

**INFORME JURÍDICO SOLICITADO POR UNAUTO-VTC SOBRE LA
PROPOSICIÓN DE LEY DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN
VEHÍCULOS DE HASTA NUEVE PLAZAS QUE INICIA SU
TRAMITACIÓN EN EL PARLAMENT DE CATALUNYA**

Emitido desde la Fundación Bosch i Gimpera de la *Universitat de Barcelona* por el Dr. José Esteve Pardo, Catedrático de Derecho Administrativo, y el Dr. Marc Tarrés Vives, Profesor Titular de Derecho Administrativo.

SUMARIO

I. RESUMEN EJECTUVO

II. CUESTIONES PREVIAS DE CARÁCTER GENERAL

- 1. La obligación del Derecho de la Unión Europea de no imponer restricciones regulatorias al sector VTC respecto al del taxi. Actividades distintas que operan en un mismo ámbito de mercado**
- 2. Elementos distintivos entre las actividades de taxi y VTC**
 - A. Características generales en la regulación del taxi**
 - B. La regulación de la VTC**

III. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN VEHÍCULOS DE HASTA NUEVE PLAZAS.

IV. EL AFÁN DEL *PRELEGISLADOR* POR MARCAR DIFERENCIAS ENTRE TAXI Y VTC.

- 1. La artificiosidad de la mayor parte de las diferencias entre operadores -taxi y VTC- de un mismo espectro de mercado.**
- 2. La pretendida e inexistente diferenciación de status y derechos entre los usuarios del taxi y VTC.**
- 3. Un afán por diferenciar que afecta negativamente a la propia sistemática de la Ley.**

V. LA DIFERENCIA – TAMBIÉN FICTICIA – FUNDAMENTAL: EL TAXI ES UN SERVICIO ECONÓMICO DE INTERÉS GENERAL Y EL VTC NO LO ES.

- 1. La categórica negación del taxi como servicio de interés general por el TJUE.**
- 2. La construcción, puramente nominativa y legal, del taxi como servicio de interés económico general.**
- 3. Los servicios de interés económico general y las obligaciones de servicio público en el Derecho Europeo y la jurisprudencia del TJUE.**

- A. Un SIEG no se declara libremente por el legislador por la mera afirmación de que cumple funciones de servicio público.
- B. Las obligaciones de servicio público se distribuyen de manera variable -ordinariamente por una agencia reguladora- entre los operadores en función de su cuota de mercado.

4. Las ficticias obligaciones de servicio público en la Proposición de ley.

VI. EL RÉGIMEN DE OTORGAMIENTO Y TRANSMISIÓN DE LAS AUTORIZACIONES.

- 1. Una regulación discriminatoria que no puede fundarse en las inexistentes obligaciones de servicio público.**
- 2. La virtual atribución de un monopolio al taxi. La paradójica atribución.**
- 3. La limitación y posible vulneración de la autonomía municipal.**
- 4. Un régimen de otorgamiento de autorizaciones abiertamente contrario al Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE.**
- 5. Un régimen de transmisión de las autorizaciones diferenciado y manifiestamente injustificado.**

VII. LA INNECESARIA Y DESPROPORCIONADA OBLIGACIÓN QUE SE IMPONE AL VTC DE QUE LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS SEA CONTRATADA CON UNA ANTELACIÓN MÍNIMA.

VIII. LA INNECESARIA, DESPROPORCIONADA E IRRAZONABLE RESTRICCIÓN DEL USO DEL DOMINIO PÚBLICO VIARIO.

IX. CONCLUSIONES

I. RESUMEN EJECTIVO

La "Proposición de Ley de Transporte de Personas en Vehículos de Hasta Nueve Plazas" presentada en el Parlament de Catalunya busca regular los servicios de taxi y VTC, pero presenta múltiples inconsistencias y contradicciones con el Derecho Europeo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). A continuación, se resumen los puntos clave del informe:

- 1. Motivación de la Proposición:** El texto surge como respuesta a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 8 de junio de 2023, en el caso *Prestige & Limousine v. AMB* (asunto C 50/21), que declaró contrarias al Derecho Europeo varias disposiciones del reglamento del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) del año 2018. La Proposición busca ahora blindar aquellas disposiciones elevándolas al rango de ley.
- 2. Falta de estudios empíricos:** Al ser una Proposición de Ley y no un Proyecto de Ley, carece de estudios y datos empíricos que justifiquen las restricciones impuestas, lo que en su día ya fue criticado por el TJUE en la mencionada sentencia respecto al Reglamento del AMB.
- 3. Diferencias artificiales entre taxi y VTC:** La Proposición establece diferencias ficticias entre ambos servicios, como la consideración del taxi como un Servicio de Interés Económico General (SIEG), mientras que el VTC no lo es. Esta diferenciación carece de fundamento y contradice la jurisprudencia del TJUE.
- 4. Obligaciones de servicio público:** La Proposición califica como "obligaciones de servicio público" (OSP) actividades tradicionales del taxi (uso de taxímetro, tarifas fijas, etc.), lo cual es inconsistente con el concepto de SIEG en el Derecho Europeo. El TJUE ha reiterado en múltiples ocasiones que las OSP busca asegurar que los servicios sean accesibles para todos los usuarios, incluso en áreas o circunstancias donde no serían rentables desde un punto de vista comercial. Las OSP suelen ser determinadas por una agencia reguladora y no directamente por una ley, ya que requieren adaptarse de un modo dinámico a las necesidades de los usuarios.
- 5. Régimen de autorizaciones discriminatorio:** La ley establece que los VTC solo podrán operar si el taxi no cubre la demanda, lo que crea un régimen de monopolio para el taxi y vulnera la

libertad de establecimiento garantizada por el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

6. **Restricciones al uso del dominio público viario:** La Proposición impone restricciones desproporcionadas e injustificadas al uso del espacio público por parte de los VTC, obligándolos a regresar al garaje tras cada servicio, lo que genera viajes en vacío y afecta negativamente al medio ambiente.
7. **Precontratación obligatoria para VTC:** La Proposición mantiene la exigencia de precontratación con un tiempo de espera mínimo de 10 minutos entre la contratación y la prestación del servicio, una medida que ya ha sido declarada inconstitucional y contraria a las reglas de la competencia.
8. **Régimen de transmisibilidad desigual:** Las licencias de taxi existentes mantienen un régimen de transmisión que supone el reconocimiento de un mercado altamente especulativo que tiene como efecto la oposición frontal del sector no solo a la existencia de actividades complementarias como los VTC, sino al mismo incremento de licencias de taxi de carácter no temporal. Ese desigual régimen de transmisión, tanto respecto a los VTC como a la nueva categoría de autorización de servicios de alta disposición genera discriminación y carece de toda justificación en unas pretendidas y artificiosas razones imperiosas de interés general.
9. **Intermediación digital:** La regulación de la intermediación vertical por plataformas digitales podría ser incompatible con el Reglamento de Servicios Digitales de la UE, que establece un régimen de libre prestación de servicios.

En conclusión, la Proposición de Ley presenta múltiples contradicciones e incompatibilidades con el Derecho Europeo, especialmente en lo referente a la libertad de establecimiento, la competencia entre operadores y la imposición de restricciones injustificadas a los VTC. Además, la falta de estudios empíricos y justificaciones técnicas debilita su fundamentación y a la postre podría dar lugar a reclamaciones patrimoniales contra el Estado legislador.

II. CUESTIONES PREVIAS DE CARÁCTER GENERAL

1. La obligación del Derecho de la Unión Europea de no imponer restricciones regulatorias al sector VTC respecto al del taxi.

El texto de la Proposición de Ley objeto de este informe encuentra en buena medida su razón de ser, tal como se irá exponiendo, en la importante Sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 en el caso *Prestige & Limousine v. Área Metropolitana de Barcelona*. Este pronunciamiento establece que los conceptos europeos aplicables en el sector del transporte que derivan de la libertad de establecimiento previstos en el tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 49-55 TFUE). Esta libertad, junto a la libre prestación de servicios (artículos 56 a 62 TFUE), conforman las libertades básicas del mercado interior europeo de servicios. Por tanto, el punto de partida a considerar es el de que las empresas ligadas al sector VTC ejercen su derecho de establecimiento en Catalunya y su derecho a prestar de manera estable en este territorio sus servicios, por lo que el régimen jurídico de acceso y ejercicio debe ser compatible con la libertad de establecimiento. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional ([STC 7/2023](#), de 21 de febrero), el artículo 38 CE (libertad de empresa) supone 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 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” (FJ6). Como veremos, la Sentencia *Prestige&Limousine v. AMB* insiste en la necesidad de una verificación más rigurosa que la que prevé el TC sobre los requisitos que deben cumplir las restricciones a la libertad económica.

Los servicios de transporte público urbano ofrecen diversos modelos en toda Europa, que varían de un país a otro. El impacto del Derecho de la Unión Europea (UE) en el ámbito del transporte urbano se ha considerado normalmente en el marco general de **intervención** sobre los servicios de interés económico general y la financiación pública de dichos servicios.

El punto de referencia para los servicios públicos de transporte terrestre de pasajeros es el Reglamento 1370/2007, que incluye

disposiciones fundamentales para la organización y financiación de los servicios públicos de transporte en autobús, tranvía, metro y ferrocarril en los Estados miembros y ha establecido un marco para regular la forma en que los Estados miembros pueden conceder derechos exclusivos y pagar compensaciones por los servicios considerados obligaciones de servicio público (OSP), uno de los aspectos, a nuestro juicio, más controvertido del texto de la “Proposición”.

El transporte urbano incluye, pues, varios medios de transporte, desde el transporte público colectivo hasta los automóviles privados, pasando por servicios regulares y no regulares. En este sentido los servicios de taxi se han venido considerando servicios de transporte público local. En el caso español se han utilizado diferentes expresiones, desde la de “servicio público impropio”, pasando por la de “actividad privada de interés general” hasta la que considera el taxi como “servicio de interés público” (artículo 151 del RD-ley 5/2023, de 28 de junio). Debe señalarse que dichos servicios no están sujetos a la legislación de la UE y se rigen a nivel nacional y local. Sin embargo, ello no justificaría en modo alguno, por ser contrario al Derecho de la UE, unas restricciones sobre los operadores VTC que se someten a una regulación que las discrimina injustificadamente respecto a los operadores de taxi.

Tal como ha señalado el *Consell Consultiu de les Illes Balears* en su Dictamen 5/2026 que tiene por objeto el proyecto de Decreto por el que se regulan los servicios de taxi y arrendamiento de vehículo con conductor de las Illes Balears, *“la opción de considerar el taxi como un servicio de interés general no ha de ir en detrimento de la libertad de empresa; es decir, que deben respetarse los principios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio de las medidas regulatorias impuestas”* (subrayado nuestro).

2. Elementos distintivos entre las actividades de taxi y VTC.

A. Características generales en la regulación del taxi

Los servicios de taxi tienen algunas características distintivas, ya que son servicios de movilidad personal bajo demanda que pueden clasificarse en función del método de reserva: 1) parada en la calle, 2) servicio en parada de taxi, y 3) servicios reservados con antelación (a través de aplicaciones, emisoras de radio...).

Sin duda, el sector del taxi es uno de los más regulados en la mayoría de los países del mundo. Esa regulación, según el modelo de organización política, puede ir desde un modelo de legislación única para todo el país, a otros en que son las regiones las que establecen el marco normativo en su territorio dejando un menor o mayor margen de desarrollo para las ciudades. El caso español sigue el segundo modelo, claramente sancionado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, al establecer la competencia de las Comunidades Autónomas en lo que se refiere al transporte de viajeros en el ámbito de su territorio. Así, Catalunya, al igual que había hecho el País Vasco en el año 2000, aprobó la Ley 19/2003, del Taxi.

Asumiendo las tres características que se han referido, los países de la UE ofrecen diferentes tipos de regulación en ese contexto. Un primer tipo es la regulación cuantitativa: en este caso la cuestión más controvertida es que suele implicar el restricciones de entrada en el mercado, ya que el regulador o las autoridades locales establecen el número máximo de operadores que pueden prestar servicios de taxi y, con frecuencia, deciden de manera discrecional sobre el otorgamiento de nuevas licencias (este es el caso de nuestro país). Un segundo caso son las restricciones sobre el ejercicio, prescindiendo de contingentaciones estáticas, que establece requisitos de licencia y rendimiento para los conductores y las empresas de taxis con el fin de garantizar las normas de seguridad tanto para los conductores como para los vehículos, además de establecer normas de responsabilidad financiera (estas regulaciones también se presentan en nuestro caso). Además, puede existir una regulación de la conducta en el mercado, que incluye requisitos para que los taxis recojan a todos los pasajeros, una regulación de los precios a través de tarifas máximas basadas en diversas metodologías. Más recientemente se incorporan obligaciones de geolocalización para facilitar datos de disponibilidad en las plataformas públicas de movilidad (caso de Francia y de España tras la aprobación de la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible).

En general, los servicios de taxi han venido gozando de mayor protección respecto otros servicios urbanos de transporte en automóvil de turismo debido a su pretendida función complementaria en el transporte público de pasajeros en las ciudades, lo que ha venido justificando unas teóricas obligaciones de servicio destinadas a garantizar la cobertura del servicio en términos de tiempo, territorio, así como su accesibilidad y asequibilidad. Tradicionalmente, de modo no siempre justificado, se aducen varias razones para establecer una

regulación pública tan extensiva. Entre ellas, se argumenta la idea de que, en ausencia de control de entrada habría un número excesivo de taxis, lo que conllevaría congestión y contaminación, por un lado, y una competencia desastrosa entre ellos, por otro, lo que afectaría a la calidad del servicio prestado. Se supone también que la regulación garantiza la equidad y la razonabilidad de las tarifas aplicadas a los pasajeros, así como a su seguridad. Ahora bien, en la mayoría de los países la experiencia ha demostrado que las regulaciones no han logrado obtener resultados eficientes. De hecho, el control de entrada – la llamada contingentación- ha dado lugar en muchos casos a una oferta insuficiente de vehículos disponibles durante las horas punta o en determinadas zonas, así como a la creación de burbujas en el precio de las licencias¹. Situación perfectamente comprensible si atendemos al hecho de que el número de taxis se mantiene inalterable en las más importantes ciudades europeas desde hace décadas (el caso de Barcelona y su área metropolitana es paradigmático: cuenta desde hace cuatro décadas con el mismo número de licencias pese al incremento de población y al crecimiento exponencial del número de turistas)².

