

Dossier sobre economia col·laborativa (i II)

Noves estratègies i dimensions alternatives de l'economia de plataforma

Coordinator: Lluís Alfons Garay Tamajón

SUB IUDICE

Plataformes digitals en el sector dels VTC

Gabriel Doménech Pascual

Universitat de València

RESUM El sector del transport urbà de passatgers amb vehicles turisme (taxi i VTC) és, segurament, el sector on la irrupció de l'economia col·laborativa –o, si es prefereix dir-ho així, les plataformes digitals– ha donat lloc a controvèrsies més punyents, mesures reguladores més qüestionables i un gran nombre de plets. En aquest article, es fa un breu repàs de les qüestions reguladores més candents que aquí es plantegen, posant l'accent en les que encara estan pendents de resolució, en un sentit que no sembla fàcil de sotjar.

PARAULES CLAU economia col·laborativa; plataformes digitals; taxi; transport urbà de passatgers.

SUB JUDICE

Digital platforms in the vehicle for hire sector

ABSTRACT *The sector of urban passenger transport with tourism vehicles (taxis and vehicles for hire) is, surely, the one where the appearance of the sharing economy –or, we can choose to say, the digital platforms– has given rise to more heated controversies, more questionable regulatory measures and a greater number of disputes. In the work presented herein, a brief review is set out of the latest regulatory issues which have been outlined here, highlighting those which are still awaiting resolution, in a sense which is seemingly not easy to perceive.*

KEYWORDS *sharing economy; digital platforms; taxis; urban passenger transport*

1. La irrupció de les plataformes digitals en el sector dels VTC

Durant els últims anys, diversos sectors de l'economia han experimentat una forta sacsejada com a conseqüència de l'aparició de les plataformes digitals (p. ex., Uber, Cabify, BlaBlaCar, Deliveroo, Glovo i Airbnb). En alguns d'aquests sectors, aquesta aparició s'ha vist envoltada d'una intensa polèmica, que ha tingut el seu reflex jurídic en forma d'una allau de mesures reguladores i plets. Les disputes han estat especialment fortes allí on hi havia una densa regulació i les autoritats reguladores estaven, en bona part, capturades pels operadors ja establerts.

El sector del transport urbà de passatgers amb turismes n'és un bon exemple. Els taxis i els anomenats *vehicles turisme amb conductor* (VTC) es reparteixen aquest mercat. Tots dos han estat sotmesos a nombroses restriccions reguladores, d'entre les quals destaquen les següents:

- 1) Per desenvolupar aquesta activitat, es requereix l'obtenció d'una autorització administrativa prèvia. El nombre d'autoritzacions –i, al capdavant, el de vehicles amb els quals es pot prestar el servei– ha estat «artificialment» limitat per les autoritats reguladores.
- 2) Aquest mercat està fragmentat territorialment. Els serveis de taxi només es poden iniciar en el terme del municipi que hagi atorgat la corresponent llicència, tret d'excepcions. Els VTC, per la seva banda, només poden prestar serveis habitualment dins del territori de la comunitat autònoma on estigui domiciliada l'autorització en què s'emparen.

Les diferències reguladores més significatives entre tots dos tipus de vehicles són les següents:

- Els preus i altres condicions (p. ex., horaris i calendaris) dels serveis prestats pels taxis estan regulats.
- El nombre d'autoritzacions de taxi, de què una mateixa persona pot ser titular, se sol limitar.
- Els taxis poden prendre passatgers a les parades, directament al carrer a sol·licitud d'aquests o contractar els seus serveis amb antelació. En canvi, els VTC únicament poden prestar serveis prèviament contractats.
- Durant el període que hi ha haver entre la Llei 25/2009 i el Reial decret 1057/2015 no hi havia restriccions quantitatives per sol·licitar llicències de VTC. Aquesta finestra temporal de llibertat d'entrada va propiciar un increment considerable de la flota de VTC. Si l'any 2010 hi havia gairebé 3.000 llicències, el 2021 hi ha 16.911 llicències a Espanya (per 64.315 de taxi).

En aquest context normatiu, la irrupció de plataformes com Uber i Cabify ha fet possible: 1) reduir dràsticament les asimetries informatives i els costos de transacció que implica precontractar un VTC, 2) generar considerables economies d'escala i de xarxa, i 3) aprofitar l'enorme increment de llicències VTC per prestar, d'una manera molt eficient i rendible, un gran volum de serveis de transport.

