



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA**

Pieza separada suspensión 151/2019 Sección:

Parte actora: ASOCIACION DE ALQUILER DE VEHICULOS CON CONDUCTOR LUXURY VTC.

Representante de la parte actora: JOSE CASTRO CARNERO

Parte demandada: AREA METROPOLITANA DE BARCELONA-ENTITAT DEL TRANSPORT,
ASOCIACIÓN PROFESIONAL ÉLITE TAXI y ASOCIACIÓN NACIONAL DEL TAXI DE MADRID

Representante de la parte demandada: JORDI FONTQUERNI BAS y MANUEL SANCHEZ-
PUELLES GONZALEZ CARVAJAL

AUTO

Ilmos. Sres. Magistrados:

DON JAVIER AGUAYO MEJÍA, Presidente de la Sala

DON MANUEL TÁBOAS BENTANACHS, Presidente de la Sección 3ª

DOÑA ISABEL HERNÁNDEZ PASCUAL

DON HÉCTOR GARCÍA MORAGO, Ponente

En Barcelona, a nueve de julio de dos mil diecinueve

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Habiéndose formado la presente pieza separada por solicitud de la actora de medida cautelar inaudita parte, por diligencia de fecha 18/6/19 se dió cuenta al Magistado Ponente, quien por Auto de fecha 18/6/19 declaró no haber lugar a la suspensión cautelar inaudita parte, disponiendo plazo de oposición de cinco días para la Administración demandada. Habiendo comparecido dos codemandados, se les dió traslado para alegaciones por plazo de cinco días.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: El 18 de junio de 2019 la mercantil LUXURY interpuso recurso contencioso-administrativo ordinario contra el Reglamento sobre las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos VTC en el ámbito del **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** (BOP de 4 de junio de 2019), aprobado definitivamente por la citada entidad local el día 21 de mayo de 2019.

Paralelamente, solicitó la suspensión cautelar de la vigencia del Reglamento al que acabamos de hacer mención y a tales efectos expuso un conjunto de consideraciones que en sus extremos más relevantes son del siguiente tenor:

“(...)1 Falta de competencia de la AMB para regular el sector de las VTC.”





(Esa falta de competencia, según la actora, traería causa de la insuficiencia de rango de las habilitaciones para desarrollar normativamente la materia que nos ocupa, establecidas por Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que, según LUXURY, debieran haberse articulado a través de una Ley Orgánica)

“2.- Vulneración del derecho de libertad de empresa.”

(Se trata de un reproche que se cerniría esencialmente sobre el art. 11 del Reglamento impugnado)

“3.- Vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos, principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

(...)

“4.- Vulneración del principio de no discriminación.

Efectivamente, el artículo 14 de la Constitución Española ha sido interpretado de forma que se ha de tratar por igual aquellos supuestos que son iguales, y de forma desigual aquellos supuestos que son diferentes.

Con el Reglamento ahora recurrido, la AMB pretende regular el ejercicio de la actividad VTC, como si se tratase del ejercicio de la actividad TAXI, cuando esta segunda tiene un carácter evidentemente público, mientras que la actividad de las autorizaciones VTC tienen un carácter privado.

Así las cosas, se pretende imponer al ejercicio de la actividad desarrollada por las autorizaciones VTC, días festivos para los vehículos, tipo de vehículos a utilizar, tiempos de precontratación, doble autorización administrativa, horarios de prestación de servicios con sus descansos obligatorios, etc.

Esto es, se pretende que tengan un carácter de servicio público pero sin los beneficios del mismo, sin estacionamientos públicos habilitados, utilización del carril BUS-TAXI, etc.

En definitiva, entiende esta parte que, sin entrar en el fondo de la cuestión, es apreciable una posible vulneración del principio de no discriminación.

Cuarto.- Que en atención al periculum in mora, la solicitud interesada se realiza en la medida de que el presente recurso puede perder su finalidad legítima, en el bien entendido de que si, tanto las empresas, como los trabajadores autónomos, se ven impedidos para el ejercicio de su actividad durante la tramitación del recurso, se verán obligados a cesar en la misma, lo que conllevará el cierre de empresas, con las correspondientes extinciones de los contratos de trabajo de su personal asalariado, y en cuanto a los trabajadores autónomos, también a cesar en la actividad y tener que realizar otras actividades para poder subsistir.

Lo anterior provocaría que de estimarse el recurso y anularse el Reglamento, la sentencia careciese de valor ya que la mayor parte del sector habría tenido que abandonar la actividad.

Quinto.- Que, efectivamente, el artículo 130.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, prevé de forma expresa que la medida cautelar solicitada podrá ser acordada cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso.

Sexto.- Que el recurso contencioso-administrativo que ha dado lugar a esta solicitud de medidas cautelares, trae causa en la impugnación de un Reglamento que, de forma indudable, impone una doble carga administrativa a los ciudadanos y limita la libertad para ejercer la actividad de sector de las VTC.

Séptimo.- Que la suspensión de la eficacia jurídica del Reglamento no supone en ningún modo una perturbación grave de los intereses generales o de terceros, por lo que no sería de aplicación lo previsto en el artículo 130.2 de la Ley 29/1998, ya que no se trata de regular una nueva actividad, sino que los afectados por el Reglamento ya venían realizando la actividad ahora regulada por la AMB.





Octavo.- Que la adopción de la medida cautelar interesada tampoco supone un perjuicio para la administración demandada, por cuanto, insistimos, la actividad de VTC, ahora regula por la AMB, ya se venía realizando con anterioridad al Reglamento.

Noveno.- Que en atención a lo expuesto en el ordinal noveno anterior, además, interesa al derecho de esta parte que no se le exija la prestación de caución o garantía, por cuanto la administración demandada no puede sufrir perjuicio alguno por la suspensión de la eficacia jurídica del Reglamento, de conformidad a lo previsto en el artículo 133 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (...)

Una vez rechazada por este Tribunal la especial urgencia del caso, se dio traslado de la demanda incidental al **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** (en adelante, **AMB**), que se opuso a la suspensión cautelar de la vigencia del Reglamento impugnado (en lo sucesivo, **RVTC**), con unos argumentos que acto seguido transcribiremos en sus aspectos más representativos:

“Primera - Dubtes sobre l'acreditació de la legitimitat de l'actora per a la formulació del recurs”

(Se trata de una “duda” fundada en el alcance de los acuerdos de interposición del recurso adoptados por la entidad recurrente con motivo de la aprobación “inicial” del Reglamento impugnado)

“Segona - Acreditació de la competència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona per dictar el reglament contra el que es formula el recurs”

(...)

“Tercera - Incompliment dels requisits previs essencials que permetrien l'adopció de la mesura cautelar

(...)

En relació a aquest recurs concretament, en cap cas la suspensió total del Reglament reclamada per l'actora és un mitjà proporcional als objectius del recurs formulat. Ha quedat acreditada, com s'ha exposat anteriorment, la competència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) que permet a aquesta administració establir les condicions d'explotació del servei de transport de viatgers amb VTC quan transcorri dins el territori metropolità. El Reglament aprovat és l'instrument jurídic a través del qual l'AMB exerceix aquesta competència, per la qual cosa la suspensió total de la vigència d'aquesta norma, per se i sense entrar a analitzar el contingut de les condicions d'explotació del servei establertes, resultaria totalment injustificat.

(...)

1. No existeix cap vulneració a la llibertat d'empresa que derivi o pugui derivar del Reglament metropolità, doncs no és objecte del mateix regular l'habilitació per a l'exercici de l'activitat sinó les condicions de prestació del servei. L'actora afirma que la fixació d'una precontractació, requisit previ per a la prestació del servei que no deriva del Reglament metropolità, amb una durada determinada, que sí seria l'establerta pel Reglament impugnat, és el motiu que els permet parlar de vulneració del principi de llibertat d'empresa. Determinar si la fixació dels termes de la precontractació del servei, que la normativa autonòmica estableix que s'ha de fer al menys amb 15 minuts d'antelació, és ajustada a dret, o si està o no degudament justificada, podrà ser objecte del recurs contenciós interposat, però en cap cas justifica la necessitat d'adopció de la mesura cautelar.