Además, las regulaciones establecidas para limitar la competencia de otros operadores en el mercado del transporte de personas en vehículos de hasta nueve plazas han mostrado bien a las claras la existencia de una demanda insatisfecha. También acreditan las dificultades en innovar e implementar un mejor servicio que, por ejemplo, pase por la valoración reputacional de las personas conductoras. Las regulaciones sobre la actividad de transporte de personas en vehículo de turismo que, con carácter general, se han ido aprobando en diferentes países europeos han mostrado mayoritariamente un afán proteccionista del taxi frente a otros operadores que vinculan sus servicios a plataformas de

¹ La evolución del precio de las licencias de taxi en Barcelona es una constante, con algún altibajo (por ejemplo, en 2020 con la pandemia). Al respecto, con datos hasta 2017 puede verse el [informe de la CNMC](#) en el que se señalaba que la rentabilidad de las licencias – en el período objeto de estudio- había duplicado la [rentabilidad del IBEX35](#). Los medios de comunicación se han hecho eco desde finales de 2025, con la entrada en de la Proposición en el Parlament de una notable [revalorización de las licencias de taxi](#).

² Véase M. TARRÉS VIVES y C. JACOD, [“La prestación de servicios de transporte urbano bajo demanda en automóviles de turismo \(Taxi y VTC\). Datos comparativos para una reflexión sobre esos servicios de movilidad en el Área Metropolitana de Barcelona”](#), *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, Marcial Pons, vol. 2, 2024, págs. 285-304.

intermediación. Ese tipo de regulación se ha mostrado especialmente atenta a los intereses de los taxistas en el ámbito local y no ha procurado integrar a esos nuevos operadores en la elaboración de un nuevo entorno regulatorio más acorde con la realidad de las necesidades de movilidad de los ciudadanos. Se ha señalado no sin razón que los gobiernos locales pueden tener en estrategias de tipo NIMBY (*Not In My Back Yard*) en su relación con las actividades de las plataformas digitales que, ciertamente, se trata casi siempre de multinacionales que no se han incorporado previamente al ecosistema de relaciones entre intereses locales y administraciones en general. Pero, además, se encuentran con un entramado político-administrativo local en el que algunos de los actores especialmente afectados por las nuevas actividades – vecinos, taxistas, hoteleros...- se encuentran en una relación privilegiada con los gobiernos locales. En el caso de la Proposición de ley llevada al *Parlament de Catalunya* pocas dudas caben de la influencia ejercida por *stakeholders* locales en su redacción – basta una mera mirada en medios digitales y de prensa para percatarse de ello-. No obstante, no debe tomarse lo dicho como un alegato en favor de modelos desregulados, sino como la necesidad de configurar un marco equilibrado que integre adecuadamente a todos los operadores presentes en el mercado.

B. La regulación de la VTC

Tal como hemos ido indicando, además de los servicios de taxi, existen servicios alternativos ofrecidos mediante el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), que proporcionan transporte personal bajo demanda a través, principalmente, de plataformas digitales. Los servicios VTC históricamente se prestaban previa reserva. El elemento disruptivo que han supuesto los *smartphones* y las aplicaciones han hecho que la contratación previa del servicio se realice en un espacio de tiempo muy reducido. Precisamente la imposición de un lapso comprendido entre la contratación del servicio VTC (entre 15 y 30 minutos según la Comunidad Autónoma) y su prestación ha sido objeto de controversia judicial. El Tribunal Supremo anuló en España la precontratación en aquellos casos en que se había regulado mediante norma reglamentaria (País Vasco), y el Tribunal Constitucional lo ha hecho en el caso de Baleares que lo regulaba en una norma con rango de ley al igual que se prevé suceda con la previsión catalana de los 15 minutos que se contiene en el Decreto-ley 4/2019 y sobre la cual, el 23 de septiembre de 2025, se ha admitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya. Los VTC, con carácter general, están sujetos a algunas regulaciones, pero en todo caso menos restrictivas que los servicios de taxi en lo que se refiere a precios, aunque alguna Comunidad Autónoma ha establecido unos precios máximos (caso de la Comunidad de Madrid). Las principales diferencias entre taxi y VTC son que estos últimos no pueden hacer uso de las paradas de taxi y solo pueden aceptar trayectos previamente concertados, por lo que los pasajeros no pueden pararlos en la vía pública.

Frente al régimen casi estático que muestra la actividad de taxi en todas las ciudades española, en el caso del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) puede observarse una azarosa regulación, especialmente a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (“Ley ómnibus”), llevando una actividad que era de exclusiva competencia normativa estatal (y en la que las CC.AA tenían por delegación competencias ejecutivas) hacia una definitiva competencia legislativa autonómica, singularmente a partir del Real Decreto-ley 3/2018, tal como confirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 88/2024, de 5 de junio.

Ese tránsito de lo estatal hacia lo autonómico ha ido acompañado de dos remarcables circunstancias. Una, la extraordinaria conflictividad judicial, con pronunciamientos que, pasando por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo, han llegado al Tribunal Constitucional y al mismo Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tal como veremos más adelante. La segunda circunstancia es que el resultado de ese nuevo marco normativo autonómico ofrece grandes disparidades según la Comunidad Autónoma de que se trate. El texto de la Proposición de Ley que se analiza en este informe permite avanzar – en su actual redacción- que las controversias judiciales a futuro están más que aseguradas, y que el modelo que configura no solo diverge del de otras Comunidades Autónomas (singularmente Madrid y Andalucía), sino que resulta un **modelo extraño** respecto al de otros países de la UE

que han legislado sobre esta materia en la última década³ (caso de

³ Aunque no es propiamente el objeto de este Informe, es ilustrativo referir el caso de algunos países europeos que han tratado de encontrar una respuesta normativa al reto que también allí supuso en los servicios de VTC la aparición de las plataformas digitales. En todos los casos observamos que la respuesta dada ha pasado bien por una progresiva integración de las actividades de taxi y VTC, o por una clara delimitación entre ambas y, en todo caso, se ofrece la necesaria seguridad jurídica para las nuevas ofertas de movilidad basadas en plataformas. Es decir, se reconoce que esas nuevas ofertas de movilidad, así como las formas modernas de servicio y el transporte público, deben complementarse de la mejor manera posible. En el caso de Alemania, en agosto de 2021 entró en vigor una importante modificación de la Ley de transporte de viajeros (*Personenbeförderungsgesetz*) que regula los servicios de movilidad digital a través de dos modelos. Por un lado, las ofertas de *ridepooling*, es decir modelos de oferta en los que se agrupan en tiempo real las demandas de viaje de diferentes pasajeros. De otro, el *ridehailing* que centra su atención en la intermediación de servicio de viajes individuales. Austria mediante una modificación en 2021 Ley de transporte ocasional (*Gelegenheitsverkehrs-Gesetz* del año 1996) se fusionaron los sectores del taxi y del alquiler de vehículos con conductor bajo un único título administrativo habilitante, si bien los antiguos taxis conservan el monopolio de recogida en la calle. Este mismo planteamiento se ofrece también en el caso de la Región de Bruselas – Capital con la *Ordonnance relative aux services de taxis*, de 9 de junio de 2022. Esta disposición unifica bajo la denominación “taxi” todos los servicios de transporte en vehículos de turismo, distinguiendo entre “taxis de estación” (antiguos taxis) que ofrece elementos externos de visualización, y “taxis de calle” que no responden a las exigencias de identificación visual. En todos los casos se precisa de una autorización previa que tiene una validez de siete años renovable salvo que concurra alguna de las causas previstas legalmente (por ejemplo, no haber respetado las condiciones de explotación de la autorización, o no haber respetado la legislación social, fiscal y contable durante el periodo de validez de la autorización). Si bien no se permite la transmisión de las autorizaciones, se prevé una excepción para las autorizaciones de taxi concedidas bajo la legislación anterior. A destacar que a esos antiguos titulares se les ofrece la posibilidad de que el Gobierno pueda recomprarles (*racheter*) por un precio fijado de 35.000 euros (art. 47). Otro caso, anterior y claramente liberalizador de la actividad de taxi es el que se ofrece en Países Bajos desde el año 2000 (por tanto, anterior a la aparición de las plataformas digitales de intermediación) y en un marco de libre fijación de precios. Pese a disfunciones iniciales que comportaron una peor calidad del servicio, el punto de inflexión vino a través de la precontratación de servicios taxis, primero con las centrales de taxi y ya luego con las aplicaciones. Más de dos décadas después puede considerarse que el modelo tanto en taxis como vehículos de alquiler con conductor funciona correctamente en un contexto en el que no se ha establecido contingentación de autorizaciones. Respecto al precio de los taxis, concurre un doble sistema: a) en los servicios a pie de calle o en parada rige la tarifa a través de tarifa y módulo exterior identificativo; b) en los trayectos precontratados mediante aplicaciones se retira el módulo exterior luminoso y se pueden aplicar precios libres o dinámicos. El caso de España ofrece un escenario bastante atípico en el contexto europeo en el que, por regla general, la legislación

Bélgica, Alemania, Portugal o la misma Francia en diferente modo).

III. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN VEHÍCULOS DE HASTA NUEVE PLAZAS.

La “*Proposició de llei de transport de persones en vehicles de fins a nou places*” (Proposición) presentada por varios grupos parlamentarios del *Parlament de Catalunya* tiene unos antecedentes ya algo lejanos, 2019, cuando se comenzó a trabajar en un no materializado anteproyecto de ley sobre esta materia que contó previamente con el preceptivo [trámite de consulta pública previa](#). Pero es más recientemente, en el año 2023, cuando se añade una motivación principal muy clara que se advierte claramente en la Exposición de Motivos de la Proposición, que viene a constatar (sobre todo en su apartado V) la inestabilidad del marco regulatorio en esta materia a la que ha contribuido de manera “*especialment rellevant*” la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 8 de junio de 2023, en el asunto C-50/21. Llama poderosamente la atención que no se mencionen las partes de este litigio, como es del todo habitual cuando se citan las sentencias del TJUE, y como se hace en la misma Proposición cuando se refiere a otras decisiones de este Tribunal. El trascendental asunto de la sentencia de 8 de junio de 2023 es el asunto C-50/21, aludido así de manera críptica en la Exposición de Motivos y que parece plantearse en algún lugar ignoto del espacio sideral. Su denominación real y rigurosamente identificativa explica muchas cosas: *Asunto C-50.21. Prestige & Limousine, S. L. contra Área Metropolitana de Barcelona y diversas asociaciones del taxi (Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)*. No es algo que ocurrió en Polonia (o sea, en ninguna parte, tal como se dice de manera célebre en una obra de teatro, *Los secuestrados de Altona*) sino que sucedió aquí, en Catalunya y más concretamente en Barcelona. Se trata por tanto de un asunto que se suscitó en el mismo ámbito territorial de la ley que ahora se pretende dictar, el territorio de Cataluña que, en esta materia, la de los servicios

sobre las actividades de taxi y VTC tiene carácter estatal y, por tanto, ofrece modelos homogéneos en todo el territorio. En muy buena medida la extraordinaria profusión de pronunciamientos judiciales que encontramos en el caso de las autorizaciones VTC encuentra su razón en la diversidad – y disparidad- de regulaciones autonómicas que se han prodigado, especialmente a partir del Real Decreto-ley 13/2018 (conocido como “Decreto Ábalos”). Esa es la norma que nos ha llevado al actual escenario.

de transporte discrecional bajo demanda en vehículos de hasta nueve plazas, tiene sin duda como principal espacio de operaciones el del área metropolitana de Barcelona que absorbe la mayor parte de este tráfico y cuya regulación se ha venido tomando como referencia. Pues bien, la citada sentencia del TJUE declaró inaplicables, por oponerse al Derecho Europeo, preceptos fundamentales de esa normativa de la AMB y vino también a descalificar en muy buena medida la doctrina jurisprudencial española recaída sobre esta regulación, que se contiene fundamentalmente en la Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018, de 4 de junio.

A la vista de este antecedente, del todo crucial, queda así muy clara la real, principal y prácticamente única motivación de *la Proposició de llei*: aprobar una nueva regulación que refuerce la existente hasta ahora en Catalunya, que había quedado muy cuestionada, desactivada podría decirse, tras su desarticulación por la Sentencia TJUE en el asunto *Prestige & Limousine v. Área Metropolitana de Barcelona* al anular determinaciones muy relevantes del Reglamento, de 26 de junio de 2018, del AMB que se encontraban recogidas tanto en la normativa estatal como catalana, incluyendo determinaciones previstas luego en decretos leyes de las que ya ha conocido, conoce y, sin duda, seguirá conociendo el Tribunal Constitucional, tal como detallaremos más adelante.

A nadie se le escapa que desde 2018 se ha elevado a normas con rango de ley determinaciones contenidas en normas reglamentarias, entre ellas el referido Reglamento del AMB de 2018, pero también en el Reglamento del AMB de 21 de mayo de 2019 (RVTC 2019), 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 (DGGC, 14 de junio 2019).

Es importante destacar que esta posterior norma reglamentaria justifica su amparo legal en el Real Decreto-ley 13/2018 y el Decreto-ley catalán 4/2019. Este último daba cobertura a la precontratación de los servicios VTC con un mínimo de 15 minutos, plazo que el AMB extiende en su norma reglamentaria a 60 minutos (art. 11). Pues bien, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya en su **Sentencia nº2350/2025**, de 26 de junio, siguiendo lo establecido por el Tribunal Constitucional en la [Sentencia 112/2024](#), de 10 de

septiembre⁴, anula esa exigencia temporal de precontratación por no ser razonable y contraria al derecho constitucional a la libertad de empresa protegido por el artículo 38 de la Constitución. De igual modo se expresan diversas sentencias del Tribunal Supremo, entre otras la STS 1819/2024, de 18 de noviembre, o la STS 182/2023/2023, de 15 de febrero.

La indicada STSJ de Catalunya anula también el artículo 15.2 del Reglamento del AMB que regula los horarios de prestación de los servicios VTC. Si bien a priori el Tribunal considera que “una regulación sobre horarios no puede apreciarse como un exceso inadmisibles en su labor normativa por parte de la AMB”; no resulta, en cambio, admisible un horario diurno (entre las 6:00 horas y las 22:00 horas) de prestación de un máximo de 10 horas para ese sector, “cuando ese máximo no ha venido rigiendo (...) para el sector del taxi”. Como señala la Sentencia: “debe considerarse inmotivado la fijación de un plazo máximo, donde en el sector del taxi aparece como mínimo, lo que da lugar a su nulidad”. Es claro que el Tribunal excluye cualquier atisbo regulatorio que de manera no razonable e injustificada establezca diferencias entre dos actividades que si bien, por un lado, en el ordenamiento jurídico español son modalidades diferentes; por otro no dejan de operar en el mismo segmento del transporte urbano discrecional de viajeros.

Por último, sobre el mismo Reglamento del AMB de 2019, ha recaído más recientemente otra Sentencia del TSJ de Catalunya. Se trata de la **Sentencia de 4706/2025**, de 19 de diciembre que resuelve el recurso que también interpuso la *Autoritat Catalana de la Competència*. En la Sentencia se anula los dos artículos referidos en los párrafos antecedentes, más el artículo 12 del Reglamento que prohibía la práctica de la geolocalización de los vehículos VTC por parte de los clientes y con carácter previo a la contratación. EL TSJ reproduce aquí lo que el Tribunal Supremo había ya considerado en su Sentencia 496/2023, de 13 de febrero, concluyendo que el establecimiento de esta limitación no se considera compatible con el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE), “ni supera el canon de necesidad, adecuación y proporcionalidad exigido por el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado”⁵.