De resultes d'això, moltes de les regulacions descrites més amunt s'han tornat desproporcionades, ja que les fallades del mercat que miraven de combatre, ara poden ser eliminades o pal·liades d'una manera molt més eficient mitjançant les referides plataformes digitals. L'experiència d'altres països, on s'ha liberalitzat el sector, permet estimar que l'eliminació de diverses d'aquestes restriccions incrementaria el benestar social, especialment la dels usuaris.

Observem dos exemples. El primer és el de la limitació del nombre de vehicles. El principal argument adduït per establir-la és el de les externalitats –pol·lució ambiental i congestió del trànsit– que aquests generen. Però aquest argument no és atendible per diverses raons.

- a) Si es vol combatre aquests efectes negatius, el que caldria fer és reduir el nombre global de turismes que circulen per les nostres ciutats, i no solament el de taxis o VTC en particular.
- b) Aquesta limitació pot resultar inútil o, fins i tot, contraproduent per aconseguir aquesta reducció. No és gens clar que una restricció de l'oferta de taxis i VTC repercutirà positivament en el medi ambient i la fluïdesa del trànsit. És possible que alguns individus que viatjarien en taxi o VTC, si l'oferta fos més gran, recorrin als vehicles privats i, per tant, aquestes externalitats s'acabin agreujant.

- c) Molts estudis han posat de manifest que l'establiment d'un impost que gravi l'accés al centre urbà permet aconseguir aquests objectius d'una manera molt més eficient. Per descomptat, aquesta alternativa és molt més respectuosa amb la llibertat i la igualtat, ja que dona a tots els ciutadans la possibilitat de transitar-hi i, en principi, s'aplica igualment a tots els que desenvolupen aquesta activitat.

El segon és el de la pròpia dualitat reguladora existent entre els taxis i els VTC. En vista que avui precontractar un VTC per mitjà d'una plataforma digital resulta més fàcil i eficient que agafar un taxi en una parada o «aixecant la mà», quin sentit té continuar mantenint aquesta dualitat? Què s'hi guanya?

2. Resistència al canvi

Qualsevol podria pensar que el que haurien de fer les autoritats competents és revisar aquestes restriccions reguladores, eliminar les que siguin obsoletes i permetre que les plataformes digitals operin en aquest sector sense més limitacions que les estrictament necessàries i no excessives per corregir les fallades del mercat que encara subsisteixen.

Tanmateix, no és això el que ha passat. Més aviat, tot el contrari. En línies generals, les autoritats han adoptat tota una bateria de mesures dirigides a intensificar aquestes restriccions i protegir els taxis enfront de la competència que representen els VTC.

Aquesta reacció s'explica, en gran manera, per dos factors. El primer –i, probablement, més determinant– és que aquestes autoritats porten dècades capturades pel gremi dels taxistes, que ha aconseguit exercir sobre aquestes una enorme pressió amb resultats molt reeixits. El segon factor és que, a la majoria de comunitats autònomes, la presència de VTC encara és molt escassa, la qual cosa fa que els titulars de les seves llicències, els seus treballadors i els seus usuaris tinguin una capacitat molt reduïda a l'hora d'influir sobre les autoritats i contrarestar les pressions del *lobby* del taxi. Resulta molt significatiu que, a cap de les quatre comunitats autònomes on la ràtio de VTC/taxis és més alta (Madrid, La Rioja, Cantàbria i Andalusia) s'hagin adoptat «mesures hostils» contra els primers.¹

3. La reacció de les autoritats reguladores

3.1. Reacció inicial: contenció

En línies generals, aquesta reacció inicial va consistir a frenar i contenir l'expansió dels VTC i protegir els taxistes enfront de la creixent competència que els primers representaven.

En efecte, d'antuvi, pràcticament totes les comunitats autònomes van denegar sistemàticament les llicències VTC sol·licitades durant el període de liberalització 2009-2015, la qual cosa va obligar els sol·licitants a acudir als tribunals perquè aquests els reconeguessin el seu dret a obtenir-les.