2. Cap de les disposicions del Reglament metropolita impugnat té efectes retroactius, com es pot verificar amb una simple lectura del mateix.

3. Pel que fa a la suposada vulneració del principi de no discriminació, es pot afirmar que les condicions d'explotació del servei són les mateixes per a totes i cadascuna de les persones o empreses que prestin dins l'àmbit metropolità els serveis de transport terrestre en la modalitat d'arrendament de vehicles amb conductor de fins a nou places, amb les corresponents autoritzacions, llicències o habilitacions atorgades a l'efecte per l'administració competent (que no és l'Àrea Metropolitana de Barcelona).





Aquestes condicions que fixa el Reglament metropolità s'exigeixen per igual a tots els operadors autoritzats, sense discriminació per raó de la forma o dimensió de l'empresa; ni per ubicació territorial del domicili; ni per ubicació de les seves instal·lacions; ni per comunitat autònoma atorgant de l'autorització...

(...)

Això no obstant, qualsevol ciutadà entendra que totes i cadascuna de les activitats que es desenvolupen a la via pública ha de trobar-se regulada, ja que la convivència de les mateixes en un espai d'ús comú requereix d'aquesta ordenació, en absència de la qual la utilització d'aquest espai esdevindria caòtica. Algú dubta que els vehicles no poden aturar-se lliurement en la via pública? Hom imagina que les empreses de mudances no tinguin fixats uns horaris per realitzar els treballs de càrrega i descàrrega? O que els repartidors de mercaderies no tinguin zones habilitades per estacionar per fer el lliurament als establiments comercials? I l'exercici d'aquestes activitats, amb les limitacions establertes, no ha comportat en cap cas ni tancament d'empreses, ni acomiadament de treballadors. Per tant, aquesta part no pot menys que qualificar de demagògica l'afirmació formulada per la part actora per pretendre justificar la impossibilitat dels associats de LUXURY VTC que presten els seus serveis en territori metropolità de subsistir, el que equival a dir que tota adequació de la seva activitat a les condicions establertes comportaria la inviabilitat de l'exercici de la mateixa, cosa que la part actora en cap cas acredita.

Quarta.- Inconsistència dels arguments justificatius esgrimits per l'actora i identitat de la mesura cautelar amb les pretensions del recurs perseguides per l'actora

Com s'ha exposat anteriorment, la petició de mesura cautelar que formula la part actora està essencialment mancada d'arguments justificatius sòlids, essent inconsistents la majoria dels que utilitza o simplement inexistents. La sotassignada es remet a l'efecte a l'exposició detallada que al respecte s'ha formulat en la consideració tercera d'aquest escrit.

Algunes de les consideracions que es contenen en la petició de l'actora són efectivament mancades de fonamentació, no només perquè no exposa l'actora en que les basa, sinó també perquè conté algunes afirmacions que es poden titllar com a mínim d'errònies o incorrectes.

(...)

Com s'ha acreditat, en el present recurs la part actora no justifica aquests extrems de manera sòlida, ja que es limita a afirmar que el sector de les VTCs es veuria obligat a abandonar la seva activitat si el Reglament resultés aplicable. Però aquesta afirmació, feta així, en abstracte, ni s'argumenta ni es justifica de cap manera, resultant per tant una pretensió mancada de fonamentació i de justificació que, com a tal i d'acord amb les exigències de la pròpia Sala, no hauria de poder ser admesa pel tribunal.

L'actora sol·licita amb la seva petició d'adopció de mesures cautelars en el marc d'aquest recurs que es suspengui el Reglament objecte de revisió judicial en aquest procés, oblidant que en el tràmit corresponent a la peça separada de mesures cautelars no es permet al magistrat que prejutgi el fons de l'assumpte.

(...)

Cinquena - Existència de factors que justifiquen la denegació de la mesura cautelar

(...)

Ja ens anteriors ocasions aquesta Sala ha fet referència a l'existència d'aquestes situacions previstes a l'article 130.2 de la LRJCA que obligarien a denegar la mesura cautelar sol·licitada.

Com aquesta part ha posat anteriorment de manifest, la manca de regulació d'aquesta activitat que es desenvolupa en la via pública podria comportar greus perjudicis per a la resta d'usuaris de la via. No deixa de ser il·lustratiu que en la mateixa data en que es va publicar en el butlletins oficials l'anunci d'aprovació inicial del Reglament impugnat, BOPPB i DOGC de 4 de març d'enguany, es publicà també una norma diferent, també aprovada per l'AMB però adreçada a altres sectors, amb la que es regulen determinades limitacions a la circulació de vehicles per la via pública en l'àmbit metropolità, en concret, el Reglament metropolità de vehicles a zones de baixes emissions.

(...)

Sisena - Improcedència de l'adopció de la mesura cautelar sense mecanismes pal·liatius





Aquesta part considera també, pel cas que finalment s'accepti la petició de la reclamant, que seria improcedent admetre la mesura cautelar sol·licitada sense que s'exigeixi a la part actora que, havent verificat que se'n deriven perjudicis tant per a tercers com per als interessos generals, s'adoptin les mesures adequades per a pal·liar o evitar aquests perjudicis.

(...)

Con argumentos análogos se ha opuesto a la medida cautelar la **ASOCIACIÓN NACIONAL DEL TAXI (ANTAXI)**; no sin hacer especial hincapié en el perjuicio económico que para el sector (del taxi) podría acarrear la medida cautelar solicitada por **LUXURY**.

Por su parte, la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL ÉLITE TAXI** se ha personado (también como codemandada) y ha solicitado un trámite de audiencia en esta prueba, que no podremos tener en cuenta dada la premura con la que debe ser resuelto el presente incidente, sin perjuicio de lo que pueda alegar en el trámite de reposición.

SEGUNDO: No estará de más que, para la resolución de esta pieza de medidas cautelares, traigamos a colación el contexto normativo que la condiciona. Así, pues, habrá que ver que el RVTC trae causa del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, desarrollado en Cataluña por el *Decret Llei 4/2019, de 29 de gener*.

El Real Decreto-Ley (BOE del 29 de septiembre de 2018), en los extremos que ahora nos interesan, tiene el contenido que pasamos a transcribir:

“Artículo único. Modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El artículo 91 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, queda modificado en los siguientes términos:

“Artículo 91.

1. Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Por excepción, las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos con conductor, que habilitarán exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. A estos efectos, se considerará que un transporte es interurbano cuando su recorrido rebase el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta de servicios de transporte público urbano así definida por el órgano competente para ello.

(...)

Disposición adicional primera. Habilitación a las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedan habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los términos siguientes:





- a) La modificación sólo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y podrá referirse a: Condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.
- b) La modificación deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.

Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, puedan corresponder a las entidades locales en orden al establecimiento o modificación efectiva de esas condiciones en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial.

(...)

Disposición transitoria única. Autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor existentes a la entrada en vigor de este real decreto-ley o cuyas solicitudes estuvieran pendientes de resolverse.

1. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor existentes a la entrada en vigor de este real decreto-ley se sujetarán, durante los cuatro años siguientes a esa fecha, al siguiente régimen:

- a) No obstante lo dispuesto en el artículo 91.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, sus titulares podrán continuar prestando a su amparo servicios de ámbito urbano.
- b) No obstante lo dispuesto en el artículo 91.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, seguirán habilitando para realizar servicios sin limitación por razón de su origen, siempre que los vehículos que desarrollen esa actividad sean utilizados habitualmente para prestar servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización.

(...)

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

2. Las habilitaciones temporales establecidas en el apartado anterior tienen, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en este real decreto-ley y, en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al artículo 91 de la LOTT.

(...)

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Queda derogado el artículo 182.2 de Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Disposición final primera. Título competencial.

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.21.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Este real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por su parte, el *Decret Llei 4/2019* (DOGC de 31 de enero de 2019) es del siguiente tenor:

“Article 1





Objecte i àmbit d'aplicació

1.1 Aquest Decret llei té per objecte adaptar la legislació vigent a Catalunya en matèria de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor i establir determinades condicions d'explotació i control del servei, en el marc de l'habilitació prevista a la disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, pel qual es modifica la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor.