⁴ Sentencia que tiene por objeto el caso balear cuya normativa legal establecía una precontratación de 30 minutos.

⁵ Resulta apropiado incluir aquí el siguiente párrafo procedente de la Sentencia del

Resulta evidente que la elevación de rango, alcanzando el de ley, que ahora se pretende, no tiene otra pretensión que blindar esa nueva normativa frente a posibles impugnaciones por parte de operadores y sujetos con intereses en ese mercado, a diferencia de lo que pudo observarse con el RVT 2019 que se impugnó con pleno éxito por operadores en el mercado,. Ciertamente será posible la impugnación de actos de aplicación de la eventual ley que pudiera aprobarse y la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados en aplicación de esa ley, tal como se afirma en el Dictamen 79/2023 de la *Comissió Jurídica Assessora*⁶. Pero tales acciones u otras que pudieran plantearse prosperarían tarde, en una segunda fase, cuando ya se hubiesen consolidado muchas situaciones que parece que es lo que se pretende con esta proposición de ley que se sabe contraria al Derecho Europeo en muchas de sus determinaciones como habrá ocasión de detallar más adelante.

TS que reproduce el TSJ en la suya: *La posibilidad de que los usuarios conozcan la localización de los vehículos disponibles de una plataforma antes de su contratación redundaría en beneficio de los consumidores en la medida en que les permite utilizar esta tecnología para identificar, entre los diferentes proveedores, aquel que ofrece el menor tiempo de espera. Es cierto que la geolocalización podría ser utilizada para localizar y contratar directamente a dichos vehículos en la vía pública, pero lo cierto es que esta posibilidad no dispensa al usuario de tener que contratar el servicio de VTC a través de una aplicación y, tal y como se ha señalado anteriormente, existen otros mecanismos que permiten controlar la contratación fraudulenta de estos servicios sin restringir los beneficios a los usuarios, por lo que tampoco esta limitación supera el juicio de adecuación y proporcionalidad previsto tanto en el artículo 4.1 de la ley 40/2015 -las Administraciones públicas que exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad "deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias"- como en el artículo 5.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, al establecer este precepto que "Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica".*

⁶ [Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 79/2023, de 16 de marzo](#). Reclamació de responsabilitat patrimonial instada davant el Govern de la Generalitat de Catalunya i instruída pel Departament de Territori per diverses empreses titulars d'autoritacions de vehicles de transport amb conductor (VTC) pels danys i perjudicis derivats de l'entrada en vigor del Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor.

Tampoco es necesaria una especial sagacidad, ni malevolencia alguna, para pensar que lo que ahora puede pretenderse es reeditar en lo sustancial, en formato de ley y con algunas mutaciones aparentes, el **programa regulatorio anterior** impulsado por el Área Metropolitana de Barcelona. Esta es una hipótesis que podremos despejar tras el análisis de la *Proposició de Llei* que se realiza en este informe.

De entrada, debe repararse en el formato del texto que se introduce en el *Parlament de Catalunya*. No se trata de un Proyecto de Ley elaborado por el Gobierno, partiendo a su vez de un anteproyecto o texto inicial redactado por las Consejerías más directamente implicadas. Esta tramitación sería sin duda la deseable, sobre todo por cuanto comporta la normal realización de estudios, consultas, informes y otros documentos sobre los que apoyar, justificar y razonar el contenido del proyecto.

Pero al tramitarse como Proposición de Ley presentada por varios grupos parlamentarios, el texto carece totalmente de apoyatura en datos empíricos, estudios e informes preceptivos. No se trata de un detalle menor. El TJUE ha destacado de manera expresa y reiterada – de manera muy contundente en la citada sentencia *P&L v. AMB* de 2023- la relevancia que en esta materia tienen este tipo de estudios. Sobre todo, por la exigencia que impone el Derecho de la Unión Europea de justificar en razones imperiosas de interés general (RIIG) cualquier tipo de restricción a las libertades básicas que reconoce el Tratado de la Unión. No cabe la mera invocación de RIIG para establecer medidas desproporcionadas y discriminatorias.

Los estudios y datos empíricos resultan igualmente necesarios para valorar otras exigencias claves del Derecho de la Unión Europea como son la proporcionalidad, adecuación y no discriminación de las medidas que pueden adoptarse⁷. Como tendremos ahora ocasión de comprobar, son varias, y de calado, las restricciones que se imponen en la ley, sobre todo a ciertos operadores. La propia ley trata de justificarlas en su propio articulado y Exposición de Motivos. Ya

⁷ El TJUE afea así al Gobierno español que en una pregunta formulada por el TJ en la vista manifestara “*no estar al corriente de la existencia de ningún estudio del impacto de la flota de VTC en el transporte, el tráfico, el espacio público y el medio ambiente en la conurbación de Barcelona, ni de ningún estudio que contemplara los efectos de la normativa introducida por el RTVC sobre la consecución de los objetivos mencionados en el apartado 94 de la presente sentencia*” (96). STJUE de 8 de junio de 2023, asunto C-50/21, *Prestige & Limousine v. Área Metropolitana de Barcelona*).

veremos si esas justificaciones, en esos cortos enunciados, resultan convincentes. Pero lo que desde luego no puede invocar para sustentarlas son estudios empíricos y análisis, pues están del todo ausentes.

Llama la atención por otro lado el énfasis y reiteración con que se afirma que esta Ley y sus normas de desarrollo conforman de manera exclusiva la regulación de todas las materias y cuestiones que en ella se tratan. No se mencionan, ni se insinúan siquiera, otras leyes o normas que también resultan de aplicación y que en algunos casos prevalecen sobre lo que pueda disponer el legislador catalán. No se trata solo de las normas europeas a las que se ha aludido aquí, sino de tratados internacionales y de la legislación básica del Estado. El legislador catalán está así limitado, como también lo está el estatal o el europeo, habiendo de pronunciarse cada uno en lo que son sus respectivos ámbitos competenciales. Así es como se advierten en la Proposición determinaciones que son contrarias a lo que disponen otras normas que son de aplicación prevalente según los criterios de distribución competencial en el plano normativo. Un ejemplo de ello se extrae de los primeros artículos de este texto. Así en su artículo 6 se establece que la **ocupación del espacio público** se realizará “*de conformidad con lo que prevé esta ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen*” (en la línea apuntada que desconoce cualquier otra legislación aplicable). Desde esta falsa premisa se viene a prescribir, sorprendentemente, que los vehículos de alquiler con conductor (VTC) “*no pueden permanecer en la vía pública con carácter general*” (art. 5). Más que una sorpresa, es una infracción manifiesta al régimen de utilización del dominio público, dominio público viario en este caso, que siguiendo en este punto una tradición muy arraigada en nuestro Derecho, se regula en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003. Una ley básica que afirma categóricamente que “*el uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente*” (art. 86.1)⁸ y solo se prevé una restricción, superable mediante la correspondiente autorización, en el caso de que se trate de un aprovechamiento especial, que vendría caracterizado según esta ley y una firme tradición normativa (Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 1955) por circunstancias de intensidad o peligrosidad que en modo alguno concurren en los VTC. El artículo 5 de la Proposición viene así a invertir sorprendentemente la regla general, que es el uso libre por cualquiera

⁸ En este mismo sentido, afirmando ese régimen de uso general del dominio público, puede verse el artículo 56. 1 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el *Reglament del patrimoni dels ens locals*.

del dominio público para imponer a unos vehículos concretos, los VTC la regla general de partida de exclusión del dominio público. Más adelante volveremos en detalle sobre esta cuestión y sobre otras en las que se observa desconocimiento, y vulneración, de diferentes legislaciones y normativas aplicables de manera prevalente a las materias que se regulan en la Proposición.

El objeto de la Ley está muy claro ya en su primer artículo: *“La presente ley tiene por objeto la ordenación, regulación y gestión de los transportes discrecionales de personas en vehículos de hasta nueve plazas que ofrecen servicios interurbanos y urbanos”*. Este precepto señala también un segundo objeto de la ley, la actividad de intermediación, que por razones puramente sistemáticas trataremos más adelante.

La proposición de ley regula el transporte discrecional de personas en vehículos de turismo, es lo que se conoce como transporte discrecional bajo demanda, unos servicios que son *“prestados por taxis o vehículos de transporte con conductor (VTC)”*, tal como afirma la Comisión Europea en su importante [Comunicación de la Comisión sobre transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible \(taxis y VTC\)](#) de febrero de 2022.

El servicio, el mercado, el sector de la actividad o como se le quiera llamar es ese: el transporte discrecional o bajo demanda de pasajeros en vehículos de hasta nueve plazas. Un servicio, un mercado, en el que los operadores son el taxi y el VTC, tal y como acredita la Proposición de ley catalana en la regulación que plantea, en la que se tratan separadamente, y con mucho detalle, ambas modalidades, dedicando su Título primero al taxi y su Título segundo a VTC.

IV. EL AFÁN DEL *PRELEGISLADOR* POR MARCAR DIFERENCIAS ENTRE TAXI Y VTC.

1. La artificiosidad de la mayor parte de las diferencias entre operadores -taxi y VTC- de un mismo segmento de mercado.

Lo primero que debe destacarse es que estas dos modalidades de prestación son materialmente muy similares, con las únicas diferencias que sus respectivos prestadores decidieron marcar desde un inicio como signo distintivo de su oferta. Destacadamente en el taxi su respuesta directa en la calle a la demanda de pasajeros y su fijación

regulada de la tarifa con reglas preestablecidas con carácter general, mientras que los VTC son previamente contratados y su precio se fija en cada caso por un algoritmo desde que existen las plataformas digitales⁹.

El sistema tarifario del taxi¹⁰ responde principalmente a las circunstancias ligadas a la aparición de los vehículos de motor y a la introducción de un elemento mecánico: el taxímetro. La tarifa no es otra cosa que el precio del servicio de taxi establecido por la administración competente. Se trata, pues, de un precio regulado que toma en consideración el tiempo y distancia del servicio junto a otros elementos como si es en horario diurno o nocturno, o en día laborable o festivo. Ese precio fijo prescinde de la demanda por cuanto tradicionalmente no era posible que fuese establecido por las leyes del mercado (cruce entre oferta y demanda) que ahora sí posibilita la tecnología. La consecuencia de ello, como se ha venido señalando tanto por autoridades regulatorias como por estudios de economistas, es que si bien en franjas horarias de baja demanda y alta oferta de taxis, la tarifa asegura un precio fijo superior al que establecería el mercado si no hubiera asimetrías de información; en cambio, en momentos de alta demanda ese precio fijo rige de igual modo sin que la oferta pueda satisfacer esa demanda. No es ese, desde luego, el caso presente de los servicios VTC intermediados por plataforma donde esas asimetrías se corrigen y permiten ajustar el precio a las circunstancias del momento dando conocimiento del mismo al usuario al que, en todo caso, se le ofrece una alternativa de movilidad (en un día de lluvia intensa el precio del taxi será el mismo que bajo un sol radiante, pero seguramente el usuario no encontrará ningún taxi disponible; en el caso del VTC esa disponibilidad tendrá un precio seguramente superior en día de lluvia, pero inferior al de la tarifa en días de sol).

En la práctica estas dos modalidades se han ido aproximando todavía más en la medida en que, por un lado, las innovaciones tecnológicas han hecho más inmediato el sistema de precontratación y prestación de los VTC, pero por otro lado esas tecnologías son también ahora utilizadas por el taxi que puede adentrarse así en espacios y

⁹ Antes de eso, los VTC disponían de un cuadro de tarifas que determinaban un precio que, en todo caso, era libremente negociado de antemano entre el transportista y el cliente.

¹⁰ Sobre el régimen tarifario del taxi, puede verse M. TARRÉS VIVES, *La regulación del Taxi. Legislación autonómica y experiencias de Derecho comparado*, Atelier, Barcelona, 2006, págs. 118-125.

clientelas que hasta hace poco eran prácticamente del exclusivo dominio de los VTC. Se da por tanto una situación de sustancial similitud y de creciente promiscuidad entre estas dos modalidades.

Esta no es una constatación personal nuestra, sino que está plenamente asumida por las instancias judiciales e institucionales que han tenido ocasión de pronunciarse. Así las Sentencias del Tribunal Supremo que más directamente contemplan esta realidad afirman que taxis y VTC ofrecen servicios “*análogos en el mismo segmento de mercado*” (STS 921/2018) “*servicios que compiten entre sí en el servicio de transporte de pasajeros*” (STS 164/2023), o servicios que, desde la perspectiva del cliente, “*convergen hasta el punto de ser prácticamente idénticos*” (Conclusiones del abogado general ante el TJUE en el asunto citado *Prestige & Limousine v. Área Metropolitana de Barcelona*, 15 XII 2022). Por su parte la *Comunicación de la Comisión Europea sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda (taxis y VTC)* de febrero de 2022, tras constatar reiteradamente la sustancial similitud de estas dos modalidades de transporte, aporta datos empíricos que lo corroboran: “*Según una reciente encuesta del Eurobarómetro los usuarios consideran que los servicios de taxis tradicionales y los vehículos de transporte con conductor son un tipo de servicio similar y valoran la disponibilidad y la facilidad de reserva como aspectos positivos de ambos*”.

Pues bien, uno de los objetivos más visibles de la Proposición de ley, y que recorre todo su articulado, es el marcar diferencias entre taxi y VTC. Unas diferencias en muchos casos ficticias, construidas, que son resultado de la pura y arbitraria voluntad del *prelegislador*. Al fijar estas prolijas, inventadas y sorprendentes diferencias entre taxi y VTC, no solo se está contradiciendo abiertamente la jurisprudencia del TJUE, especialmente la Sentencia *Prestige & Limousine v. Área Metropolitana de Barcelona*, muy contundente en la equiparación de ambas modalidades, sino que también pone en evidencia el voluntarismo de un *prelegislador* que parece creerse omnipotente, no ya por ignorar otras legislaciones aplicables tal como se ha significado, sino por pretender alterar una realidad objetiva, ontológica, preexistente. Lo que es blanco no puede convertirse en negro por la mera voluntad del legislador. Sin embargo, esa voluntad de establecer diferencias entre taxi y VTC es muy visible en la Proposición de ley con expresiones que, como no podía ser de otro modo, resultan sorprendentes por infundadas.