En segon lloc, tant les comunitats autònomes com l'Estat van aprovar diverses mesures encaminades a entorpir l'activitat dels VTC, algunes de les quals van ser considerades contràries al dret pels tribunals. Per exemple, el Decret llei català 5/2017, entre altres coses, va imposar una moratòria de dos anys per a la transmissió d'autoritzacions de VTC i va crear un registre electrònic de comunicacions dels serveis de VTC, amb la finalitat de sotmetre a control administratiu cadascun dels serveis prestats per aquests. La referida moratòria va ser declarada

1. Segons dades del Ministeri de Foment, l'1 de març de 2021, a Andalusia hi havia 9.195 taxis i 2.900 VTC. A Madrid, 15.714 taxis i 8.023 VTC. A Cantàbria, 512 taxis i 143 VTC. I, a La Rioja, 166 taxis i 83 VTC.

inconstitucional per la Sentència del Tribunal Constitucional 105/2018. El Govern central, per la seva banda, va establir, en virtut del Reial decret 1076/2017, una moratòria i un registre electrònic pràcticament idèntics, mesures que van ser considerades il·legals i anul·lades per la Sentència del Tribunal Suprem de 10 de març de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:732).

Aquí també es poden esmentar les prohibicions o limitacions de la possibilitat de circular (p. ex., pel centre urbà) que alguns ajuntaments (p. ex., el de Madrid, Còrdova i Granada) només han imposat als VTC, però no als taxis, i que diversos jutjats han considerat discriminatòries.

Finalment, s'han atorgat beneficis qüestionables als taxistes. Aquí destaquen els programes de rescat de llicències. En lloc d'incrementar l'oferta, a fi d'intensificar la competència i millorar els serveis en benefici dels usuaris, alguns ajuntaments (p. ex., el de Sevilla i Santa Cruz de Tenerife) han optat per restringir-la encara més, pagant quantitats considerables als taxistes que voluntàriament decideixen extingir les seves llicències.

3.2. Reacció posterior: penal i expulsió

En una segona fase, i com a resposta a la creixent pressió del *lobby* del taxi, s'ha mirat d'expulsar els VTC del mercat.

3.2.1. L'Ordenança de l'Autoritat Metropolitana de Barcelona de 2018

La primera fita, en aquest sentit, la constitueix l'Ordenança de l'Autoritat Metropolitana de Barcelona (AMB) de 26 de juny de 2018, que va deixar sense efecte al seu territori les autoritzacions de VTC atorgades després de 2009, la qual cosa implicava, *de facto*, expropiar-les. Aquesta Ordenança incorria en diverses il·legalitats flagrants i, per aquesta raó, va ser suspesa cautelarment per la Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 26 de juliol de 2018.

3.2.2. El Reial decret llei 13/2018

En virtut d'aquesta norma, el Govern central disposa que les llicències VTC «habilitaran exclusivament per prestar serveis de transport interurbà de viatgers», entenent-se per transport interurbà aquell el «recorregut del qual passi el territori d'un únic terme municipal o zona de prestació conjunta de serveis de transport públic urbà». És a dir, aquestes llicències ja no permeten prestar serveis de transports urbans, la qual cosa pràcticament els priva de qualsevol utilitat, ja que l'aclaparadora majoria de recorreguts que actualment fan els VTC tenen lloc íntegrament en un únic terme municipal o zona de prestació conjunta de serveis de transport públic urbà.

Adicionalment, també es restringeix la prestació de serveis interurbans, perquè s'estableix, com a regla general, que aquests «s'hauran d'iniciar en el territori de la comunitat autònoma en què estigui domiciliada la corresponent autorització».

Aquestes restriccions són tan intenses que aboquen a la desaparició de la pràctica totalitat dels VTC. Conscient que aquesta regulació constitueix una expropiació de les corresponents llicències, el Govern preveu com a «indemnització» que, durant els quatre anys posteriors a l'entrada en vigor del Reial decret llei 13/2018, els seus titulars «podran continuar prestant serveis d'àmbit urbà», termini que es pot estendre fins als sis anys, si concorren determinades circumstàncies. Òbviament, cal posar en dubte que aquesta compensació sigui suficient per deixar «indemnes» els expropiats.

El Decret llei també «habilita» les comunitats autònomes per regular les condicions d'explotació dels serveis «l'itinerari dels quals es desenvolupi íntegrament en el seu respectiu àmbit territorial», d'acord amb certs límits.