1.2 Aquest Decret llei s'aplica als serveis de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor, de caràcter urbà i interurbà íntegrament desenvolupats a Catalunya.

Article 2

Modificació de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor

2.1. Els apartats 3 i 4 de l'article 38 de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, resten modificats en els termes següents:

“3. Corresponen als ajuntaments o als ens metropolitans legalment constituïts l'ordenació i gestió de les diferents modalitats de serveis urbans de transport amb vehicles amb capacitat màxima de fins a nou places, inclosa la del conductor, sempre que tinguin origen i destinació dins l'àmbit municipal o metropolità.

4. Per als serveis interurbans, excepció feta de les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor, la llicència municipal o metropolitana serà condició indispensable per poder admetre passatgers des del municipi de què es tracti, sense perjudici de l'autorització necessària de la Generalitat.”

Com a conseqüència de la modificació anterior, es modifica la numeració del vigent apartat 4 del mateix article 38 que passa a ser l'apartat 5, mantenint el mateix text.

2.2. S'addiciona un nou apartat i) a l'article 53 en els termes següents:

i) La realització de serveis de transport regulats en aquesta Llei sense dur a terme la inscripció prèvia en els Registres corresponents, d'acord amb el que determini la normativa d'aplicació.

Article 3

Modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

L'article 14, apartat B) lletra e) de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, resta modificat en els termes següents:

"c) L'ordenació i la intervenció administratives dels serveis de transport urbà de viatgers, sempre que tinguin origen i destinació dins l'àmbit metropolità, prestats en taxi, mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor o d'altres modalitats similars”.

Article 4

Condicions d'explotació del servei

4.1. De conformitat amb allò establert a la disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, pel qual es modifica la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor, les entitats locals o els ens metropolitans legalment constituïts poden establir o modificar, en els termes previstos a la dita disposició addicional, les condicions d'explotació del servei en relació amb aquells que transcorrin íntegrament dins del seu àmbit territorial.

4.2. Pel que fa les condicions de precontractació, el Govern o els ens locals, en els seus àmbits competencials respectius, poden determinar reglamentàriament les que resultin adients en cada cas, per millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o per garantir el control efectiu de les condicions de prestació dels serveis, respectant els criteris de proporcionalitat que estableix la normativa vigent.

Als efectes de garantir el compliment de les condicions de prestació del servei de l'article 182.1 del Reial decret 1211/1990 i, en particular, de la precontractació del servei, ha de transcórrer un interval de temps mínim de 15 minuts, entre la contractació i la prestació efectiva del servei.





En el cas que les empreses prestadores del servei reconeixin al consumidor o persona usuària un interval de temps per exercir un dret de cancel·lació o desistiment, aquest resta inclòs en el interval mínim assenyalat.

4.3. D'acord amb el que estableix l'article 182.1 del Reial decret 1211/1990, els vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor no poden, en cap cas, circular per les vies públiques a la recerca de clients ni propiciar la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei romanent estacionats a tal efecte.

Amb aquesta finalitat, quan no estiguin contractats prèviament o prestant servei, els vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor han de romandre estacionats fora de les vies públiques, en aparcaments o garatges.

4.4. La geolocalització que permet als clients ubicar amb caràcter previ a la contractació els vehicles disponibles adscrits a una autorització d'arrendament de vehicles amb conductor es considera, a l'efecte de les condicions d'explotació del servei, que propicia la captació de viatgers, i, per tant, no es pot practicar.

Sens perjudici del que es disposa al paràgraf anterior, un cop contractat el servei la persona usuària ha de poder accedir a la informació que identifiqui el vehicle que li ha de prestar aquest servei.

Article 5

Control i règim sancionador

5.1 Amb la finalitat de controlar el compliment de les condicions establertes en aquest Decret llei, els ens locals poden crear els seus propis registres de vehicles i serveis, accedir al registre de serveis de la Generalitat i d'altres administracions que les facultin al respecte.

5.2 El personal amb funcions d'inspecció nomenat pels ens locals a l'efecte del control de les condicions d'explotació establertes en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor tenen, en els actes de servei i en els actes motivats per aquests, la consideració d'agents de l'autoritat en l'exercici de llurs funcions.

Aquest personal ha d'exercir les funcions inspectores corresponents i ha de donar compte de les infraccions detectades als òrgans administratius competents.

5.3 L'incompliment de les condicions d'explotació del servei establertes en l'article 4 d'aquest Decret llei es considera una infracció greu, de conformitat amb el que s'estableix a l'article 54 a) de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor.

Disposició addicional primera Precontractació del servei en l'àmbit local

Els ens locals, en l'exercici de les seves competències sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà, protecció del medi ambient i prevenció de la contaminació atmosfèrica, poden augmentar l'interval de temps fixat en l'article 4 d'aquest Decret llei de forma justificada en els termes de l'habilitació prevista en el Reial decret llei 13/2018.

Disposició addicional segona Activitat de mediació

El Govern ha de regular l'activitat de mediació en la contractació i en la comercialització de serveis d'arrendament de vehicles amb conductor urbà i interurbà a Catalunya.

Disposicions finals

Primera Desplegament

S'autoritza la persona titular del departament competent en matèria de transports perquè dicti els actes i les disposicions reglamentàries que es considerin necessàries per al desplegament d'aquest Decret llei.

Segona

Entrada en vigor

Aquest Decret llei entra en vigor l'endemà de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, a excepció del previst a l'apartat 4 de l'article 4, que entrarà en vigor al mes de la seva publicació.





Per tant, ordeno que tots els ciutadans i ciutadanes als quals sigui aplicable aquest Decret llei cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals correspongui el facin complir.“

“Havent observat una errada en el text del Decret Llei esmentat, tramès al DOGC i publicat en el núm. 7800, de 31.1.2019, se'n detalla l'oportuna correcció:

A la pàgina 7/9, a l'article 3, on diu:

“L'article 14, apartat B) lletra e) de la Llei 31/2010...”,

ha de dir:

“L'article 14, apartat B) lletra c) de la Llei 31/2010...”.

Con el propósito de desarrollar en el ámbito metropolitano de Barcelona las previsiones legales que acabamos de transcribir, el RVTC ha establecido prescripciones del siguiente tenor (reproduciremos las más relevantes):

Article 1. Objecte i competències

1. L'objecte d'aquest Reglament és regular les condicions d'explotació de les autoritzacions de vehicles turismes de lloguer amb conductor de fins a nou places, els serveis de les quals discorren íntegrament dins de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, durant el període establert a la Disposició transitòria única del Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre i segons 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.

2. S'entén que un servei discorre íntegrament dins de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona quan té l'origen i la destinació dins d'aquest àmbit.

3. Correspon a l'Àrea Metropolitana de Barcelona l'exercici de les facultats d'intervenció administrativa en els serveis urbans de transport amb vehicles de capacitat de fins a nou places, inclosa la del conductor o conductora, segons disposa l'article 14.B, lletra c) de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, per la que es constitueix l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en relació amb l'article 38.3 de la Llei 12/1987, de 28 de maig, en exercici de les seves competències en matèria d'ordenació i intervenció administratives dels serveis de transport urbà de viatgers, sempre que tinguin origen i destinació dins l'àmbit metropolità, prestats en taxi, mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor o d'altres modalitats similars, al que cal afegir les competències per coordinar i gestionar els serveis complementaris de la mobilitat que comporten l'ús especial o privatiu de la via pública i la promoció del transport sostenible previstes a l'article 14, B) apartats e, i f, de la mateixa Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

(...)

CAPÍTOL II

REGISTRE METROPOLITÀ DE VEHICLES A EFECTES D'ORGANITZACIÓ LES CONDICIONS D'EXPLOTACIÓ DELS SERVEIS QUE DISCORREN ÍNTEGRAMENT DINS DE L'ÀMBIT DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Article 2. Autoritzacions subjectes a aquest Reglament

Les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor objecte del present Reglament són les incloses a la Disposició transitòria única del Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre.