Las diferencias se fijan desde un principio. Se contienen ya en los rótulos mismos de los Títulos que se acaban de mencionar: *Título Primero. Régimen jurídico de la actividad del servicio de taxi*, y *Título Segundo. Régimen jurídico relativo a la actividad de transporte de alquiler de vehículos con conductor*. Una nomenclatura con la que se quiere enfatizar la idea de que el taxi es un servicio, mientras que la VTC no lo es, pues se trataría meramente de una actividad económica. Una idea que carece de base pues la realidad es ineludible: con toda obviedad ambos, taxi y VTC, son actividades y son servicios; esta **naturaleza servicial de las VTC** ha sido destacada con reiteración por la jurisprudencia del TJUE y la del TS que con toda normalidad se refieren al servicio de VTC. Incluso el Reglamento General de Vehículos en su Anexo XVIII (I, A. a) lo confirma al referir el común cambio de color (azul) de las placas de matrícula traseras de los vehículos automóviles destinados al **servicio de taxi y de alquiler con conductor de hasta nueve plazas**. Tal vez el mensaje subliminal que se pretende transmitir es que el taxi es un servicio y el VTC una actividad con ánimo de lucro, un negocio, que en cualquier caso es, también, exactamente igual al taxi, ambas son actividades que pretenden un retorno económico por su prestación, un negocio económico en ese sentido tan primario y elemental.

2. La pretendida e inexistente diferenciación de status y derechos entre los usuarios del taxi y VTC.

La voluntad del *prelegislador* de crear distancias, marcando diferencias sin fundamento alguno, entre taxi y VTC, tiene otra destacada expresión en el catálogo de derechos de los usuarios que se ofrece en la Proposición.

Con cierto estupor el lector puede contabilizar hasta diecinueve derechos de los usuarios del taxi que se reconocen explícitamente en el artículo 49 de la Proposición que lleva por rótulo “*Derechos de las personas usuarias del taxi*”. Llama primeramente la atención que, como no podía ser menos, de tal eclosión o festival de derechos resulte que varios de ellos sean tan prosaicos que pueda cuestionarse su entidad como “derechos” que requieren ser reconocidos en una norma con rango de ley, así el “*derecho a abrir o cerrar las ventanas*” (!) o el derecho a “*solicitar que se apague el receptor de radio*” (!).

Lo segundo que llama la atención es que para los usuarios de VTC no se configura ningún derecho en la Ley. Aunque el artículo 80 lleva

por rótulo “Derechos de las personas usuarias”, no se conforma propiamente derecho alguno por cuanto lo que realmente establece son unas previsiones con las que han de cumplir las empresas con las que se contrata. Solo son cuatro obligaciones impuestas a las empresas de VTC (entre ellas una tan vaga e imprecisa como la de *“garantizar el cumplimiento del resto de previsiones establecidas en la normativa vigente en materia de transportes y de protección de derechos de los usuarios”* art. 80.d) frente a los diecinueve derechos que se reconocen a los usuarios del taxi.

En realidad, se trata de una diferenciación entre taxi y VTC que, como todas las demás que se apuntan en la Proposición, es absolutamente falaz y carente de fundamento. Es obvio que los diecinueve derechos de los usuarios del taxi del artículo 49 pueden ser también exigibles si el servicio se presta por VTC –como de hecho se ve en el texto-. El derecho a ser atendido en cualquier lengua oficial de Cataluña, a solicitar que se apague el receptor de radio, a abrir o cerrar las ventanas, a llevar perros de asistencia en el caso de personas con movilidad reducida, a obtener un recibo, a que se respete la normativa aplicable en materia de sustancias que puedan generar dependencia, etc. El único “derecho” de esa larga lista que es privativo de los usuarios del taxi, lo es por una regulación legal, la que prevé paradas de taxi, que no se reconocen a los VTC. Pues bien, ese artículo 49 en su apartado m) reconoce a los usuarios del taxi el derecho *“a elegir, en las paradas de taxi, el vehículo con el cual se desea recibir el servicio”* aunque se trata de un “derecho” que fácilmente puede negarse –no es entonces tal derecho- cuando, como es la regla en la práctica, *“por motivos de organización o de fluidez del servicio, haya un sistema de turno relacionado con la espera previa de los vehículos”*. Por tanto, la misma consideración como presunta OSP cae por su propio peso.

Así las cosas, lo que parece tendría más sentido y encaje sistemático en la Ley sería fijar un estatuto general de los usuarios del servicio, que no es otro que el de transporte de personas bajo demanda que prestan tanto el taxi como VTC (y otros operadores, como por ejemplo los nuevos segmentos previstos de la “alta disposición” y limusina, y fijar en su caso al final algunos derechos privativos, que serían por lo demás escasísimos, unos del taxi y otros de VTC.

Pero es que, en rigor, los que se relacionan como “derechos” en el artículo 49 son en realidad atenciones que dispensan, o deben

dispensar, los prestadores del servicio, taxi y VTC, que pueden competir en la cantidad y calidad de las atenciones que ofrecen a los usuarios, que podrán elegir así reparando en ello. Esta lógica de la competencia y la libre opción del usuario es por lo demás la que resulta operativa en estos casos. Razonablemente nadie va a exigir iniciando un procedimiento – ¿ante quién? - su “*derecho a que se apague el receptor de radio*” (art. 49, h), pero sí que habrá quien se decante por un operador u otro reparando, si fuera el caso, en la distinta atención que pudieran dispensar en este punto.

3. Un afán por diferenciar que afecta negativamente a la propia sistemática de la Ley.

La sistemática de la Ley se resiente del deliberado propósito de marcar diferencias entre taxis y VTC, de lo que resulta una ley innecesariamente abultada. El extenso Título Primero se dedica al *Régimen jurídico de la actividad del servicio de taxi* y la mayor parte de su articulado resultaría perfectamente aplicable al servicio de VTC: las prescripciones respecto a los vehículos, respecto a las personas conductoras y sus condiciones, las competencias lingüísticas exigibles a los conductores, la adaptación de vehículos a personas usuarias con movilidad reducida, la capacidad de los vehículos, las restricciones en episodios ambientales o de congestión del tráfico. Todas estas descripciones, muy prolijas, se reproducen luego, con relación a VTC, en el siguiente título. Parece que habría sido razonable configurar, en los inicios de la Proposición, un título de disposiciones comunes a las modalidades, vehículos, conductores, etc., reparando luego en lo que son estrictas singularidades que, por supuesto las hay y son muy relevantes, de cada modalidad. Y ello no sólo por razones de estricta técnica legislativa que supondría además una saludable reducción y mejor manejo del texto legal, sino porque es lo que resulta coherente con el objeto de la ley que es unitario, sin segmentación alguna: “*la ordenación, regulación y gestión de los transportes discrecionales de personas en vehículos de hasta nueve plazas.*” Por eso parece que lo procedente habría sido ofrecer primero un articulado común sobre ese objeto y destacar luego las específicas singularidades. Pero ya se ve que se ha querido marcar diferencias desde un principio, estableciendo dos títulos en la “Proposición” (Título I y Título II)¹¹ en los que, como podía ser de otro modo, hay abundantes preceptos que se repiten.

¹¹ El Título I: “*Régimen jurídico de la actividad del servicio de taxi*”. Título II: “*Régimen jurídico relativo a la actividad de transporte alquiler de vehículos con conductor*”.

V. LA DIFERENCIA – TAMBIÉN FICTICIA – FUNDAMENTAL: EL TAXI ES UN SERVICIO ECONÓMICO DE INTERÉS GENERAL Y EL VTC NO LO ES.

1. La categórica negación del taxi como servicio de interés general por el TJUE.

Toda esta retórica de la diferenciación entre taxi y VTC, que recorre la Proposición de ley y que en gran parte carece de fundamento, parece que se orienta y culmina en la que, sin duda, es su expresión más trascendente, o que se pretende que lo sea: la consideración del taxi como **servicio de interés económico general** (SIEG), mientras que la VTC no tiene esta consideración. El taxi es un SIEG, el VTC no. Esta es, según se desprende de la Proposición, la piedra angular de la ley. Sus prescripciones más relevantes -favorables para unos, restrictivas para otros- son las que se pretenden justificar en la consideración del taxi como servicio de interés económico general. Este es un tema central que merece una consideración detallada de carácter conceptual –es un concepto jurídico inserto en el artículo 106 del Tratado Fundacional de la UE- y discernir, además, si resulta aplicable a la realidad material que contempla la Proposición.

Lo primero que se ha de destacar es que esa realidad es exactamente la misma que se contempló por el TJUE en su Sentencia *P&L v Área Metropolitana de Barcelona*. Es, exactamente, el mismo taxi, que sigue prestando, exactamente, el mismo servicio. La única diferencia, obvia por lo demás, es que la Sentencia contemplaba el taxi en el *AMB* y la Proposición se extiende al taxi en toda Catalunya. Pero el servicio de taxi es el mismo y, por lo demás, es en el Área Metropolitana de Barcelona donde operan el noventa por ciento de los taxis catalanes.

A la vista del servicio que presta, el concreto mercado en el que opera y su régimen jurídico, el TJUE concluía en esa Sentencia que *“ningún elemento en los autos que obran ante el Tribunal de Justicia pone de manifiesto que los prestadores de servicios de taxi que ejercen su actividad en la conurbación de Barcelona se encarguen de la gestión de un servicio de interés económico general (SIEG) en el sentido del artículo 106 TFUE, ni que la ausencia de restricción a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios de VTC fuera a impedir, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de una misión específica de servicio público confiada a dichos prestadores de servicio de taxi (75)*. En esa sentencia se afirma también que *“el hecho de que la actividad de*

servicios de taxi se encuentre intensamente regulada no permite demostrar que el interés de esa actividad posea características específicas respecto al de otras actividades económicas (81).

En las conclusiones del Abogado General se desarrollaba algo más la argumentación que conduce a negar la existencia de un SIEG al cuestionar alguno de sus presupuestos: *“Sobre la base de la jurisprudencia citada en los puntos anteriores, es lícito albergar dudas sobre si los servicios de taxi pueden considerarse un servicio de interés económico general (dudas que la Sentencia TJUE despeja categóricamente en sentido negativo como acabamos de constatar). En efecto, la “definición del mercado” es, a mi modo de ver, demasiado limitada. Es posible que el transporte local en su conjunto pueda constituir un servicio de interés económico general, pero no el subsegmento del transporte local privado (tradicional) prestado en forma de servicios de taxi. Si bien no cabe duda de que las personas necesitan poder viajar de manera local utilizando medios de transporte, esto no quiere decir que deban hacerlo necesariamente en taxi (66).*

Esta posición tan categórica del TJUE y su Abogado General, que no advierten en el taxi los rasgos propios de un SIEG pretende ser superada ahora por la Proposición de ley que cree advertir una vía para ello en la propia sentencia. La tan citada *Sentencia de 8 de junio 2023, P&L v. AMB* afirma que *“según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un servicio puede tener un interés económico general cuando ese interés posee características específicas respecto al de otras actividades económicas” (77) “Además, para poder ser calificado de SIEG, el servicio ha de prestarse en ejecución de una misión específica de servicio público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión” (78)* Y afirma luego que aunque la actividad del taxi se encuentre intensamente regulada, ello *“no permite demostrar que el interés de esa actividad posea características específicas respecto al de otras actividades económicas, ni que se haya confiado a los prestadores de servicio de taxi una misión específica de servicio público mediante actos del poder público suficientemente precisos en este sentido” (81).*

2. La construcción, puramente nominativa y legal, del taxi como servicio de interés económico general.

Pues bien, lo que pretende la “Proposición” es afirmar que el taxi tiene la consideración de servicio por la única razón de que le atribuye obligaciones de servicio público (OSP). Con ello marca la gran

diferencia, que se quiere sea del todo trascendental, respecto a los servicios de alquiler de vehículos con conductor (VTC) a los que no se les imponen obligaciones de servicio público, de lo que se deriva, siempre según la “Proposición de ley”, que no tiene la consideración de servicio de interés económico general (SIEG). Hay que adentrarse mucho en la ley, tras la lectura de artículos repetidos para el taxi y el VTC, y llegar así a un precepto que expresa cabalmente el sentido de esta norma: *“La actividad de alquiler de vehículos con conductor no está sujeta a obligaciones de servicio público y, por tanto, no constituye un servicio económico de interés general”* (art. 58.2).

Queda aquí muy claro el cometido principal de la ley: superponer a la realidad objetiva, ontológicamente configurada, una realidad de construcción exclusivamente legislativa. Así se afirma que el taxi es un SIEG, no por la realidad objetiva que viene conformada por sus características y funciones que están firmemente asentadas durante décadas, sino porque la Ley dice atribuirles ahora obligaciones de servicio público que –tal como tendremos ocasión de analizar más adelante- veremos si se trata de obligaciones nuevas o, simplemente, se trata de las obligaciones tradicionales y características del taxi, novedosa y sorprendentemente presentadas ahora como obligaciones de servicio público. Por las mismas, como la ley no atribuye literalmente a los VTC obligaciones de servicio público, resulta de ello que no estamos aquí ante un SIEG, aun cuando su actividad sea materialmente muy similar a la del taxi, lo mismo que sus obligaciones, aunque la ley no las califique de obligaciones de servicio público.

Lo que es del todo cierto es que los VTC prestan el mismo servicio – tal como la ley lo caracteriza en su primer artículo- que el taxi: el de transporte discrecional de personas en vehículos de hasta nueve plazas. Ese es el servicio que para su correcta prestación es posible que requiera la imposición de obligaciones de servicio público, no el servicio de taxi que pretende segmentarse como un servicio propio sin un fundamento razonable, cuando el taxi es un operador en el mismo servicio, el mercado regulado en el que opera también el VTC.

Lo que también es cierto es que el taxi en Cataluña, en el Área Metropolitana de Barcelona que absorbe el 90% de su actividad, no ha variado lo más mínimo ni en sus características, ni en sus cometidos, ni en el modo de prestación del servicio en los dos últimos años, desde que se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de junio de 2023. Como sabemos, esa Sentencia negaba que el servicio de taxi

tenga la naturaleza de servicio de interés económico general (SIEG). La cuestión que entonces hemos de plantearnos es si esa condición del taxi cambia, pasando entonces a ser un SIEG, por el mero enunciado de la Proposición de ley que se tramita, que es la única novedad que se registra. Para afrontar esta cuestión hemos de analizar, primero, los rasgos y requisitos de la noción de SIEG tal como ha sido perfilada por la jurisprudencia del TJUE (particularmente por la sentencia que contempla la realidad catalana del taxi, *P&L v. AMB 2023*) y, segundo, las determinaciones de la Ley sobre las obligaciones de servicio público que se imponen al taxi.

3. Los servicios de interés económico general y las obligaciones de servicio público en el Derecho Europeo y la jurisprudencia del TJUE.

A. Un SIEG no se constituye libremente por el legislador por la mera afirmación de que cumple funciones de servicio público.

Lo primero que debe destacarse es que la noción de servicio de interés económico general (SIEG) que se ofrece en el artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea remite a una realidad previa ya existente, un servicio que ya se está prestando y que se considera básico. Para asegurar su correcta prestación de manera continuada al total de los usuarios las autoridades estatales pueden imponer, como es frecuente, obligaciones de servicio público. La secuencia causal es así muy clara: una vez constatado y declarado un servicio como de interés económico general (SIEG) se le pueden imponer obligaciones de servicio público.

