del taxi, la previsión de una proporción entre el número de licencias es sin duda una medida idónea y proporcionada, sin que parezca fácil arbitrar una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva ni corresponda hacerlo a esta Sala*”.

¹¹ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-estima-un-recurso-contrala-denegacion-de-1-000-licencias-VTC-por-la-Comunidad-de-Madrid-que-aplico-el-limite-de-1-licencia-por-cada-30-de-taxi>

En concreto, el artículo 8.2.a) dispone:

“2. Además de lo previsto en el apartado anterior, en la realización de los servicios, los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) En ningún caso, podrán circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados con este objeto.

A estos efectos, la mera circulación o estacionamiento de los vehículos en la vía pública sin un servicio contratado, no supone propiciar la captación de personas viajeras, requiriéndose para su consideración una conducta activa del conductor del vehículo, adscrito a la autorización de arrendamiento de vehículo con conductor, tendente a esta finalidad como ofrecer sus servicios a los viandantes o que el vehículo lleve algún rótulo o cartel por el que se ofrece para hacer servicios a partir de ese lugar.

Sin perjuicio de lo anterior, se entenderá que se está propiciando la captación de personas viajeras cuando, sin estar previamente contratados, los vehículos se encuentren estacionados en el interior y en los accesos de entrada o salida del recinto del aeropuerto, de las estaciones de ferrocarril y de autobuses, y cualquier otro lugar donde exista una afluencia masiva de personas por razones de tipo cultural, deportivo, musical o social. Se entenderá que en un lugar existe afluencia masiva de personas cuando, conforme a lo dispuesto en la correspondiente normativa del municipio donde se celebre el evento de que se trate, sea preciso el establecimiento de un plan de movilidad”.

Por su parte, con relación a los límites de precio, los apartados 4 y 5 del artículo 8 disponen:

“4. En circunstancias excepcionales de alta demanda de servicios, de conformidad lo previsto en el artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, el precio de los servicios no podrá superar el 75 por ciento sobre el precio base, siendo imputable la responsabilidad a la persona física o jurídica que lo hubiera calculado.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será también de aplicación a los servicios contratados por plaza con pago individual previstos en el siguiente artículo.

5. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se considerarán circunstancias excepcionales de alta demanda de servicios aquellas que, como consecuencia de la celebración de eventos no habituales o extraordinarios de cualquier naturaleza en los que, la ubicación de su realización, los horarios de inicio o finalización, la afluencia masiva de asistentes y otras de distinta índole, determinen que la oferta de transporte resulte insuficiente para cubrir las necesidades de desplazamiento de los asistentes.”

La reclamante cuestiona la restricción sobre captación de personas desde la perspectiva de la citada STJUE en el asunto C-50/21. Asimismo, considera

innecesaria y desproporcionada la limitación del precio del servicio porque lo único que conseguirá será la carencia de vehículos en momentos de alta demanda, al no ser servicios rentables. La solución más sencilla sería el pago por plaza individual de modo que el precio se pueda repartir entre varios usuarios.

Por lo que respecta a las restricciones sobre estacionamiento, la norma reclamada exige una conducta activa del conductor de VTC para que se considere que está favoreciendo la captación de viajeros, cuestión que cabe valorar de forma positiva. Sin perjuicio de ello, se considera que existe captación de clientes en caso de estacionamiento, sin previa contratación, en las proximidades de un *“aeropuerto, de las estaciones de ferrocarril y de autobuses, y cualquier otro lugar donde exista una afluencia masiva de personas por razones de tipo cultural, deportivo, musical o social”*. La norma considera que tiene lugar tal afluencia masiva solo cuando, según la normativa del municipio en que se celebre el evento, sea preciso el establecimiento de un plan de movilidad.

Así pues, el Decreto no impide el estacionamiento en la vía pública, ni asigna, sin más a todo estacionamiento el propósito de captar clientes, pues se requiere para ello una conducta activa del conductor. A ello se añade que, a efectos de captación de clientes en lugares de *“afluencia masiva”*, la norma limita dicho supuesto de hecho a que tal afluencia a un evento requiera un plan de movilidad.

La anterior restricción al estacionamiento estaría asociada a la exigencia de previa contratación para la actividad de VTC, la cual ha confirmado el Tribunal Supremo (citada STS de 4 de junio de 2018) con base en la necesidad de asegurar el equilibrio entre la actividad de taxi y la de VTC.

Sin perjuicio de que, en este caso, la autoridad competente ha tratado de delimitar el caso en que existiría captación de clientes, y si bien la citada STJUE en el asunto C-50/21 exige que toda limitación al VTC esté fundamentada en una razón imperiosa de interés general y ser proporcionada, dicha razón de interés general podría ser en este caso la prevención del fraude, a fin de evitar que el VTC lleva a cabo una actividad de taxi encubierta.

En cuanto al precio del servicio, ha de señalarse que la remisión a la determinación reglamentaria de un precio máximo cuenta con habilitación en la Ley 20/1999, en redacción dada por la Ley 11/2023: *“No obstante, reglamentariamente se podrá establecer, para circunstancias excepcionales en las que la alta demanda de servicios haga preciso evitar situaciones desmedidas para los usuarios, el incremento máximo a aplicar sobre el precio de los servicios calculado sin la existencia de aquellas”*.

En vista de ello, la cuestión se limitaría a determinar si el precio máximo exigido (75% sobre el precio base) resulta o no proporcionada.

En la memoria consta la respuesta a las observaciones de una empresa de VTC que justifica el porcentaje adoptado del siguiente modo: *“En cuanto a la previsión contenida en el proyecto por la que, en situaciones de alta demanda no se podrá subir el precio de los servicios, proponen que el porcentaje que no se pueda superar sea el 200 por ciento, lo que se considera muy elevado por lo que no se acepta; no obstante, a la vista de todas las alegaciones formuladas se ha entendido que es más conveniente poner un porcentaje del 75 por ciento, para intentar asegurar que, en estas situaciones se realicen los servicios y no que dejen de hacerse por resultar poco atractivos, además, está la experiencia de otros países cercanos, que tienen el 100 por ciento y parece que funciona bien.”*

En definitiva, si bien la restricción cuenta con habilitación legal, cabría plantearse que fuese posible un mayor esfuerzo de motivación en este caso.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, cabría pensar en un mayor esfuerzo de motivación acerca de ciertos límites de la norma reclamada, como el relativo al número mínimo de conductores con relación a las licencias de alta, requisitos técnicos de los vehículos o de ejercicio de la actividad y el precio máximo exigible en momentos de alta demanda. En cambio, se considera que otras medidas como las de antigüedad del permiso de conducción o la carencia de ciertos antecedentes penales, contarían con la debida justificación.