Article 3.- Inscripció al registre metropolità de vehicles

1. Els titulars de les autoritzacions a què es refereix l'article anterior que vulguin prestar serveis urbans dins de l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona podran instar la seva inscripció en el Registre Metropolità de Vehicles a l'efecte d'organitzar les condicions d'explotació regulades en aquest Reglament i facilitar les comunicacions de servei resultants de la seva aplicació.





2. La no inscripció en dit Registre metropolità de vehicles no eximirà de l'obligació dels titulars de les autoritzacions VTC de complir amb la normativa de prestació dels serveis urbans recollides en la normativa vigent i en el Reglament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, quan els serveis que realitzin tinguin el seu origen i destí dins del seu àmbit territorial

3. L'administració lliurarà a l'interessat l'acreditació de la inscripció del vehicle en el Registre metropolità, així com la informació sobre les condicions de prestació del servei vigent a cada moment. L'acreditació consisteix en un adhesiu identificatiu que haurà de ser visible en el vehicle. Haurà de col·locar-se en la part inferior dreta de la lluna davantera del vehicle.

4. Els vehicles que estiguin registrats i acreditats amb l'adhesiu identificatiu de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, gaudiran dels ajustos o flexibilització dels serveis o situacions especials previstes a l'article 16 d'aquest Reglament.

Article 4. Contingut del registre metropolità de vehicles.

1. Les dades que han de facilitar els titulars de les autoritzacions a què fan referència els articles anteriors, són les següents:

(...)

3. Qualsevol canvi o alteració en les dades objecte d'inscripció en el Registre ha de ser comunicat i justificat davant del Registre metropolità de vehicles.

4. L'Administració facilitarà als interessats els models normalitzats per emplenar aquests tràmits i aprovarà el procediment administratiu corresponent.

(...)

CAPÍTOL III DELS VEHICLES

(...)

Article 8. Requisits dels vehicles

Els vehicles adscrits a les autoritzacions que estiguin inscrits en el Registre metropolità de Vehicles per a realitzar serveis urbans han de reunir els següents requisits:

a) Tenir una antiguitat màxima de deu anys des de la primera matriculació. Com a excepció, els vehicles adaptats per al transport de persones amb mobilitat reduïda que certifiquin la seva adaptació segons la norma UNE 26494 i els vehicles amb etiqueta 0 establerta per la Direcció General de Trànsit, en aquest cas l'antiguitat màxima serà de catorze anys des de la seva primera matriculació.

b) Ser vehicles classificats amb distintiu ambiental 0 o ECO de la Direcció General de Tràfic, o vehicles de gasolina amb distintiu C. En cas de vehicles amb motorització dièsel, s'admeten els vehicles que puguin ser adaptats per al transport de persones amb mobilitat reduïda, segons la norma UNE 26494 o la norma que la substitueixi, fins que el mercat disposi d'alternatives de combustibles de baixes emissions per a aquest tipus de vehicles i sens perjudici de normativa superior amb altres limitacions. També s'admeten vehicles dièsel que no puguin ser adaptats per al transport de persones amb mobilitat reduïda, segons la norma UNE 26494 o la norma que la substitueixi, sempre i quan en el període de vigència de la present normativa no es produeixi un canvi del vehicle aplicat a l'autorització, en quin cas caldrà que el vehicle que substitueixi l'anterior sigui amb distintiu ambiental 0 o ECO de la Direcció General de Tràfic, o vehicle de gasolina amb distintiu C.

c) Els vehicles de segona mà que s'apliquin a una autorització no poden excedir de cinc anys des de la seva primera matriculació, o de deu anys si s'aplica un vehicle de segona mà adaptat per al transport de persones amb mobilitat reduïda, segons la norma UNE 26494 o la norma que la substitueixi o un vehicle amb etiqueta 0 establerta, a cada moment, per la Direcció General de Trànsit.

d) Els titulars de les autoritzacions per a serveis urbans estan obligats a adaptar les seves aplicacions informàtiques als requisits establerts en aquest reglament.

CAPÍTOL IV

PRESTACIÓ DEL SERVEI





Article 9. Prohibició de circular a la cerca de clients

Els vehicles adscrits a les autoritzacions no poden circular per les vies públiques a la cerca de clients ni propiciar la captació de viatgers que no hagin contractat prèviament, i han de romandre estacionats a tal efecte. Amb aquesta finalitat, quan no estiguin contractats prèviament o si no estan prestant servei, els vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor han de romandre estacionats fora de les vies públiques, en aparcaments o garatges autoritzats.

Article 10. Vehicle que circula sense passatgers

Si el vehicle està circulant sense passatgers, el conductor ha de justificar la inscripció del servei en el Registre de servei corresponent o, si escau, que es dirigeix al seu lloc d'estacionament, quan així sigui requerit pels agents de l'autoritat.

Article 11. Precontractació

1. Els serveis de VTC s'han de concertar amb una antelació mínima de seixanta minuts entre la contractació i la prestació efectiva del servei.

2. En el cas que les empreses prestadores del servei reconeixin que el consumidor o usuari disposa d'un interval de temps per exercir un dret de cancel·lació o desistiment, aquest queda inclòs en el interval mínim assenyalat.

Article 12. Geolocalització

No és pot implantar ni practicar la geolocalització que permet als clients situar amb caràcter previ a la contractació els vehicles disponibles adscrits a una autorització d'arrendament de vehicles amb conductor. Això no obstant, un cop contractat el servei, l'usuari ha de poder accedir a la informació que identifiqui el vehicle que li ha de prestar aquest servei.

Article 13. Estacionament

Quan la parada i l'estacionament per a la pujada i baixada de clients s'efectuï en l'espai públic, es realitzarà de manera tal que es minimitzi l'afectació al trànsit rodat i a l'ocupació de l'espai públic d'estacionament, amb subjecció a la normativa vigent en matèria de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària.

(...)

CAPÍTOL VI

ALTRES CONDICIONS DE PRESTACIÓ DEL SERVEI

Article 15. Descans setmanal i horaris de prestació del servei

1. Descans setmanal

- a) Els vehicles adscrits a les autoritzacions per al servei urbà tenen dos dies de descans setmanal. El primer estarà comprès entre dilluns i divendres; el segon, en dissabte o en diumenge.
- b) El descans setmanal s'iniciarà a les 6.00 hores del dia assignat a aquest efecte i es prolongarà fins a les 6.00 hores de l'endemà.
- c) Queda absolutament prohibida la prestació del servei en dies de descans setmanal.
- d) Els dies de descans es regularan mitjançant el número d'autorització de la Generalitat de Catalunya, de manera que els parells descansaran en diumenge i els imparells en dissabte.
- e) L'Administració metropolitana aprovarà l'assignació dels dies de descans entre semana en funció del nombre de vehicles que sol·licitin l'autorització de serveis urbans.

2. Horaris de prestació

Per al servei diürn, comprès entre les 6.00 hores i les 22.00 hores, l'horari màxim de prestació del servei serà de deu hores, incloses dues hores de descans per a menjar. Per al servei nocturn, comprès entre les 22.00 hores i les 06.00 hores, l'horari màxim serà de vuit hores.





Article 16. Serveis o situacions especials

1.- Els horaris de prestació, els dies de descans i el temps de precontractació és podran ajustar o flexibilitzar en determinades franges horàries o períodes temporals, per causes justificades. Aquesta flexibilització pot comportar l'ampliació dels horaris de treball i la reducció dels dies de descans i del temps de precontractació.

2. Entre d'altres, s'entén que existeix aquesta situació especial en casos d'esdeveniments o situacions singulars que determinin gran demanda de mobilitat.

3. Aquests ajustos s'han d'acordar per resolució motivada de l'òrgan d'Administració de l'IMET, prèvia audiència als sectors interessats i informació pública i les resolucions han de ser publicades a diaris oficials i mitjans d'informació.

Article 17. Registre de serveis

Els serveis urbans de transport regulats en aquest Reglament, hauran de dur a terme la inscripció prèvia en els Registres corresponents, d'acord amb el que determini la normativa d'aplicació.

CAPÍTOL VII

PROTECCIÓ DE L'USUARI

Article 18. Drets i deures de l'usuari dels serveis.