La Proposición de ley invierte por completo esta secuencia: si la ley impone obligaciones de servicio público, caso del taxi, estamos ante un SIEG; si la ley no impone obligaciones de servicio público, caso de VTC, entonces no hay SIEG. La Proposición de Ley, por tanto, decide a su arbitrio lo que es y lo que no es SIEG. Este planteamiento que luce en la Proposición de ley no guarda sintonía alguna con el artículo 106 que, como todo el Tratado de la UE en el que se inserta, lo que pretende es extender el juego de la competencia (vid. entre otros muchos, arts. 101 y ss.) y en este punto los servicios de interés económico general constituyen una excepción en la medida en que pueden restringir las reglas de la competencia para cumplir la misión específica del servicio.

Ese artículo 106.2 dice exactamente así: *“Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas de competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellos confiada”*. Si por el poder público se puede imponer libremente obligaciones a cualquier servicio entonces el artículo 106 y el propio Tratado pueden quedar del todo desactivados. Si se imponen obligaciones de servicio público a la actividad de venta de zapatos ésta se convertiría en SIEG y podría quedar excluida de las reglas de la competencia y lo mismo cabría hacer con cualquier actividad económica.

Para que una actividad económica se declare SIEG ha de tener carácter básico y esencial como necesario soporte de otras actividades económicas y, con ese fin, se le pueden imponer obligaciones de servicio público. Pero no al revés: por el mero hecho de imponer obligaciones de servicio público (o decir en una norma que se imponen) una actividad económica no se convierte en un SIEG. Esto último es lo que hace la Proposición siguiendo el que, tal como vamos comprobando, parece su guion: ofrecer en la ley una redacción que construye una realidad en buena medida ficticia distinta de la que objetivamente existe y puede percibirse.

Porque como ha destacado la doctrina que acredita mayor conocimiento en esta materia, *“el concepto de SIEG no debe reducirse a los que tengan impuestas obligaciones de servicio público. Los servicios de interés general no son un régimen jurídico, sino un título de intervención”*¹². Es decir, **la constatación de la existencia de un servicio de interés económico general habilita a los poderes públicos para intervenir y establecer un régimen jurídico que incluya las obligaciones de servicio público**. Pero ese régimen es consecuencia de lo primero y no al revés.

Desde esta perspectiva, la no tramitación como Proyecto de ley del texto de la Proposición ha supuesto obviar de modo lacerante no solo la consulta pública previa, sino también el trámite de información

¹² J. C. LAGUNA DE PAZ, *Derecho Administrativo Económico*, 3ª ed., Civitas, p. 200 más extensamente del mismo autor, *Servicios de Interés Económico General*. Civitas, 2009. En el mismo sentido L. M. DIEZ-PICAZO, “Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario”, en S. MUÑOZ MACHADO/J. ESTEVE PARDO (dirs.) *Fundamentos e Instituciones de la Regulación*, Iustel, 2009.

pública del texto del anteproyecto, así como también la solicitud de los correspondientes estudios e informes previstos en el artículo 36 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern antes de su aprobación por el Govern para la remisión del texto al Parlament. Tales informes son los que, a nuestro entender, habrían permitido determinar que las restricciones impuestas en el texto que nos ocupa no resultan acordes con los principios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio impuestas por el Derecho de la UE y, además, no acreditan que sean las menos restrictivas para alcanzar los fines que se invocan como razones imperiosas de interés general (protección del medio ambiente, la gestión del tráfico, o la ordenación del espacio público).

B. Las obligaciones de servicio público se distribuyen de manera variable -ordinariamente por una agencia reguladora- entre los operadores en función de su cuota de mercado.

Las obligaciones de servicio público se imponen para garantizar un adecuado nivel de prestación del servicio, haciéndolo accesible a todos los potenciales usuarios y ofreciendo determinadas prestaciones que por sí mismas no resultarían rentables a los operadores. Estas obligaciones de servicio público pueden imponerse a un operador o distribuir las entre todos tal como destaca el TJUE. La opción de encomendar las obligaciones de servicio público a un único operador se da cuando existe un operador dominante que asume una muy amplia cuota del mercado. Así sucedió, típicamente, con los operadores que venían de un régimen monopolista cuando se produjo el tránsito a la competencia. Así a Telefónica, rebautizada luego como Movistar, al entrar en el mercado de telecomunicaciones, se le encomendaron en un primer momento las obligaciones de servicio público, hasta que otros operadores fueron ganando posiciones en el mercado y se les impusieron también este tipo de obligaciones para realizar prestaciones que son siempre deficitarias, como lo era línea de transporte de autobús que cubría la empresa alemana Altmark en una de las primeras e importantes decisiones del TJUE sobre las obligaciones de servicio público (Sentencia *Altmark*, de 24 de julio de 2003. Asunto C-280/00).

Los dos elementos clave son el servicio y los operadores que lo prestan en un mercado. En esas coordenadas hemos de precisar sujetos y operadores. Como destaca el Abogado General en el caso *P&L v AMB*, el taxi no es propiamente el servicio sino que el servicio es “el

transporte discrecional de personas en vehículos de hasta nueve plazas”, que es ahora por lo demás el objeto de la Proposición de ley. El taxi es entonces un operador en ese mercado en el que presta ese servicio de transporte bajo demanda, del mismo modo que el VTC es otro operador. Esta terminología, taxi y VTC como operadores, que ordinaria y certeramente utilizan las autoridades de la competencia, estatal y catalana, en diversos informes¹³. La condición de servicio de interés económico general (SIEG) se ha de predicar entonces, tal como apunta el Abogado General, de lo que es propiamente el servicio -el transporte discrecional de personas en vehículos de hasta nueve plazas- y no de la actividad característica de uno de los operadores por muy importante que sea. Es perfectamente posible entonces que se impongan obligaciones de servicio público y que estas recaigan en el operador con una mayor cuota de mercado que, en el espacio catalán, es, notoria y ostensiblemente, el taxi. Si en ese mercado llegaran a ocupar una posición relevante otros operadores, con otras modalidades de prestación del servicio, entonces lo procedente sería encomendarles también a ellos las obligaciones de servicio público con un alcance tendencialmente proporcional a su cuota de mercado. Esta es la dinámica ordinaria de las obligaciones de servicio público. No hay una determinación estática de unas determinadas obligaciones de servicio público que se imponen a un operador, sino que esas obligaciones se van concretando de manera dinámica y gradual en función de la evolución del mercado y de la cuota, variable, que ocupen en él los diversos operadores. La determinación de las obligaciones de servicio público es así un cometido que realiza una autoridad reguladora que sigue la evolución del mercado y en modo alguno por el legislador tal como se afirma en la Proposición. La ausencia de una agencia reguladora –ni siquiera se insinúa en la Proposición- o de una Administración a la que se atribuye la competencia para determinar las obligaciones de servicio público es otra muestra de la inconsistencia de la afirmación como SIEG para el taxi sobre la base de que cumple con obligaciones de servicio público. Y es que **las obligaciones de servicio público no se determinan por ley, sino a través de concretas decisiones de la agencia o administración reguladora** que va

¹³ Entre ellos, el *Informe de la Autoridad Catalana de la Competencia 32/17 sobre el Proyecto de Reglamento de Ordenación de transporte urbano de viajeros con conductor de vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente dentro del ámbito del Área Metropolitana*. Un informe emitido el 21 de marzo de 2018 en el que se cuestionaban muchos aspectos de ese Reglamento, que sería declarado contrario al Derecho de la Unión Europea por la ya reiteradamente citada, por su proximidad, Sentencia del TJUE *P&L v AMB* de 2023.

imponiendo a cada operador, en función de su posición en el mercado, la obligación de atender una determinada zona territorial o una franja horaria que sin esa determinación reguladora quedarían desatendidas.

Una muestra de ello, en el propio sector de la movilidad, se encuentra en la muy reciente Ley 9/2025 de Movilidad Sostenible, de 3 de diciembre. Todo un Capítulo de esta Ley, el Capítulo II del Título III se dedica a las *Obligaciones de servicio público en los servicios de transporte de competencia estatal*. El primer artículo de este Capítulo, el 43 de la Ley dice así: “De acuerdo con lo establecido en la normativa europea, se considerarán obligaciones de servicio público las **exigencias determinadas por la administración** a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin percibir a cambio una compensación”. Como bien se ve, no es el legislador quien determina las obligaciones de servicio público, sino la administración, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta el carácter abstracto de la ley. Por supuesto que la ley trata el tema de las obligaciones de servicio, pero se refiere a los aspectos competenciales, procedimentales y financieros, sin que en ningún momento se enuncien en ella obligaciones de servicio público, algo que, cabe insistir, hará en cada caso la Administración reguladora.

En cambio, en la “Proposición de ley” se adopta un planteamiento que para nada encaja en la lógica y sistemática de las obligaciones de servicio público, pues señala en su articulado una serie de obligaciones de servicio público. Todas ellas ya operaban y estaban vigentes, como son las tarifas fijas o el taxímetro, pero “no sabíamos” que se trataba de obligaciones de servicio público. Pero lo que en la Proposición no se designa ni se diseña es la agencia o administración con específicas facultades para la determinación concreta de las obligaciones de servicio público, ni el procedimiento a seguir, ni su régimen financiero, ni otros aspectos generales propios de ellas.

En cualquier caso, la imposición de obligaciones de servicio público no elimina en absoluto la aplicación de las reglas de la competencia tal como afirma el artículo 106 del Tratado así como la libertad de establecimiento del artículo 49. Las obligaciones de servicio público recaen sobre aquellos espacios y segmentos de actividad que se consideran de interés general. No opera por tanto la competencia en ese segmento, pero sí que ha de quedar abierto a ella los restantes

espacios del servicio. Como taxativamente establece el Derecho de la Unión, la *“facultad para definir un SIEG no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de eludir la aplicación de las normas sobre la competencia”*¹⁴.

Definición de las obligaciones de servicio público en servicios de interés económico general (SIEG) contenida en la [Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento \(CE\) nº 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera](#).

La Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) nº 1370/2007, si bien tiene por objeto los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera nos permite entender si cabe mejor el sentido de las obligaciones de servicio público en aquellos casos en que se establece un SIEG. La Comunicación subraya que las autoridades nacionales, regionales y locales desempeñan un papel esencial y disponen de una amplia capacidad de discrecionalidad para prestar, encargar y organizar SIEG lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios. Es importante la observación sobre que la especificación de una obligación de servicio público (OSP) sólo podrá ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto. Ahora bien, **esta facultad para definir un SIEG no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de eludir la aplicación de las normas sobre la competencia**. Una OSP, en los términos del artículo 2, letra e), del Reglamento, es una exigencia que tiene como propósito garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en igual o en las mismas condiciones sin retribución. Este precepto debe ser visto de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Los criterios a fin de evaluar si existe una necesidad real para establecer OSP por parte de las autoridades competentes son: 1) evaluar si existe una demanda por parte de los usuarios; 2) evaluar si esta demanda no puede ser satisfecha por los operadores del mercado, ni siquiera parcialmente, en ausencia de OSP; y 3) adoptar el enfoque menos restrictivo para las libertades fundamentales y menos dañinas para el buen funcionamiento del mercado interior con el fin de satisfacer la necesidad así determinada. De acuerdo con el TJUE, la falta de pruebas aportadas por el Estado miembro (la autoridad competente) de que el alcance de la OSP es necesario y proporcionado a una necesidad real de servicio público puede constituir un error de apreciación que la Comisión debe tomar en cuenta.

4. Las ficticias obligaciones de servicio público en la Proposición de ley.

Procede ahora analizar el tratamiento que las obligaciones de servicio público reciben en la Ley, y en su Exposición de Motivos que también puede resultar reveladora.

Lo que en esa Exposición de Motivos sorprende sobremanera es la afirmación según la cual ha de establecerse un *“jerarquía de servicios”* dando *“preeminencia a las modalidades de transporte identificadas como servicios económicos de interés general en la medida en que asumen obligaciones de servicio público que redundan en una*

¹⁴ Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) nº 1370/2007, sobre los servicios públicos de viajeros por ferrocarril y carretera.

movilidad sostenible ambientalmente, socialmente, económicamente y de calidad para las personas usuarias”.

Lo primero que puede objetarse es que estos fines a los que se orientan **las obligaciones de servicio público son los mismos que se establecen para cualquier operador, sea el taxi o cualquier otro operador en ese servicio.**

Lo segundo es que **no hay jerarquía de servicios pues no hay una pluralidad de tales ya que, en rigor, el servicio es uno: el transporte de personas bajo demanda en vehículos de hasta nueve plazas.** Las obligaciones de servicio público no se imponen propiamente al servicio en su conjunto, sino a operadores concretos. Más adelante, tratando de justificar la *“jerarquía de servicios”*, la Proposición destaca que el taxi es el *“servicio básico para atender la demanda ordinaria”* lo que es un hecho objetivo por la posición histórica, virtualmente monopolista, que ha ostentado el taxi, y por su extensión en el mercado, apoyada en el elevado número de licencias concedidas en comparación con las de otros operadores, pero eso no lo hace merecedor de una especial protección, ni le coloca en una posición de jerarquía en el mercado.

Lo tercero es que la Exposición de Motivos mantiene la errónea secuencia a la que nos hemos referido, identificando el taxi con los *servicios económicos de interés general en la medida en que asumen obligaciones de servicio público*. La secuencia sabemos que es la contraria: cuando se constata y declara un SIEG, se pueden imponer obligaciones de servicio público, a un operador, a varios, o a todos, según la posición que ostenten en el mercado.

Procede ahora analizar los pronunciamientos que sobre este tema se contienen en el articulado de la Proposición, concretamente en la sección IV, del capítulo III del título I (referido todo él al taxi) que lleva por rótulo *“Obligaciones de servicio público”*. De esta regulación, que va del artículo 41 al 48 de la Proposición, surgen dos constataciones fundamentales.