A més, estableix que «els serveis de transport prestats en l'àmbit urbà pels titulars d'aquestes autoritzacions quedaran subjectes a totes les determinacions i limitacions que estableixi l'òrgan competent en matèria de transport urbà en l'exercici de les seves competències sobre l'ús del domini públic viari, la gestió del trànsit urbà, la protecció del medi ambient i la prevenció de la contaminació atmosfèrica, especialment en matèria d'estacionament, horaris i calendaris de serveis o restriccions a la circulació per raons de contaminació atmosfèrica». Així doncs,

sembla que es permet a les administracions autonòmiques i locals imposar als VTC condicions de prestació de serveis fins ara inexistents, la qual cosa, òbviament, disminuiria encara més la rendibilitat de la seva activitat i faria encara més qüestionable la compensació de quatre a sis anys prevista.

Aquest Reial decret llei incorre, en la nostra opinió, en diverses infraccions de la Constitució espanyola.² No seria d'estranyar, per això, que el Tribunal Constitucional acabés pronunciant-se sobre aquest tema.

3.2.3. Disposicions autonòmiques

Diverses comunitats autònomes han publicat sengles disposicions per les quals imposen als VTC, principalment, tres restriccions, que pràcticament els impedeixen continuar operant com ho feien: 1) la necessitat que entre la contractació del servei i la seva prestació transcorri un període mínim de temps (que oscil·la entre els quinze i els trenta minuts), 2) la prohibició de mostrar als potencials usuaris la geolocalització dels vehicles, i 3) l'obligació que els vehicles romanguin estacionats fora de les vies públiques quan no estiguin prestant el servei, o la prohibició de circular per aquestes vies per propiciar la captació de clients o, fins i tot, la prohibició de captar clientela en zones de concentració de la demanda.³

La conformitat amb el dret d'aquestes restriccions és certament dubtosa. El Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya ha considerat que el referit període de contractació implica una restricció desproporcionada i, per tant, il·lícita de la llibertat d'empresa reconeguda a l'article 38 de la Constitució.⁴ Per una raó anàloga, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha suspès cautelament dues disposicions d'una nova Ordenança de l'AMB, que elevaven el període mínim de contractació fins als seixanta minuts i obligaven els VTC a inscriure's en un registre municipal.⁵ El Tribunal Superior de Justícia del País Basc, per la seva banda, ha suspès cautelament les disposicions relatives al període mínim de precontractació i la geolocalització dels vehicles contingudes en el corresponent Decret del Govern basc.⁶

3.3. Comunitats autònomes no hostils

Com ja hem assenyalat, les comunitats autònomes on la ràtio de VTC/taxis és més alta (Madrid, La Rioja, Cantàbria i Andalusia) s'han abstingut d'adoptar mesures significativament «hostils» contra els primers. És més, els partits polítics, que governen les comunitats on més VTC hi ha en termes absoluts (Madrid i Andalusia), han manifestat públicament la seva voluntat d'establir una regulació que garanteixi una certa competència entre tots dos tipus de vehicles. No obstant això, la recent convocatòria d'eleccions a l'Assemblea de Madrid deixa la referida regulació sense resoldre. Ja veurem com evolucionen els esdeveniments, perquè els partits de l'oposició han estat els grans impulsors de la solució consistent a «expulsar» els VTC del mercat.

4. El torn dels tribunals. Perspectives de futur

L'aparició de les plataformes digitals en aquest i altres sectors s'ha vist envoltada d'un reguitzell de plets amb resultats «mixtos». Els partidaris de liberalitzar el sector han obtingut moltes victòries parcials –com les que s'han anat especificant al llarg d'aquest article–, però també grans derrotes, com la que va representar la Sentència

2. Doménech Pascual (2019).

3. Vegeu el Decret llei català 4/2019, de 29 de gener; el Decret llei balear 1/2019, de 22 de febrer; el Decret llei aragonès 7/2019, de 12 de març; el Decret llei valencià 4/2019, de 29 de març; i el Decret basc 200/2019, de 17 de desembre.

4. Dictamen 2/2019, de 22 de febrer.

5. Interlocutòria de 9 de juliol de 2019.

6. Interlocutòria de 10 de febrer de 2020 (ECLI:ES:TSJPV:2020:60A).

del Tribunal Suprem de 4 de juny de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1913), que va avalar gairebé totes les restriccions existents al mercat dels VTC i, molt especialment, les quantitatives.

El futur del sector depèn, en gran manera, del resultat de nombrosos plets que actualment estan pendents de resolució i en què els tribunals s'han de pronunciar sobre algunes de les peces clau de la regulació vigent, com ara la conformitat del Reial decret llei 13/2018 amb la Constitució i el Dret de la Unió Europea.