1. L'usuari té els següents drets:

- a) Ser informat dels preus, les promocions o els recàrrecs que siguin aplicables a cada servei.
- b) Conèixer la matrícula i l'acreditació o número de registres per prestar els serveis urbans del vehicle que li presti el servei.
- c) Obtenir un rebut o factura on consti el preu, l'origen i la destinació del servei, la data, el número d'identificació fiscal del titular de l'autorització, el número d'autorització i la matrícula del vehicle i que acrediti que s'ha satisfet el preu del servei.
- d) Obtenir els fulls o aplicacions oficials per formular reclamacions i queixes per al servei.

2. A l'interior dels vehicles cal que hi hagi disponibles els quadres de preus vigents, el número de matrícula i número de registre del vehicle, perquè l'usuari el pugui consultar en qualsevol moment.

3. Als serveis regulats en aquest reglament els és d'aplicació el Real decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, que aprova el text refós de la Llei general per a la defensa de consumidors i usuaris, i altres lleis complementàries o normes que la substitueixin i desenvolupin, en tot allò que sigui d'aplicació als drets i deures dels usuaris de serveis de transport públic en vehicles turisme de fins a nou places.

4. L'usuari del servei té els deures següents:

- a) Abonar el preu del servei segons les condicions acordades.
- b) Utilitzar correctament els elements del vehicle i no deteriorar-los o destruir-los.
- c) Complir la resta de deures previstos en la normativa de seguretat viària per als usuaris no conductors i cenyir-se a tal efecte a les indicacions del conductor.

CAPÍTUL VII

INSPECCIO I RÉGIM SANCIONADOR

Article 19. Òrgan i personal d'inspecció

a) La vigilància i la inspecció del servei d'arrendament de vehicles de transport de viatgers amb conductor en l'àmbit d'aplicació d'aquest Reglament correspon a l'òrgan de l'IMET que estatutàriament les tingui atribuïdes, sense perjudici de les competències d'altres administracions en matèria d'inspecció.

b) El personal adscrit al servei d'inspecció està obligat a identificar-se mitjançant un document acreditatiu de la seva condició.





c) Els inspectors tenen la condició d'autoritat en l'exercici de les seves funcions segons reconeix el Decret llei 4/2019.

d) Els conductors o titulars dels serveis i activitats als quals es refereix aquest Reglament estan obligats a facilitar al personal dels serveis d'inspecció, en l'exercici de les seves funcions, la inspecció dels vehicles i l'examen dels documents vinculats a l'exercici de l'activitat que se'ls requereixi, sempre que així resulti necessari per a verificar el compliment de les obligacions establertes en aquest Reglament.

Article 20. Persones responsables

1) La responsabilitat administrativa per a les infraccions de les normes reguladores dels serveis regulats en aquest Reglament correspon:

a) En les infraccions comeses en els serveis urbans a la persona física o jurídica titular de l'autorització, tret que sigui aplicable el que es preveu a l'apartat b).

b) En infraccions comeses pel conductor del vehicle durant la prestació del servei, a aquest.

2) En les infraccions comeses per les empreses de mediació del transport i, en general, per terceres persones que, sense estar incloses a l'apartat anterior, duguin a terme activitats afectades per aquesta norma, a la persona física o jurídica a qui vagi dirigit el precepte infringit o a qui les normes corresponents atribueixin específicament la responsabilitat.

Article 21. Infraccions

1) Constitueixen infraccions administratives les accions i omissions que contravinguin les obligacions establertes a la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, i en 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, en les quals a la seva empara s'especifiquen en els articles següents, a títol de dol, culpa o simple negligència.

2) Les infraccions de les normes reguladores del servei urbà es classifiquen en molt greus, greus i lleus.

Article 22. Infraccions molt greus

Són infraccions molt greus:

1) Obstruir o negar-se a l'actuació dels serveis d'inspecció de manera que s'impedeixi l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes. S'entén inclòs en el present apartat qualsevol supòsit en què els subjectes infractors o la persona que els representi impedeixin, obstaculitzin o retardin, sense causa justificada, l'examen del servei d'inspecció de vehicles i la documentació administrativa.

2) Prestar el servei amb el permís de conduir caducat per sentència judicial o per falta de punts.

3) Prestar el servei en condicions que puguin posar en perill greu i directe la seguretat de les persones. S'inclou en aquest apartat la prestació del servei amb nivells d'alcoholèmia superiors als permesos per a la legislació vigent o sota la influència d'estupefaents. Així mateix, s'inclou prestar servei amb vehicles sense la ITV vigent quan suposi perill greu i directe per a la seguretat de les persones.

Article 23. infraccions greus

Són infraccions greus:

1. Incomplir les condicions de prestació del servei en els termes recollits en aquest Reglament que no estiguin tipificades expressament en cap apartat ni estiguin qualificades com a molt greus, d'acord amb l'article 22. S'inclou en aquest apartat:

2. Prestar servei sense l'assegurança obligatòria del vehicle vigent o, si fos el cas, sense que la pòlissa cobreixi la conducció per persona diferent del titular.

3. Prestar el servei amb el permís de conduir caducat.

4. Buscar o captar passatge mitjançant la formulació d'ofertes a les andanes o vestíbuls d'estacions, aeroport, port o qualsevol altre lloc.





5. No respectar el període de seixanta minuts de contractació prèvia, en els termes establerts en l'article 17 d'aquest Reglament.
6. Admetre passatge en parada o estacionament o en circulació a mà alçada.
7. Incomplir els horaris i dies de descans establerts en aquest Reglament, a excepció d'allò establert a la Disposició addicional d'aquest Reglament.
8. Prestar servei conductor sense estar donat d'alta a la Seguretat Social.
9. Prestar serveis utilitzant la mediació d'una persona física o jurídica no autoritzada per a aquesta activitat.
10. Prestar serveis amb vehicles que no compleixin el que s'estableix en els articles 6,7 i 8 d'aquest Reglament.

Article 24. Infraccions lleus

Són infraccions lleus:

- 1) Prestar servei urbà sense inscriure el servei en el Registre de Serveis de l'administració competent.
- 2) No acreditar la inscripció del servei en el Registre de Serveis de l'administració competent.
- 3) Falsejar o exhibir sense autorització el distintiu que acredita la inscripció en el Registre de Vehicles que es regula a l'article 3 d'aquest Reglament.
- 4) Dur a terme serveis sense portar en el vehicle la documentació que acrediti la possibilitat legal de prestar-lo.
- 5) No tenir els preceptius quadres de preus i altres d'obligada exhibició per al coneixement del públic.
- 6) Retenir objectes abandonats al vehicle sense informar-ne l'autoritat competent en el termini màxim de 48 hores.

Article 25. Sancions

- 1) Les infraccions lleus són sancionades amb un advertiment o multa de fins a 300 euros; les greus, amb una multa de 301 a 1.400 euros, i les molt greus, amb una multa de 1.401 a 6.000 euros. Si la persona interessada fa efectiva de forma voluntària la sanció en el termini d'un mes a comptar des de la data de la notificació de l'expedient sancionador, la quantia de la sanció es redueix un 30%, i el seu pagament implicarà el desistiment o renúncia de qualsevol acció o recurs en via administrativa contra la sanció.
- 2) Les infraccions assenyalades a l'article 22.2) i 22.3) poden implicar, a més de la sanció pecuniària que correspongui, l'ingrés al dipòsit municipal que correspongui fins que pugui ser retirat el vehicle en condicions de seguretat.

DISPOSICIÓ ADDICIONAL

Les autoritzacions que realitzin serveis especials o d'abonament amb identificació prèvia de l'usuari o responsable del grup d'usuaris i vinculats a esdeveniments o trasllats predefinitos, no els serà d'aplicació allò establert a l'article 15 d'aquest reglament, no obstant quedaran sotmeses a l'aplicació d'aquest article en els casos en que realitzin serveis diferents dels descrits anteriorment. A aquests efectes, els titulars d'aquelles hauran de sol·licitar a l'IMET la identificació corresponent prèvia presentació de la documentació que acrediti el servei especial o d'abonament.

DISPOSICIONS TRANSITÒRIES

Primera.- Els titulars que a la data d'entrada en vigor d'aquest Reglament disposin de l'autorització d'arrendament de vehicles amb conductor i vulguin prestar serveis urbans podran formalitzar la seva inscripció en el Registre metropolità de vehicles en els termes i als efectes establerts en el Capítol II del present Reglament.