Primera. Las que novedosamente se presentan como obligaciones de servicio público son las que siempre ha realizado el taxi y constituyen sus rasgos característicos. Así su accesibilidad, al poder solicitar sus servicios en la vía pública (art. 41), su continuidad (rasgo característico de cualquier servicio público, pero que no es una

obligación de servicio público) (art. 42), las restricciones a la circulación en episodios ambientales (que no serían privativas del taxi, pues podrían imponerse también a otros vehículos) (art. 44), las tarifas obligatorias (art. 45), el uso del taxímetro (art. 46). Nada aporta pues aquí la Proposición, que se limita a presentar lo que ya existe sin que nadie hubiera considerado hasta ahora que llevar taxímetro, recoger pasajeros en la calle o aplicar tarifas fijas fuesen obligaciones de servicio público. Poco menos que aquí el legislador podría incurrir en un error obvio al considerar OSP lo que no lo es para el Derecho europeo y por tanto ser fiscalizable por el TJUE

Segunda. En esos artículos de la Ley se apuntan algunas obligaciones que sí tienen las trazas propias de las obligaciones de servicio público, como la de prestar el servicio en zonas o franjas horarias en que estuvieran desatendidas. Pero no se trata de obligaciones ya impuestas y operativas. No están implantadas. La Ley se remite a lo potencial, a lo que puede ser, sin ninguna garantía de que vaya a concretarse, y entregándose siempre a lo que las entidades locales puedan establecer. *Las entidades locales –se dice varias veces– podrán establecer medidas obligatorias...* En modo alguno puede afirmarse así que la Ley impone obligaciones de servicio público y que, por tanto, el taxi esté sujeto a este tipo de obligaciones. Y, por supuesto, tampoco la ley establece criterio alguno sobre los costes que comportarían esas obligaciones de servicio público (que siempre son a pérdidas) y cómo se asumirían, a diferencia de lo que ocurre como hemos visto en la reciente Ley de Movilidad Sostenible, de 3 de diciembre de 2025, que ofrece un desarrollado régimen en su artículo 46 que lleva por rótulo *Corresponsabilidad en la financiación de las obligaciones de servicio público en transportes de competencia estatal*. No se trata en absoluto de un caso aislado: todas las leyes que diseñan un régimen de obligaciones de servicio público regulan el régimen de financiación de estas. La “Proposición de ley” no lo hace y ello es una muestra más de la falta de coherencia de las que se presentan en la “Proposición” como obligaciones de servicio público que al taxi le incumben. Precisamente la ausencia de una caracterización propia de OSP es lo que evidencia el injustificado régimen sobre los VTC.

VI. EL RÉGIMEN DE OTORGAMIENTO Y TRANSMISIÓN DE LAS AUTORIZACIONES.

1. Una regulación discriminatoria que no puede fundarse en las inexistentes obligaciones de servicio público.

Todo el esfuerzo del *prelegislador* por marcar acusadas diferencias –ficticias en su mayor parte- entre las modalidades de taxi y VTC, destacando como diferencia nuclear –igualmente ficticia como acabamos de comprobar- la consideración del taxi como SIEG, se orienta a justificar el régimen de licencias, algo que se hace muy visible a medida que se avanza en el articulado de este texto normativo. El artículo clave es el artículo 61, apartado 2:

“Las entidades locales podrán otorgar autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor (VTC) en su ámbito territorial cuando determinen, motivadamente, que la prestación de servicios de taxi no sea suficiente para dar cobertura a la demanda de movilidad ordinaria en el ámbito de su municipio, en los términos que determina esta ley y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen”.

La primera conclusión, muy ostensible, que se extrae de este precepto es el tratamiento abiertamente discriminatorio de los operadores VTC a los que sitúa en relación de subsidiariedad respecto al taxi, quedando así la modalidad VTC en una posición puramente residual, la actividad – mercado- que no quiera el taxi. Esto supone una abierta vulneración al artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que afirma la libertad de establecimiento y prohíbe cualquier restricción a la misma. Tal como afirma el Abogado General en el caso *P&L v. AMB* “según reiterada jurisprudencia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban el ejercicio de la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés”.

Este tratamiento discriminatorio se quiere justificar en las inconsistentes razones que hemos destacado aquí. Explícitamente el artículo 62.2 afirma así que “*El otorgamiento de las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor urbanas habrá de estar alineada en todo caso con el despliegue de los objetivos de gestión del transporte en virtud de las cuales se caracteriza al taxi como servicio base para atender la demanda ordinaria de movilidad urbana en vehículos de hasta nueve plazas, atendiendo las obligaciones de servicio público que le son exclusivas*”.

Ya hemos podido constatar que no tiene ninguna consistencia la noción de obligación de servicio público con relación al taxi, que en ningún momento se precisan cuáles son las obligaciones de servicio público “*que le son exclusivas*” y que, por lo demás, la nota de

exclusividad es del todo ajena a las obligaciones de servicio público pues éstas se pueden imponer a todos los operadores en función de su cuota de mercado. Pero es que, por si quedara alguna duda, el citado artículo 61.2 viene a eliminarla por completo pues su enunciado es una **pura contradicción y negación de las obligaciones de servicio público que se atribuyen al taxi.**

Cuando propiamente se imponen, las obligaciones de servicio público tienen como cometido la extensión del servicio a donde no llegaría por el puro juego de la oferta y la demanda, a aquellos espacios y segmentos que no resultan rentables para los operadores. Se trata de una categoría que apareció en el entorno del proceso de desregulación de las *public utilities* en los Estados Unidos de América en la década de los noventa¹⁵. Su más claro exponente es la *Telecommunications Act* de 1996 que de este modo pretendía atender a los territorios más despoblados, con menor demanda, y proteger también contenidos audiovisuales, que los operadores tenderían a no ofrecer por ser escasamente comercial, como son los programas de contenido educativo.

Si al taxi se le imponen obligaciones de servicio público, la primera habría de ser la de llegar a las zonas que registran una demanda tan baja que no es capaz de generar la necesaria oferta, zonas en las que por ello no resulta rentable a los operadores la prestación del servicio. Pues bien, el artículo 61.2 admite que es perfectamente admisible que el taxi pueda desentenderse de estas zonas de baja demanda y no solicitar a los municipios las correspondientes licencias para atenderla. Esta es la muestra más evidente de que al taxi no se le impone obligación alguna de servicio público. Pero hay más: solo en este supuesto en el que la oferta *“de servicios de taxi no es suficiente para dar cobertura a la demanda de movilidad ordinaria”* podrían los municipios otorgar autorizaciones para prestar el servicio de transporte bajo demanda mediante vehículo con conductor (VTC). De ello **se desprende que, paradójica y sorprendentemente, este servicio en zonas con baja demanda se encomienda a los VTC, que la obligación de servicio público se encomienda en realidad a los VTC.** No es en rigor una obligación, pues evidentemente no están obligados a solicitar autorización, pero sí que se trata de los espacios

¹⁵ Sobre ello, J. ESTEVE PARDO: “La regulación de industrias y *public utilities* en los Estados Unidos de América. Modelos y experiencias”, en S. MUÑOZ MACHADO/J. ESTEVE PARDO (Dir.), *Fundamentos e instituciones de la regulación*. Iustel, Madrid, 2010.

propios y característicos de las obligaciones de servicio público, que son aquellos en que la baja demanda hace que el servicio se preste a pérdidas, tal como hacía la empresa de autobuses Altmark en ciertas líneas en el llamado caso *Altmark*, resuelto por el TJUE en su sentencia de 24 de julio de 2003, que sentó las bases jurisprudenciales de la doctrina de las obligaciones de servicio público¹⁶.

Este régimen de autorizaciones que se quiere aplicar a los VTC es radicalmente discriminatorio por cuanto los sitúa en una relación de subsidiariedad respecto al taxi: allí donde no quiera el taxi, porque no le resulte rentable, solo allí podrán otorgarse autorizaciones para operar a los VTC que quedan así en una situación residual. Se produce así de este modo otra flagrante vulneración de la libertad de establecimiento que reconoce el artículo 49 del TFUE en un punto fundamental pues *“según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la libertad de establecimiento se distingue de la libre prestación de servicios en primer lugar y ante todo por la estabilidad y la continuidad de la actividad en cuestión, en cuanto opuesta a una actividad temporal”*¹⁷. Y es que, en efecto, ese régimen de autorizaciones sitúa a los VTC en una situación del todo inestable, precaria podría decirse, puesto que la obtención de autorizaciones depende por completo de la voluntad del taxi: solo podrán obtenerlas subsidiariamente, cuando el taxi no tenga interés en ellas.

2. La virtual atribución de un monopolio al taxi. La paradójica atribución

Visto desde otra perspectiva, este régimen supone la atribución de un monopolio al taxi, pues éste, si quisiera, podría extender su actividad a todo el territorio, con la necesaria oferta para dar cobertura a la demanda, incluso en zonas con baja demanda y, en tal caso, no habría margen alguno para otorgar autorizaciones a VTC por lo que el taxi sería el único operador. Es, en el fondo, lo que el legislador parece pretender. Lo que resultaría consecuente entonces sería, primero, declararlo así con toda su crudeza y, segundo, imponer al operador

¹⁶ Sobre todo, en el sector del transporte, con criterios que alcanzan al tema que nos ocupa, véase J. ESTEVE PARDO, *Principios de Derecho Regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgo*. 3ª ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Sao Paulo, 2024, p. 146 y ss.

¹⁷ Conclusiones del Abogado General presentadas en el Asunto *Prestige&Limusine v. AMB*. En el mismo sentido las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el Asunto *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (2010).

monopolista las correspondientes obligaciones de servicio público para atender las zonas con baja demanda.

Este régimen discriminatorio, que podría llevar a la total exclusión del VTC si por parte del taxi se asumieran todas las autorizaciones, no tiene ninguna justificación. Tal como hemos constatado, el *prelegislador* no ofrece ninguna justificación. No la da donde razonablemente cabría esperarla, en la Exposición de Motivos, y de manera un tanto críptica, nada clara, trata de justificarlo en el siguiente artículo, el 62.2: el otorgamiento de autorizaciones VTC *habrá de estar alineada en todo caso con el despliegue de los objetivos de gestión del transporte en virtud de las cuales se caracteriza al taxi como servicio base para atender la demanda ordinaria de movilidad urbana en vehículos de hasta nueve plazas, atendiendo las obligaciones de servicio público que le son exclusivas*". Todo ese régimen discriminatorio y potencialmente monopolista se pretende justificar así, exclusivamente, en la caracterización del *"taxi como servicio base para atender la demanda ordinaria de movilidad urbana...atendiendo a las obligaciones de servicio público que le son confiadas"*. Sabemos ya de la total inconsistencia de esta justificación, pues ninguna obligación de servicio público le es confiada al taxi y la noción de servicio base es del todo imprecisa y, por si fuera poco, nada de ello se da cuando se permite que el taxi no atienda las zonas o franjas de baja demanda –que sería el entorno característico de las obligaciones de servicio público- y, solo en ese caso, permitir el otorgamiento de autorizaciones de VTC.

Lo mismo puede decirse (artículo 62.3) del procedimiento de concurso que puedan promover las entidades locales para otorgar autorizaciones: si quedan vacantes, porque al taxi no le interesan, podrán otorgarse a VTC. Se da aquí la dinámica en la que cobran su sentido las obligaciones de servicio público, que se plantean cuando se trata de prestaciones que no interesan a los operadores y en este caso tendrían que ser cubiertas por ese operador al que, según la hueca retórica de la "Proposición", se le imponen en exclusiva las obligaciones de servicio público, el taxi. Nada de eso: el taxi puede perfectamente desechar autorizaciones que considere no rentables y quien tiene entonces, solo entonces, posibilidad de asumirlas es el VTC que paradójicamente cargaría con las obligaciones de servicio público.

Además, se impone en estos casos una arbitraria e injustificada limitación temporal de la licencia, dos años, que solo pueden ampliarse a cuatro cuando se trate de vehículos adaptados a personas con

movilidad limitada. Otra forma de reconducir los VTC a lo más parecido a obligaciones de servicio público, que en este caso no son para cubrir desequilibrios territoriales sino segmentos, o colectivos de usuarios que requieren una especial atención (como veíamos que son las obligaciones de contenido en el audiovisual para ciertos colectivos en la norma pionera de las obligaciones de servicio público). Por lo demás, la limitación de la licencia a dos años comporta otra vulneración al artículo 49 del TFUE pues la libertad de establecimiento que en él se afirma se caracteriza *“en primer lugar y ante todo por la estabilidad y la continuidad de la actividad en cuestión, en cuanto opuesta a una actividad de carácter temporal”*¹⁸.

En esta misma línea, el ya referido Dictamen 5/2026 del Consejo Consultivo de Illes Balears recuerda que la autorización administrativa constituye uno de los instrumentos de intervención más intensos en el acceso a una actividad económica y que su establecimiento debe ir acompañado de una motivación suficiente que acredite la necesidad de dicha medida frente a alternativas menos restrictivas.

Desde esta perspectiva, la imposición de un régimen de autorización reforzada y de limitación temporal en el ámbito de las VTC exigiría una justificación técnica específica que demuestre, con base en datos verificables, que otras medidas regulatorias resultarían insuficientes. Este estándar de acreditación resulta coherente con la jurisprudencia del TJUE en el asunto C-50/21, que impone una verificación rigurosa y basada en elementos objetivos cuando se alegan razones relacionadas con la congestión, el medio ambiente o el equilibrio del sistema de transporte.

3. La limitación y posible vulneración de la autonomía municipal.

Otro punto crítico que se suscita en la Proposición de ley es el relativo a la autonomía local, que puede verse vulnerada por el *prelegislador*. En diferentes pasajes de la Proposición se contienen mandatos muy precisos a los entes locales, que no son otros que los municipios, tal como en la misma Proposición se reconoce, pues son los que ostentan competencias en la materia.

Una muestra significativa la encontramos en el artículo 61.2 que establece la posibilidad de otorgamiento subsidiario de licencias a VTC

¹⁸ Conclusiones de Abogado General presentadas en el asunto *P&L v. AMB*.

por parte de los municipios *“cuando determinen motivadamente que la prestación de servicios de taxi no es suficiente para dar cobertura a la demanda de movilidad ordinaria en el ámbito de su municipio”*. Se está imponiendo así un preciso mandato a los municipios sobre el ejercicio de sus competencias y la ordenación del transporte que les corresponde. Se les exige, además, que determinen de manera motivada la situación que justifica el otorgamiento de licencias VTC con carácter subsidiario.

Ciertamente –tal como se afirma en la Constitución y de manera reiterada por el Tribunal Constitucional- la autonomía municipal lo es en el marco de las leyes, como son este caso las leyes generales en materia ambiental, de ordenación del espacio y dominio público, o la propia regulación general que se contiene en la Proposición. Pero en ese marco los municipios han de tener libertad de opciones para ejercer sus competencias. Esa libertad se niega aquí al imponer a los municipios una única opción: la de otorgar autorizaciones a VTC solo en el caso de que los servicios de taxi no atiendan cumplidamente la demanda (algo inadmisibles si efectivamente tuvieran atribuidas –ya sabemos que no- obligaciones de servicio público) y, además, acreditar debida y justificadamente esa situación, con lo que se está insinuando una posible fiscalización a los municipios, lo que también va abiertamente en contra de su autonomía constitucionalmente reconocida.

Como vamos constatando, esta Proposición contempla de manera muy exhaustiva a dos sujetos: taxi y VTC, con un claro trato discriminatorio hacia este último. Pero otros dos sujetos asoman y no reciben un buen trato: uno es el usuario, que no puede beneficiarse de una verdadera competencia entre operadores sin que virtualmente pueda optar –o solo de una manera muy restringida- por utilizar VTC, y el otro el municipio, cuya autonomía no se respeta y al que se imponen mandatos difícilmente justificables.