Hi ha una gran incertesa sobre com es resoldran aquests litigis. D'una banda, hi ha suficients raons per considerar inconstitucionals moltes de les mesures adoptades amb la finalitat de dificultar o impedir l'activitat dels VTC. Però, de l'altra, cal tenir en compte que, tradicionalment, els nostres tribunals han estat extremadament deferents amb el legislador a l'hora d'enjudiciar restriccions de la llibertat d'empresa, fins al punt que mai no s'ha declarat inconstitucional una norma amb rang de llei per aquest motiu. Es pot afirmar que la llibertat d'empresa, prevista a l'article 38 de la Constitució, no és en el nostre ordenament jurídic, *de facto*, un veritable dret constitucional, oposable enfront del legislador.

A més, cal assenyalar que als titulars de llicències VTC tampoc no els interessa que s'eliminin totes aquestes restriccions injustificades i, en particular, la relativa al nombre de vehicles que en aquest sector poden operar, perquè això reduiria pràcticament a zero el valor d'aquestes llicències. El que els interessa, sobretot, és que se suprimeixen altres limitacions que entorpeixen la seva llibertat de prestació de serveis o, almenys, que se'ls permeti continuar operant en aquest mercat com ho feien abans de l'aprovació del Reial decret llei 13/2018.

En conclusió, resulta difícil sotjar com evolucionarà aquest sector en el futur. A la gran incertesa de com es resoldran les resolucions judicials i polítiques pendents, s'hi afegeix la possibilitat que sorgeixin innovacions tecnològiques que transformin significativament les condicions d'aquest mercat. Sigui com sigui, costa d'imaginar que, a causa d'una decisió política –econòmicament i jurídicament injustificada–, en dos anys desaparegui un sistema productiu que ha acreditat àmpliament la seva eficiència, que mou molts milions d'euros i que dona treball directe a unes vint mil persones.

Referències bibliogràfiques

- AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETÈNCIA (2018). *Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alquiler con conductor* (ES 15/2018).
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2017). «La regulación de la economía colaborativa en el sector del taxi y los VTC». A: Juan José Montero Pascual (ed.), *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas* (pàg. 351-401). Tirant lo Blanch, València.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2019). «Penalty y expulsión. La economía de las plataformas digitales en el sector de los taxis y los VTC». A: Antonio Ortí Vallejo i Gemma Rubio Gimeno (ed.), *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa. Perspectivas general y sectoriales*. Aranzadi, Cizur Menor.
- GONZÁLEZ CABRERA, I. (2020). «Taxis y VTCS/PHVS (private hire vehicles) en España y en el Reino Unido. Una visión crítica de las regulaciones desarrolladas en las áreas metropolitanas de Barcelona y de Londres». *Revista general de derecho de los sectores regulados*, núm. 5.
- GÓRRIZ LÓPEZ, C. (2019). «Taxi vs. Uber: de la competencia desleal al arrendamiento de vehículo con conductor». *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 311.
- TORNOS MAS, J. (2019). *Dret i innovació tecnològica El cas Uber versus Taxi*. Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, Barcelona.

Citació recomanada: DOMÉNECH, Gabriel. Plataformes digitals en el sector dels VTC. *Oikonomics* [en línia]. Maig 2021, núm. 15, pàg. 1-7. ISSN: 2339-9546. DOI: <https://doi.org/10.7238/o.n15.2106>

Els textos publicats en aquesta revista estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement 4.0 Internacional de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los, comunicar-los públicament i fer-ne obres derivades sempre que reconegueu els crèdits de les obres (autoria, nom de la revista, institució editora) de la manera especificada pels autors o per la revista. La llicència completa es pot consultar a <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ca>.



Gabriel Doménech Pascual
Catedràtic de Dret administratiu
Universitat de València

Gabriel Doménech Pascual és catedràtic de Dret administratiu a la Universitat de València. Ha publicat diversos llibres i més de cent articles i capítols sobre temes molt diversos: la invalidesa de les normes jurídiques, les obligacions positives de l'Estat de protegir els drets fonamentals, el règim jurídic del benestar animal, la responsabilitat civil de l'Estat, l'anomenada *economia col·laborativa* (principalment, en els sectors del transport urbà i els habitatges d'ús turístic), les taxes judicials, els sistemes de retribucions variables dels jutges, l'especialització judicial, etc. Des de fa uns anys, està orientant la seva activitat investigadora i docent, principalment, cap a l'anàlisi econòmica del Dret públic.