Segona. L'IMET aprovarà un procediment administratiu per a establir el calendari de canvi de vehicles, conforme el que s'estableix en l'article 8 d'aquest Reglament.

Tercera.- A l'entrada en vigor d'aquest reglament, l'Institut Metropolità del Taxi implantarà el Registre de vehicles i el procediment administratiu per fer-lo efectiu.





(...)

DISPOSICIÓN FINAL

Entrada en vigor

Aquest Reglament entrarà en vigor en el termini d'un mes des de la seva publicació al Butlletí Oficial de la Província i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

BOP 07-06-2019

Exp. 901548/18

Anunci de rectificació d'errors de transcripció de la publicació al Butlletí Oficial de la Província de data 4 de juny de 2019 de l'aprovació definitiva del Reglament que estableix les condicions d'explotació de les autoritzacions de transport de viatgers en vehicles de turisme de lloguer amb conductor de fins a nou places quan presten els serveis urbans a l'àmbit de l'àrea metropolitana de Barcelona. (versió en català)

A la pàgina 8, VI on posa D'altra banda, el Reglament regula els registres de vehicles destinat a l'organització de les condicions d'explotació, per tal de poder controlar de la menar més fàcil i segura possible ha de posar D'altra banda, el Reglament regula els registres de vehicles destinat a l'organització de les condicions d'explotació, per tal de poder controlar de la manera més fàcil i segura possible

A la pàgina 15, on posa CAPÍTUL VII INSPECCIÓ I RÈGIM SANCIONADOR ha de posar CAPÍTOL VIII INSPECCIÓ I RÈGIM SANCIONADOR“

Prima facie parecería que el RVTC ha previsto un régimen de inscripción voluntaria de las VTC en el Registro metropolitano; el art. 3.1 emplea la expresión “podrán instar la seva inscripció...”, y el art. 3.4 parecería anudar a la inscripción (eventualmente) potestativa acaso el disfrute de determinadas ventajas o exoneraciones, generando -eso sí- un doble régimen de servicios VTC que no dejaría de ofrecer serias dudas en cuanto a su viabilidad legal. Ocurre, sin embargo, que en la versión castellana del Reglamento (ver el BOP de 4 de junio de 2019), el tenor literal del RVTC, en lo que ahora importa, es el siguiente (las negrillas serán nuestras):

“ Artículo 3. Inscripción en el Registro de Metropolitano Vehículos

1. Los titulares de las autorizaciones a las que se refiere el artículo anterior que quieran prestar servicios urbanos dentro del ámbito territorial del Área Metropolitana de Barcelona **tendrán que instar su inscripción** en el Registro Metropolitano de Vehículos a efectos de organizar las condiciones de explotación reguladas en el presente Reglamento y facilitar las comunicaciones de servicio resultantes de su aplicación.“

(...)

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Los titulares que a la fecha de entrada en vigor de este Reglamento dispongan de la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor y quieran prestar servicios urbanos **tendrán que formalizar su inscripción** en el Registro Metropolitano de Vehículos en los términos y a los efectos establecidos en el Capítulo II del presente Reglamento.”

Se trata, pues, de una versión del RVTC que deberá llevarnos a una interpretación del tiempo verbal “podrán” de la versión catalana (como ha venido





ocurriendo con frecuencia con las leyes administrativas) equivalente a la expresión “deberán”. Máxime si reparamos, por añadidura, en que el art. 24 del Reglamento, en sus apartados 1 y 2 principalmente, tipifica como infracción leve omitir o no acreditar la inscripción en el Registro de servicios de la Administración competente; en este caso la Metropolitana. Y ello, como correlato de lo dispuesto en la nueva versión del art. 53.i) de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, según el cual constituye infracción (muy grave, por cierto) la realización de servicios de transporte regulados en esa Ley sin llevar a cabo la inscripción previa en los Registros correspondientes.

Asimismo, la obligatoriedad de la inscripción en el Registro metropolitano se reitera con claridad (en ambas versiones, catalana y castellana) en el art. 17 RVTC.

TERCERO: El contexto jurídico del litigio al que se halla asociado el presente incidente, no estaría completo si no nos hiciésemos eco del Dictamen 2/2019, de 22 de febrero, emitido por el CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES (CGE) respecto del ya citado *Decret Llei 4/2019*; fuente directa, al fin y al cabo, del RVTC.

No se trata de sacralizar las opiniones jurídicas de órganos e instituciones que no participan de la función jurisdiccional; pero sí de ponderar las consideraciones de tales órganos cuando la posición institucional -constitucional o estatutaria- de los mismos y la cualidad de sus integrantes acreditan sobradamente su *auctoritas*. Y este es el caso del CGE.

Como podremos comprobar con su lectura, el Dictamen al que hemos hecho alusión se ha basado en un sólido y amplio estudio de la situación, cuyos fundamentos jurídicos más relevantes son del siguiente tenor (las negrillas serán nuestras):

“Primer. L’objecte del Dictamen

(...)

1. El Decret llei 4/2019, com indica el seu preàmbul, estableix un ventall de mesures per tal d’ordenar els serveis de transport de viatgers en vehicles amb capacitat de fins a nou places (incloent-hi el conductor), específicament els que es duen a terme en la modalitat de lloguer de vehicles de transport amb conductor a l’empara de les corresponents autoritzacions (en endavant, VTC), amb la finalitat comuna d’aportar seguretat jurídica al correcte desenvolupament d’aquest sector.





L'activitat d'arrendament de VTC constitueix actualment un tipus de transport públic discrecional de viatgers que, en l'àmbit urbà, el qual centra ara la nostra atenció, conviu amb un altre, que és el del servei del taxi.

En aquest sentit, hom pot dir que el servei de taxi i el dels VTC obeeixen a dos models de regulació diferents. Pel que fa al primer, que es remunta a principis del segle XX (autotaxis), tot i que no va ser regulat a nivell estatal fins al 1964 amb alguns dels trets que presenta actualment, es va qualificar des d'un inici com a servei d'interès general o per al públic (qualificació que ha avalat la doctrina jurisprudencial), i està sotmès a una intensa reglamentació per part de les administracions públiques competents, que té per finalitat garantir la seva qualitat, seguretat i accessibilitat, amb exigències que fan més onerosa la seva prestació. Entre d'altres, **l'accés a l'activitat del taxi està contingut, de manera que hi ha un numerus clausus de llicències. Així mateix, el taxi es caracteritza perquè està obligat a prestar el servei quan se li requereix (només s'admet la negació per causes taxades), té un règim tarifari regulat, està sotmès a diverses condicions d'exercici (com ara, torns, limitacions horàries, etc.) i, en general, no pot iniciar els seus serveis en qualsevol municipi sinó només en el d'expedició de la llicència.**

Actualment, correspon a les comunitats autònomes la regulació d'aquest servei de transport, sens perjudici de les competències dels ens locals, que han de respectar el règim configurat per aquelles. A Catalunya, podem citar la Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi, que estableix un règim complet d'aquest servei de transport de viatgers (art. 1); el Decret 314/2016, de 8 de novembre, pel qual es determinen les condicions específiques de contractació i comercialització de serveis de taxi i el règim jurídic de l'activitat de mediació, i, a Barcelona i la seva Àrea Metropolitana, el Reglament metropolità del taxi, de 22 de juliol de 2004.

Quant al segon, el servei de transport de VTC, els aspectes jurídics del qual interessin als efectes d'aquest Dictamen, s'ha mantingut bàsicament invariable, en els seus trets essencials, des dels inicis de la seva regulació estatal l'any 1990, principalment pel Reglament de la llei d'ordenació dels transports terrestres (art. 180 a 182 RD 1211/1990, de 28 de setembre [en endavant, ROTT], modificat, entre d'altres, pel RD 1057/2015, de 20 de novembre) i les ordres que el desenvolupen en aquest aspecte concret (Ordre FOM/36/2008, de 9 de gener, modificada per les ordres FOM/3203/2011, de 18 de novembre, i FOM/2799/2015, de 18 de desembre). Així, l'exercici de la dita activitat de transport requereix el compliment d'un conjunt de requisits per a l'obtenció prèvia d'una autorització administrativa (art. 42, 43.1 i 99 Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres [en endavant, LOTT]), la qual, fins al mes de setembre de l'any passat, habilitava per a la realització de serveis urbans i interurbans en tot el territori de l'Estat (art. 91.1 LOTT).