4. Un régimen de otorgamiento de autorizaciones abiertamente contrario al Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE.

Lo importante ahora es destacar que el régimen de autorización aplicable a los VTC no se ajusta a las exigencias del Derecho Europeo concretadas y perfiladas en la jurisprudencia del TJUE, de manera muy particular, por tratar la misma realidad del AMB (el 90% del mercado

en Cataluña) en la Sentencia *P&L v. AMB*, de 2023. Pues bien, lo que se aprecia bien a las claras es que el régimen de autorizaciones para VTC que ofrece el *prelegislador* catalán – imponiendo una muy severa restricción que, según la “Proposición”, podría ser total- contradice abiertamente los principios y disposiciones de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE.

1. El criterio básico de otorgamiento de autorizaciones es de orden exclusivamente económico: que el taxi no dé respuesta a la demanda real. La jurisprudencia del TJUE es unánime en afirmar que los motivos meramente económicos nunca pueden justificar una restricción o barrera para acceder al mercado (*“los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado”* se afirma en la sentencia de referencia *P&L v. AMB* de 2023 (70)). Una restricción que en realidad es una prohibición, que sólo se levantaría en determinados municipios cuando se acreditara que las autorizaciones otorgadas al taxi no son suficientes para atender la demanda de movilidad.
2. La restricción sólo podría justificarse en razones imperiosas de interés general que afecten al medio ambiente, a la ordenación del espacio público o a la regulación del tráfico, tal como expresamente se mantiene en la sentencia *P&L v. AMB* (65). Ninguna de estas razones se invoca, ni tan siquiera se insinúan, en la “Proposición” para justificar la necesidad de la severa restricción impuesta que, insistimos, puede llegar a ser total y completa excluyendo del mercado al sector VTC.
3. No resulta admisible el criterio en el que, para justificar la prohibición de partida, recurre la Proposición: considerar el taxi como servicio económico de interés general y que asume además obligaciones de servicio público. En ningún momento esas obligaciones de servicio público se explicitan en la Proposición, que se limita a exponer las notas características del taxi –atención bajo demanda directa en la vía pública, tarifas fijas, taxímetro...- que en modo alguno pueden verse ahora transformadas, como por ensalmo, en obligaciones de servicio público. Por lo demás, el reconocimiento explícito (art. 61.2) de que el taxi pueda desatender la demanda de movilidad en los

municipios viene a negar de manera categórica la atribución a este operador de obligaciones de servicio público.

4. El régimen de otorgamiento de autorizaciones de VTC está en contra de los principios más elementales de la competencia y libertad de establecimiento. La excluye radicalmente al imponer a los VTC como punto de partida el principio de prohibición, que podrá ser excepcionado únicamente cuando el servicio ofrecido por el taxi no cubra la demanda de movilidad. Estamos así, en rigor, ante un régimen de monopolio que solo el propio operador monopolista puede excepcionar singularmente admitiendo, a su entera voluntad, la entrada de otros operadores. Se trata de la eliminación absoluta de la competencia entre operadores que, en beneficio de los usuarios, la UE establece como un principio básico en cualquier actividad económica. A tal efecto debe recordarse que la *Sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 P&L v. AMB* afirma “que las empresas encargadas de la gestión de SIEG quedan sometidas a las normas de la competencia” (80). Es decir que, aunque el taxi fuera un SIEG – que no lo es-, tal como afirma esta sentencia (81)- estaría sometido a las reglas de la competencia. Una competencia que el *prelegislador* catalán cancela por completo al instaurar un monopolio a favor del taxi.

5. Un régimen de transmisión de las autorizaciones diferenciado y manifiestamente injustificado

La Proposición parte del principio de que los títulos habilitantes otorgados para las diversas actividades de transporte y mediación tienen carácter temporal. En todos los casos es así, menos en uno: el de las licencias de taxi.

En el caso de las autorizaciones de alquiler de vehículos con conductor, el artículo 69 establece como principio su intransmisibilidad, estableciendo excepciones según la titularidad sea de una persona física o jurídica. En el primer caso, el de las personas físicas, se prevé la transmisión “a los herederos forzosos o al cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación o incapacidad física o legal de este con la autorización previa del ente que las ha concedido”. En cambio, en el caso de las personas jurídicas – obviamente sin posibilidad jurídica de cónyuge o herederos forzosos- la transmisión no está permitida e incluso se considera como tal – “y por tanto no permitido”- el cambio de accionariado.

Ese mismo régimen de transmisibilidad es el previsto para una nueva modalidad de transporte: “los servicios de alta disposición”. El artículo 86.1, letra h), dispone que *“la transmisibilidad de las autorizaciones de servicios de alta disposición se regirá por la normativa aplicable a las autorizaciones interurbanas de vehículos con conductor”*.

Respecto a ese régimen de intransmisibilidad de las autorizaciones cabe recordar que el Tribunal Supremo en su [Sentencia nº 332/2020, de 6 de marzo](#), se pronunció sobre este tipo de restricciones, señalando que si bien a priori es posible establecer la no transmisión de los títulos autorizatorios, esa restricción, sin embargo, que impide el libre acceso de una actividad económica, no puede justificarse en motivos económicos (art. 18 Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado), y debe estar sometida a los principios de necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y proporcionalidad (art. 5 LGUM).

De igual modo, en la también nueva modalidad denominada “transporte en limusina” se sanciona su intransmisibilidad (art. 99), distinguiendo aquí también entre personas físicas y jurídicas. Los primeros titulares podrán transmitirla *mortis causa*, por jubilación o incapacidad del titular, en favor de las personas que ostenten la condición de herederos forzosos (!). Se permite, *“por una sola vez”* la transmisión inter vivos. En cambio, las autorizaciones bajo la titularidad de personas jurídicas no son transmisibles en ningún caso y, de igual modo que en el caso de las autorizaciones VTC, el cambio de accionariado de la sociedad supone una transmisión.

Pero, además, y en este caso se dice de manera explícita, las autorizaciones de transporte en limusina *“se otorgarán por un plazo máximo de diez años en los términos que se determinen en las disposiciones reglamentarias que desplieguen la ley”*.

Vemos, pues, no solo un diferenciado régimen de transmisibilidad, sino incluso también de vigencia de los títulos habilitantes. En todos los casos, salvo en el de las licencias de taxi, se desprende el carácter temporal, con plazos no claramente definidos, salvo en el caso del transporte en limusina, que dependen de decisiones administrativas a futuro y de despliegues reglamentarios a los que de manera reiterada remite el texto de la Proposición.

No es ese, desde luego, el caso de las licencias ya existentes de taxi, cuyo régimen de vigencia y transmisibilidad, como veremos, se observa reforzado a unos extremos que llegan a sorprender.

La Proposición distingue entre las licencias ya existentes y las de nueva creación previstas en el artículo 9.4 de la Proposición en el cual – para despejar cualquier duda interpretativa- se advierte que *“en ningún caso se puede considerar licencia de nueva creación la que proviene de la transmisión de una licencia”* -se presume de las vigentes antes de la entrada en vigor de la nueva ley-. Pues bien, dejando de lado la tipología de licencias estacionales ya contemplada en la anterior Ley del taxi de 2003, se prevé la creación de nueva oferta de licencias municipales de taxi (art. 12) que, a diferencia de las existentes, tienen limitado su periodo de vigencia – validez se dice- temporal a un máximo de siete años prorrogables por un año adicional (art. 16). De igual modo, se establece un régimen diferenciado de transmisibilidad. Principio de intransmisibilidad en las de nueva creación, pero de transmisibilidad en las licencias de taxi vigentes en fecha anterior a la entrada en vigor de la nueva ley cuyo régimen de transmisión, así como de vigencia- está previsto en la Disposición transitoria tercera de la Proposición: *“El régimen jurídico relativo a la vigencia y transmisión de las licencias de taxi otorgadas antes de la entrada en vigor de esta ley se regirá por la normativa anterior”*. Sorprendente redactado en cuanto a la indefinición de a qué normativa se refiere ¿la Ley catalana del taxi de 2003? – derogada íntegramente en la Disposición derogatoria única de la Proposición- ¿las ordenanzas locales”. He ahí otra muestra de ausencia de calidad normativa e inseguridad jurídica.

En cualquier caso, el *prelegislador* ha obviado aquí una magnífica ocasión para resolver una cuestión que también evitó el legislador catalán con la Ley del taxi de 2003: la de la progresiva conversión de todas las licencias de taxi en títulos administrativos de vigencia temporal, evitando los riesgos manifiestos que para la calidad del mismo servicio supone patrimonializar esos títulos.

La pregunta lógica que puede plantearse es ¿qué vigencia tienen las autorizaciones VTC concedidas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley? La respuesta no puede ser más divergente respecto a las de taxi ya existentes. Los condicionantes previstos en la Proposición van a suponer en la práctica la desaparición de las VTC para servicios urbanos, quedando solo para servicios interurbanos.

Lógico y acorde con las necesidades de un servicio cuyo espectro de mercado en el momento actual muestra empíricamente una satisfacción ajustada entre oferta de servicios de taxi y VTC respecto a la demanda que se ofrece en el Área Metropolitana de Barcelona, con algunas deficiencias en determinados momentos – por ejemplo, eventos- y en franjas de horario nocturno. La complementariedad de ambos servicios es una realidad que la Proposición obvia queriendo levantar otra con unas regulaciones alambicadas que son susceptibles no solo de general inseguridad jurídica, sino también de causar un descalabro para las necesidades de movilidad urbana de la ciudadanía.

La Proposición parece atender exclusivamente a las pretensiones del taxi del Área Metropolitana de Barcelona, dejando de lado las necesidades de movilidad de las poblaciones situadas fuera de esa área y, especialmente, la que vive en municipios de poca población. Ahí sí, caso del ámbito rural, tendría todo el sentido la conformación del servicio de taxi como servicio de interés económico general (SIEG) y el establecimiento de obligaciones de servicio público que debieran ser sufragadas desde la Administración ¿Con qué dinero? Esa es la cuestión que corresponde decidir al legislador catalán.

6. La injustificada distinción entre intermediación horizontal y vertical a partir del Reglamento de Servicios Digitales

En el caso de la intermediación a través de plataformas digitales interesa singularmente el de la llamada actividad de intermediación vertical – la horizontal, acorde con su consideración dentro del preámbulo de la “Proposición” como servicio de la sociedad de la información, supondría el único supuesto previsto que sigue el régimen de comunicación previa-. En este caso la lectura del artículo 122 de la “Proposición” resulta más que sorprendente y muestra un error de técnica normativa en la elaboración del texto – que, sin duda, habría sido solventado si el texto hubiese seguido la lógica tramitación como proyecto de ley en la que los diferentes informes preceptivos habrían ayudado a mejorar el presente redactado-: *“Con carácter general las autorizaciones de transporte (sic) serán intransferibles, excepto a favor de los herederos forzosos o el cónyuge del anterior titular, en los casos de muerte, jubilación o incapacidad física o legal de este. No obstante, se podrán establecer (en) esta ley las condiciones específicas relativas a la transmisibilidad de las autorizaciones de intermediación vertical mediante las disposiciones reglamentarias que desarrollen esta ley”.*

El texto de la “Proposición”, como bien detalla su exposición de motivos, sigue en lo que se refiere a la intermediación de las plataformas digitales en el ámbito del transporte urbano en vehículos de menos de nueve plazas con conductor la jurisprudencia del TJUE. Fundamentalmente lo hace sobre la base de las Sentencias *Elite Taxi v. Uber*, de 20 de diciembre de 2017¹⁹, y *Star Taxi App SRL v. Municipiului Bucuresti*, de 3 de diciembre de 2020²⁰. Sucintamente, la primera haría referencia al supuesto de intermediación vertical, aquel en el que la plataforma ejerce una función organizativa del transporte al poner en contacto clientes con conductores, organizando el servicio, estableciendo el precio y percibiendo el pago. En la segunda, ejemplo de intermediación horizontal, la plataforma se limita a facilitar a los usuarios una lista de conductores de taxi, sin que transmita las solicitudes de taxi a los taxistas, ni fije el precio de la carrera, que se abona directamente al conductor. Ahora bien, respecto a la Sentencia *Elite Taxi* hay que señalar que el TJUE no concluyó que Uber prestara un servicio de transporte urbano. Más bien se limitó a concluir que *uberPOP*, el servicio objeto de la cuestión prejudicial planteada por un Juzgado Mercantil de Barcelona, mediaba servicios prestados por conductores no profesionales, tratándose, pues, de un servicio en el ámbito del transporte y que, en todo caso, debía someterse a las condiciones y requisitos previstos en el Estado miembro. En consecuencia, en España, la operativa de las plataformas en el transporte urbano debía entonces, de acuerdo con la normativa vigente – fundamentalmente en ese momento la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre-, canalizarse a través de los taxis y los VTC.

Sin embargo, ese planteamiento podría ser ahora cuestionado a partir de lo previsto en el Reglamento UE de Servicios Digitales (RSD)²¹. Esta importante norma, posterior a las sentencias indicadas, desarrolla el régimen jurídico de una nueva categoría de servicios: los servicios de intermediación en línea que se incluiría en la más amplia categoría de servicios de la sociedad de la información (SSI) y, en consecuencia, se beneficiaría del régimen de libre prestación de

¹⁹ Sentencia del TJUE de 20 de diciembre de 2017. Asunto C-434/15, *Elite Taxi v. Uber*.

²⁰ Sentencia del TJUE de 3 de diciembre de 2020. Asunto C-62/18, *Star Taxi v. Star Taxi App SRL v. Municipiului Bucuresti*.

²¹ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales), DOUE L 277/1, de 27.10.2022.

servicios establecido en la Directiva 2000/31/CE, sobre el comercio electrónico (DCE). No es cuestión menor atender al hecho de que en el momento de ser aprobada, año 2000, la DCE establecía un régimen jurídico aplicable entonces a unas plataformas que justo entonces estaban emergiendo y eclosionarían con funcionalidades no previstas al final de la primera década junto a la aparición y expansión de los smartphones.

La nueva norma europea podría confirmar que incluso si la plataforma ejerce influencia sobre la prestación del servicio subyacente, el servicio de intermediación sigue siendo un servicio de la sociedad de la información sujeto al régimen de libre prestación de servicios²². La cuestión, no exenta de una gran complejidad, radica en la creación desde la normativa europea de una doble distinción entre (1) servicios intermediarios y (2) los servicios de intermediación en línea. El RSD vendría a aclarar esa relación entre ambas clasificaciones. Entre los servicios intermediarios de alojamiento de datos (hosting) se identifica la categoría de los servicios de plataforma en línea, y entre estos últimos los servicios de intermediación en línea. Por tanto, los servicios de intermediación en línea son un tipo de servicio intermediario. Esta distinción y su alcance queda sometida por el momento a interpretación, no tenemos, por ahora, un pronunciamiento expreso del TJUE que permita afirmar con rotundidad que el RSD permita la posibilidad de diferenciar el régimen jurídico de un mismo negocio jurídico, de forma que la actividad de la plataforma deba ser clasificado como SSI, incluso si se ejerce influencia o control sobre el servicio intermediado (lo que sería intermediación vertical en el texto de la proposición de ley).

En definitiva, lo detallado en este apartado en consonancia con los aspectos tratados hasta aquí en este informe, permiten afirmar que el redactado actual de la Proposición no es acorde en algunas cuestiones cruciales con la jurisprudencia del TJUE, ni con la del Tribunal Constitucional. Es necesario que el legislador se replantee muy seriamente el contenido de la Proposición si quiere evitar unas más que posibles reclamaciones patrimoniales que terminen por declarar la responsabilidad del Estado legislador (art. 32.3 de la Ley de Régimen

²² En este sentido, véase J. MONTERO e I. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, “El nuevo régimen de los servicios de intermediación en línea. Una necesaria clarificación de conceptos”, en [El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización](#) (M^a V. Petit Lavall y A. Puetz, dirs.), Colex, A Coruña, 2022, pág. 937 y ss.

Jurídico del Sector Público) por privar de facto la prestación del servicio de transporte con conductor en el ámbito urbano .

VII. LA INNECESARIA Y DESPROPORCIONADA OBLIGACIÓN QUE SE IMPONE AL VTC DE QUE LA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS SEA CONTRATADA CON UNA ANTELACIÓN MÍNIMA.

En la Proposición se introduce, en realidad se mantiene, se persiste en ella, una restricción a la actividad de VTC que había sido considerada inadmisibile, contraria a las reglas de la competencia y carente por completo de justificación, por varios tribunales y órganos consultivos aquí y en otros países (el *Conseil Constitutionnel* francés, el Tribunal Constitucional español, o en Catalunya el propio *Consell de Garanties Estatutàries*²³ y, sobre todo, por el Tribunal Constitucional en su ya referida Sentencia de 10 de septiembre de 2024) por vulnerar el derecho a la libertad de empresa que reconoce el artículo 38 CE, por ser abiertamente contraria a las reglas de la competencia entre operadores y carecer por completo de justificación. Se trataba de la obligación de contratar el servicio de VTC con una antelación mínima de 15 minutos.

Sorprendentemente el *prelegislador* catalán persiste en mantener esta restricción, en contra de la unánime posición de todos los tribunales y órganos consultivos que han conocido de ella. La Proposición recurre para ello a un artificio con el que justificarla: la creación de un registro, el Registro Electrónico de Comunicaciones de servicios de alquiler de vehículos con conductor, en el que el conductor de del vehículo VTC debe introducir una serie de datos antes de realizar un servicio (art. 71). Se calcula que esta operación ordinariamente requiere de diez minutos, que son así los que, por estricta determinación legal, debe esperar el VTC para prestar el servicio desde que este se solicitó por el usuario (art. 72). También se ofrece una justificación en la Exposición de Motivos que merece la pena reproducir porque está en plena sintonía con el sentido y orientación de la Proposición: esta exigencia es “*para facilitar a los viajeros y viajeras la disponibilidad de un periodo temporal que les permita evaluar mínimamente la oferta formulada por la empresa prestadora del servicio de transporte el cual, teniendo en cuenta el estado del arte en lo referente en la tecnología aplicable a la fijación de precios en un contexto de*

²³ [Dictamen 2/2019, de 22 de febrer, sobre el Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor.](#)

tarifas permanentemente variables como es el propio de los servicios de alquiler de coches con conductor, dispone de instrumentos que le otorgan una posición prevalente en relación a las personas consumidoras que es necesario equilibrar”.

Es evidente que esta explicación, y la restricción al VTC que pretende justificar, carecen de todo fundamento y contravienen además las reglas básicas de la Unión Europea. Las objeciones que se pueden realizar son muy diversas.

1. La explicación contenida en la Exposición de Motivos sobre que el VTC tiene *“una posición prevalente”* respecto a las personas consumidoras y que, por tanto, *“es necesario equilibrar”* no está en absoluto demostrada ni acreditada. No se aporta ni refiere ningún estudio o aportación judicial en ese sentido, manteniendo así el déficit absoluto de información empírica y estudios que el TJUE afeó al Área Metropolitana de Barcelona en su Sentencia *P&L v. AMB*, de 8 de junio de 2023. Serán en cualquier caso los usuarios, o los organismos reguladores del mercado y la competencia, quienes valorarán si un operador se encuentra en una posición *prevalente*. Será la competencia entre operadores la que fortalecerá la posición del usuario. Una competencia que aquí se ve drásticamente interferida y limitada al imponer una injustificada restricción a un operador. Con ella no se está protegiendo al consumidor: se está protegiendo, beneficiando, al taxi, que se ve así favorecido por la desventaja que se impone a un competidor.
2. Se trata de una regulación contradictoria e irrazonable. Según ella, el tutelado consumidor dispone de diez minutos para decidir si acepta la oferta y entonces el conductor VTC tendría que introducir los datos en el registro, una operación que, según la Proposición, consume otros diez minutos.
3. La instauración de un registro y la exigencia restrictiva que se impone al VTC no está justificada, ni remotamente, en razones imperiosas de interés general que, como ya sabemos, la jurisprudencia del TJUE adscribe en estos servicios a razones ambientales o a las relacionadas con la gestión del tráfico o la utilización del espacio público. Ninguna de ellas asoma aquí.

4. En ningún momento se justifican las razones para la creación del Registro Electrónico de Comunicaciones de servicios de alquiler de vehículos con conductor. Menos aún se explican o justifican las razones por las que están obligados a trasladar información a un registro los VTC y no, en cambio, se explicita en los taxis.
5. Pero es que, además, esta medida no es necesaria, ni imprescindible, ni resulta ineludible. Aun admitiendo la existencia de ese registro – de hecho, ya existe el previsto en el Real Decreto 785/2021 y cuya gestión corresponde a la Dirección General de Transporte Terrestre- la información que se requiere aporte a él los VTC se podría transmitir perfectamente sin necesidad de ese tiempo de espera que se le impone de diez minutos. Podrían aportar la información después del servicio, al final de la jornada o en cualquier otro momento. Y desde luego es perfectamente imaginable y realizable la transmisión de esa información a través de medios digitales o tecnológicos de manera automática y en tiempo real, sin ninguna necesidad de que el conductor deba emplear diez minutos, ni tiempo alguno, en rellenar un formulario.

VIII. LA INNECESARIA, DESPROPORCIONADA E IRRAZONABLE RESTRICCIÓN DEL USO DEL DOMINIO PÚBLICO VIARIO.

Otra carga muy llamativa que se impone a los VTC es la relativa a la utilización del que se denomina, de manera genérica y poco precisa, el espacio público, en otros casos la vía pública, cuando su denominación precisa por el régimen jurídico aplicable es el de dominio público, concretamente el que se conoce de manera muy precisa como dominio público viario. El régimen de uso de ese dominio público por parte de vehículos es el establecido con carácter general por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP). Ley básica del Estado que viene a asumir el régimen tradicional, con un profundo arraigo, del benemérito Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1955. El régimen de uso aplicable a estos vehículos es el del uso común general: *“Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados”* (art. 85.1 LPAP). Cualquier vehículo puede circular libremente, durante el tiempo que quiera, por la vía pública, como la usamos nosotros sin restricción alguna como automovilistas, motoristas, ciclistas o peatones. Como la utilizan

vehículos de turismo, carga, reparto, etc. Es un auténtico derecho, al uso común general, del que es titular cualquiera y no solo los nacionales. Cualquier vehículo, bajo cualquier matrícula y bandera, puede libremente circular por el dominio público viario.

Sorprende por ello que en el artículo 5 de la Proposición se imponga a los vehículos VTC un régimen de uso del dominio público viario que vulnera frontalmente el régimen básico y tradicional de uso común general. Este precepto establece que *“los vehículos de esta tipología de transporte (los VTC) no podrán permanecer en la vía pública con carácter general”*. Se impone como punto de partida el principio de prohibición: la regla es que estos vehículos no pueden circular por el dominio público viario. Solo podrán circular cuando se contrate su servicio y una vez prestado deben volver, sin viajero alguno, al garaje de origen.

La legislación básica sobre bienes públicos, el dominio público viario en este caso solo conoce modulaciones especiales con relación a usos del dominio público si se da un plus de peligrosidad (v.g. un camión que transporta sustancias inflamables) o de intensidad (v.g. el uso de una carretera para la realización de un rally automovilístico) calificándose en tal caso el uso de uso común especial²⁴, que requiere de una licencia. Pero no se advierte el más mínimo elemento de peligrosidad o intensidad en el uso del dominio público viario por parte de los VTC.

Por supuesto no existe ninguna razón imperiosa de interés general que justifique esta restricción. Antes, al contrario: si se tiene en cuenta que esas eventuales razones imperiosas están mayormente conectadas a motivaciones ambientales, fácilmente se desprende que esta restricción tiene un negativo efecto ambiental, pues obliga a que estos vehículos en sus trayectos de vuelta al garaje, que constituyen la mitad de su kilometraje, circulen vacíos, sin pasajeros.

En este sentido es muy clara en Europa la *Comunicación de la Comisión sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda que*

²⁴ *“Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste”* (art. 85.2 LPAP).

funcione correctamente y sea sostenible (taxis y VTC) de 2022. En ella, con relación al VTC, se apunta expresa y explícitamente hacia la suspensión de la rigurosa norma de “regreso a garaje” y se afirma de manera contundente que “la obligación de regresar sin pasajero a locales apartados y tener que volver a recoger al siguiente pasajero no hace sino sumarse a los viajes en vacío. En tiempos de congestión de las ciudades, contaminación y cambio climático, de comunicaciones móviles y geolocalización, y en los que es necesario mitigar el impacto medioambiental, procedería replantearse esta norma. No debe impedirse a los conductores seguir ejerciendo su actividad imponiéndoles la obligación de regresar a sus locales comerciales ...las ciudades podrían designar espacios más céntricos en los que los conductores pueden esperar, con el objetivo de reducir en la medida de lo posible, los viajes en vacío que constituyen un uso ineficaz del vehículo y del tiempo de trabajo del conductor y resultan perjudiciales para el medio ambiente, al aumentar la congestión y las emisiones”.

IV. CONCLUSIONES

1.- La *“Proposició de llei de transport de persones en vehicles de fins a nou places”* presentada por varios grupos del *Parlament de Catalunya* trae causa directa de la sentencia del TJUE en el caso *P&M v. AMB*, de 8 de junio de 2023. Como queda bien patente tras su atenta lectura, la *“Proposición”* pretende elevar al rango de ley lo que el TJUE declaró contrario al Derecho Europeo en una norma con rango reglamentario. Con ello podrían blindarse sus determinaciones, consolidándose ciertas situaciones (parece que es lo que se pretende con la *“Proposición”*) al retardarse el régimen de impugnaciones y de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, vía esta de la responsabilidad claramente apuntada ya por la *Comissió Jurídica Assessora*.

2.- Al tramitarse como *“Proposición de Ley”* por varios grupos parlamentario y no como *“Proyecto de Ley”*, por el *Govern*, no se aporta documentación alguna ni estudios empíricos que justifiquen las determinaciones más comprometidas del texto legal. Una falta de estudios que había sido censurada muy desfavorablemente por el TJUE en la fundamental sentencia, reiteradamente citada aquí, *P&L v. AMB*.

3.- La *“Proposición”* se esfuerza machaconamente en marcar diferencias, la gran mayoría de ellas totalmente artificiosas, entre taxi y VTC, para llegar a la que pretende hacer su clave de bóveda: el taxi

sería un servicio de interés económico general, el VTC no. Una diferencia que es, también, absolutamente ficticia y con la que se pretende justificar un régimen discriminatorio, protector del taxi y dejando al VTC en una posición subordinada y residual.

4.- Según la “Proposición”, el taxi es un SIEG porque se le imponen obligaciones de servicio público. No es absoluto el régimen y la secuencia que se establece por el Derecho Europeo (art. 106 TFUE) según el cual si se está ante un SIEG podrán imponerse obligaciones de servicio público y no al revés, que por imponerse obligaciones .

Las supuestas obligaciones de servicio público se relacionan en la propia “Proposición” y son las actividades características del taxi (atender la solicitudes en la calle, tarifas fijas, uso de taxímetro...) de las que “no nos habíamos enterado que eran obligaciones de servicio público”; es la “Proposición” la que, novedosa y sorprendentemente, así las califica. Por lo demás, las que son obligaciones de servicio público nunca se determinan por ley, que se mueve siempre en un cierto nivel de abstracción, sino por la Administración o Agencia reguladora (una muestra reciente de ello la encontramos en la *Ley de Movilidad Sostenible*) y en la “Proposición” no se prevé ni diseña ningún tipo de instancia reguladora.

5.- El régimen de autorizaciones ahonda en esa contradicción al establecer la regla (art. 61.2) de que solo podrán otorgarse autorizaciones a VTC *“cuando la prestación de servicios de taxi no sea suficiente para dar cobertura a la demanda”*. Con ello a quien se está cargando con las obligaciones de servicio público –que son las que se imponen para atender lo que no resulta rentable a los operadores- es al VTC contradiciendo y desactivando así el ficticio régimen de obligaciones de servicio público que se establece en la “Proposición”.

6.- Ese régimen de autorizaciones comporta una total negación de la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La entrada o establecimiento de VTC no solo está sujeta a una autorización, sino que el otorgamiento de esta depende de que el otro operador decida no prestar el servicio en una zona. En la otra hipótesis, si el taxi decide desplegar el servicio de manera plena, no tendría entonces entrada el VTC y se establecería entonces un régimen de monopolio sancionado por la propia ley. La “Proposición”, en definitiva, hace depender del taxi el establecimiento del monopolio, o de espacios municipales sujetos a un régimen monopolista.

7.- El régimen de transmisibilidad de los títulos administrativos habilitantes para cada tipo de modalidad de actividad resultan dispares y discriminatorios respecto al privilegiado régimen de transmisión de las licencias de taxi hoy día vigentes. Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo esas restricciones, en tanto impiden el libre ejercicio de las actividades, no aparecen justificadas en ninguna razón imperiosa de interés general.

8.- La “Proposición” reitera la exigencia de precontratación para la VTC estableciendo un tiempo de espera, aduciendo sin justificación alguna que es el necesario para registrar los datos. Una exigencia que había sido declarada contraria a Derecho –contraria también al derecho de libertad de empresa (art. 38 de la Constitución)- por el Tribunal Constitucional y previamente advertido por el *Consell de Garanties Estatutàries*.

9.- El régimen de intermediación, singularmente el de la vertical, no deja de suponer un obstáculo técnico a la libre prestación de servicios, pero además su justificación en determinadas sentencias del TJUE quedaría desvirtuada tras la aprobación del Reglamento UE 2002/2065, de Servicios Digitales.