Altrament, els VTC tenen llibertat per establir els preus i no estan sotmesos a l'obligació de prestar el servei, però s'han caracteritzat invariablement perquè el servei de transport que ofereixen s'ha de precontractar o contractar pel client abans de la seva prestació (ja sigui a les oficines o els locals de l'empresa, segons versió inicial del ROTT –menció d'indret físic que es va eliminar en la modificació de l'any 2015– o mitjançant dispositius electrònics, com succeeix en l'actualitat) i, essencialment, perquè els VTC han estat sempre sotmesos a la prohibició de circular per les vies públiques en busca de clients i de captar viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei (art. 182.1 ROTT). A més, fins ara han d'observar també altres limitacions, com és el cas de la regla general d'operar habitualment dins de l'àmbit de la comunitat autònoma (art. 182.5 ROTT), disposar d'autorització expressa de l'entitat metropolitana per realitzar trajectes dins de la seva àrea (cas de Barcelona) o la prohibició de circular per determinats carrils preferents de les vies públiques.

No obstant l'anterior, l'evolució del sector ha propiciat que **ambdues activitats, taxi i VTC, hagin aproximat el seu perfil de funcionament** (tipus de vehicle, demanda a la qual responen) fins a competir actualment en un mateix segment del mercat de transport urbà (el de la precontractació). Per copsar aquesta realitat, resulta il·lustratiu efectuar una síntesi de com ha esdevingut aquesta situació, ocasionada en part, com veurem, per l'increment que ha experimentat en el darrers anys el nombre d'autoritzacions VTC i, en part, pels avenços tecnològics que han permès a aquestes aproximar-se al modus operandi del servei del taxi.

(...)





A) Així, pel que ara interessa, la reforma estatal consisteix, principalment, en la incorporació de dues mesures de caire limitatiu per a les autoritzacions VTC d'àmbit estatal:

D'una banda, es prohibeix expressament la possibilitat d'actuar a nivell urbà o metropolità (per tant, dins del terme municipal o de la zona de prestació conjunta de serveis de transport públic urbà), de manera que, segons el nou règim d'autoritzacions, els VTC només poden realitzar el transport de viatgers d'àmbit interurbà (art. únic RDL 13/2018, que modifica l'art. 91.1 LOTT).

I de l'altra, com a regla general i llevat d'algunes excepcions (ports, aeroports, demanda superior a l'oferta), s'estableix l'obligació que els dits serveis s'hagin d'iniciar (la recollida dels passatgers) en el territori de la comunitat autònoma en la qual es trobi domiciliada la corresponent autorització. Per tant, desapareix l'opció fins ara vigent que permetia actuar en tot el territori de l'Estat sense limitació per raó d'origen del servei, amb el benentès que s'havia d'observar la restricció territorial 80/20, abans esmentada (art. únic RDL 13/2018, que modifica l'art. 91.2 LOTT).

En compensació pels perjudicis que la nova definició legal, més restrictiva, d'aquesta modalitat de servei de transport de viatgers, pot ocasionar a les autoritzacions VTC d'àmbit estatal atorgades d'acord amb el règim jurídic anterior (o les sol·licituds de les quals estiguin pendents de resoldre's en via judicial), l'Estat concedeix als seus titulars un règim transitori de quatre anys (si escau, ampliable dos anys més) **sotmès a les condicions normatives d'explotació del servei fins llavors vigents. Per tant, durant aquest lapse temporal podran continuar prestant el seus serveis de transport de viatgers en els àmbits urbans, sense limitació per raó d'origen, si bé respectant la ja explicitada regla territorial 80/20, d'habitualitat del servei intraautonòmic. En qualsevol cas, però, disposa que els serveis de transport que prestin els titulars de les dites autoritzacions en els nuclis urbans han de restar subjectes a totes les determinacions i limitacions que estableixi l'òrgan competent sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà, protecció del medi ambient i prevenció de la contaminació atmosfèrica; especialment en matèria d'estacionament, horaris i calendaris de servei o restriccions a la circulació (disp. trans. única RDL 13/2018).**

Paral·lelament, i pel que interessa a l'objecte d'aquest Dictamen, el citat Reial decret llei 13/2018 faculta aquelles comunitats autònomes que, en aplicació de la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable, són competents per atorgar autoritzacions per als serveis de transport públic discrecional de viatgers d'àmbit superior a l'autonòmic (art. 5.a i 6 LO 5/1987), per «concretar, desplegar o modificar, de forma temporal o definitiva», determinats aspectes de les condicions d'explotació de les autoritzacions VTC que fins ara estaven previstes a l'article 182.1 ROTT (disp. add. primera).

De fet, l'ampliació d'aquesta potestat executiva d'autorització cap a una facultat d'abast normatiu trobaria empara en la mateixa Llei orgànica 5/1987, que permet «l'execució o desplegament de les normes estatals» sempre que així ho prevegi expressament la legislació estatal (art. 14 i 16 LO 5/1987, segons interpretació efectuada recentment per la STC 105/2018, de 4 d'octubre, FJ 5); en el cas que ens ocupa, el Reial decret llei 13/2018.

En concret, la disposició addicional primera RDL 13/2018 acota clarament i expressa l'habilitació tot just exposada, de manera que, d'una banda, permet que les comunitats autònomes modifiquin el Reglament estatal vigent (ROTT) si es tracta de serveis l'itinerari dels quals es desenvolupa íntegrament en el seu àmbit territorial. I de l'altra, que la dita modificació es refereixi només a: condicions de precontractació, sol·licitud de serveis, captació de clients, recorreguts mínims i màxims, serveis o horaris obligatoris i especificacions tècniques del vehicle (apt. a). Igualment, es disposa que ha de respectar els criteris de proporcionalitat establerts a l'ordenament jurídic vigent i que ha d'estar orientada a assolir dues finalitats: millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o garantir l'efectiu control de les condicions de prestació dels serveis (apt. b, primer paràgraf).

Més enllà de l'anterior, l'habilitació conté una darrera previsió de respecte a les competències que, d'acord amb les normes de cada comunitat autònoma, puguin correspondre a les entitats locals quant a l'establiment o modificació





efectiva de les condicions abans enumerades amb relació amb els serveis que recorren íntegrament en els seus àmbits territorials (apt. b, segon paràgraf).

A l'últim, el Reial decret llei 13/2018 incorpora altres mesures, com l'habilitació reglamentària al Govern estatal per establir un règim sancionador més estricte que, entre d'altres, garanteixi el compliment de la prestació del servei en l'àmbit territorial assignat, la prohibició de recollir clients que no hagin contractat prèviament el servei (disp. add. tercera) o la creació d'un marc de cooperació en el sector (disp. add. segona).

B) Un cop exposat l'abast de la habilitació legal estatal en la qual se situa l'origen del gruix del Decret llei 4/2019, estem en condicions de sintetitzar el contingut i la finalitat d'aquesta norma de rang legal dictada pel Govern de la Generalitat. Deixant de banda els aspectes relatius a la fonamentació de la extraordinària i urgent necessitat que justificarien la seva promulgació, els quals tractarem posteriorment, cal indicar que el Decret llei, segons el seu preàmbul, «tracta d'abordar [...] la regulació de determinats aspectes de l'explotació dels serveis, tant urbans com interurbans, prestats íntegrament a Catalunya, en la modalitat de transport de viatgers mitjançant vehicles de lloguer amb conductor». **Aquest règim jurídic afecta, doncs, no només transitòriament les autoritzacions VTC d'àmbit estatal ja atorgades o pendents de resolució judicial, sinó també les que de nou pugui atorgar l'Administració competent per realitzar el servei de transport de VTC íntegrament en l'àmbit territorial de Catalunya, ja sigui a nivell urbà o interurbà (art. 1 DL 4/2019).**

En aquest darrer sentit, cal recordar que la Generalitat, a l'empara de l'article 169 EAC, té, entre d'altres, la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers que transcorren íntegrament dins del territori de Catalunya i, en concret, per regular la intervenció administrativa per a l'exercici de les activitats de transport com també per regular el transport urbà i els serveis de transport discrecional de viatgers, entre d'altres (apt. 1, lletres b i c). En són una mostra d'aquesta potestat normativa, Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor; la Llei 19/2003, del taxi, o el Decret llei 5/2017, d'1 d'agost, de mesures urgents per a l'ordenació dels serveis de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places.

Dit això, el Decret llei s'estructura en cinc articles, dues disposicions addicionals i dues disposicions finals. L'article 1 delimita el seu objecte i àmbit d'aplicació, en els termes abans exposats; l'article 2 conté un seguit de modificacions de la indicada Llei 12/1987, entre les quals destaca l'atribució competencial als ajuntaments o als ens metropolitans de l'ordenació de les diferents modalitats de serveis urbans de transport amb vehicles amb capacitat màxima de fins a nou places, inclosa la del conductor, sempre que tinguin origen dins d'àmbit municipal o metropolità; l'article 3 modifica la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea metropolitana de Barcelona, per assignar a aquesta entitat local la competència d'ordenació i intervenció administrativa de totes les modalitats de transport urbà de viatgers (incloent, doncs VTC i taxis) que tinguin origen i destinació en el seu àmbit territorial; i l'article 5 incorpora un règim de control i sancionador per al compliment de les condicions previstes en el Decret llei, mitjançant la creació de registres per part dels ens locals o el nomenament de personal amb funcions d'inspecció i amb condició d'agents de l'autoritat. A més, es preveuen mecanismes de mediació (disp. add. segona) i un desplegament normatiu del Decret llei per part del titular del departament competent (disp. final primera).

Quant a l'article 4, objecte específic de la petició de dictamen, estableix les condicions d'explotació del servei de VTC sobre la base de les següents premisses. D'entrada, conté dues atribucions competencials: la primera disposa que les entitats locals o els ens metropolitans legalment constituïts poden establir o modificar, en els termes previstos a la disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018, les condicions d'explotació del servei en relació amb aquells que transcorren íntegrament dins del seu àmbit territorial (apt. 1). I la segona, que el Govern o els ens locals, en els seus àmbits competencials respectius, poden determinar les condicions de precontractació que considerin adients en cada cas per millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o per garantir el control efectiu de les condicions de prestació dels serveis, respectant els criteris de proporcionalitat que estableix la normativa vigent (apt. 2).

Ara bé, a continuació enumera una sèrie de condicions per a la prestació del servei que s'han d'observar en tot cas: a) per garantir el compliment de la precontractació prevista a l'article 182.1 ROTT, «ha de transcorrer un





interval de temps mínim de 15 minuts, entre la contractació i la prestació efectiva del servei», en el qual resta inclòs el temps per exercir el dret de cancel·lació o desistiment del consumidor a qui l'empresa ha reconegut el servei (art. 4.2, segon i tercer paràgrafs); b) d'acord amb el que ja estableix l'esmentat precepte reglamentari, els vehicles adscrits a les autoritzacions VTC no poden circular en cap cas per les vies públiques a la recerca de clients ni propiciar la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei, romanent estacionats a tal efecte. Amb aquesta finalitat, quan no estiguin contractats prèviament o prestant un servei, aitals vehicles han de romandre estacionats fora de les vies públiques, en aparcaments o garatges (art. 4.3), i c) es prohibeix la geolocalització que permeti als clients ubicar amb caràcter previ a la contractació els vehicles disponibles adscrits a una autorització VTC, ja que es considera que aquest sistema propicia la captació de viatgers i, per tant, no es pot practicar. Això no obsta perquè, un cop ja contractat el servei, la persona usuària pugui accedir a la informació que identifiqui el vehicle que li ha de prestar el servei (art. 4.4).

En estreta connexió amb les previsions anteriors, trobem la disposició addicional primera, relativa a la precontractació del servei que ens ocupa en l'àmbit local, la qual habilita als ens locals a augmentar l'interval de temps fixat a l'article 4.2, de forma justificada i en els termes que preveu la disposició addicional primera del Reial decret llei 13/2018.

C) Per tancar l'estudi de la situació actual del transport discrecional de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor en el sector urbà i metropolità, resulta adient referir-nos, a mode de síntesi, als models vigents en les grans ciutats d'altres països del nostre entorn, en les quals, sigui dit de passada, l'entrada dels VTC ha originat problemàtiques semblants i ha estat objecte dels pronunciaments judicials corresponents.

A París, les tensions entre VTC i taxis són habituals i, si bé no existeix limitació quantitativa per als primers, sí que han d'observar certes restriccions en l'explotació del servei: no poden estacionar ni circular a la via pública per captar usuaris tot i que, excepcionalment, poden estacionar, com a màxim durant una hora abans del servei, a prop d'una estació de tren o d'un aeroport si existeix una reserva prèvia; tenen determinades limitacions en l'ús de la geolocalització, que no s'admet per localitzar els vehicles disponibles a la via pública i, en finalitzar el trajecte, han de tornar a les instal·lacions de l'operador o estacionar fora de la calçada tret que existeixi una reserva prèvia amb un altre client.

A Berlín, regeix l'obligació dels VTC de tornar a la base després del servei i d'esperar allà un nou servei, excepte en el cas que hagi rebut una nova ordre de servei abans de sortir d'aquella o durant el trajecte, obligació que va ser avalada per la decisió del Tribunal Suprem Federal alemany (Bundesgerichtshof), de 13 de desembre de 2018, que ha confirmat que un conductor d'un VTC només pot prestar els serveis que se li encarreguin a través de l'empresa de lloguer de vehicles i en cap cas pot atendre'ls ell directament.

I a Roma, on, en principi, només funciona el servei de VTC d'alta gamma, la normativa sobre VTC estableix el deure de precontractar el servei, que es pot sol·licitar a la seu o al garatge, així com de tornar al garatge abans d'oferir un nou servei. Quant a l'estacionament a la via pública, és només permès durant l'espera del client que ha efectuat la reserva del servei i durant l'execució efectiva d'aquest.

En altres metròpolis, el servei de VTC està força arrelat, tot i que no exempt tampoc de polèmica. A **Brussel·les** opera de forma activa però cal contractar amb caràcter previ i, com a mínim, per una durada de 3 hores i per import de 90 euros, a banda que es prohibeix estacionar o circular per la via pública sense una precontractació. Aquests requisits han estat interpretats en sentit menys restrictiu recentment per la Sentència del Tribunal d'Empresa Francòfon (Tribunal de l'entreprise francophone) de Brussel·les, de 16 de gener de 2019, en la qual, a més, es considera que el servei de VTC no és un servei de taxi i respecta el marc legal.

Londres és una de les ciutats on són més habituals, i, de fet, són molt superiors en nombre als taxis perquè no estan limitats quantitativament. Existeixen tres tipus de llicències: llicència de vehicle, llicència de conductor i llicència d'operador. Nogensmenys, han tingut problemes de seguretat tant perquè l'empresa més fortament implantada no informava dels incidents en què es veien involucrats els seus conductors com perquè no es disposava de la informació sobre possibles antecedents penals d'aquests darrers, fins al punt que l'autoritat





competent per a l'atorgament de llicències (TIL) va decidir no renovar-li la llicència si bé posteriorment, atenent els canvis introduïts en el servei, va atorgar-li una llicència temporal. Com en altres capitals europees, la regulació de l'activitat exigeix la precontractació del servei, que únicament es pot reservar a través d'operadors de VTC amb llicència, i prohibeix recollir clients al carrer o en estacions o aeroports.

(...)

4. A fi de donar resposta a les qüestions sotmeses a la nostra opinió consultiva per part dels diputats sol·licitants, en el fonament jurídic segon examinarem el compliment dels requisits del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC per part del Decret llei; a continuació, en el fonament jurídic tercer, exposarem el marc constitucional de la llibertat d'empresa en l'àmbit del transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor i, seguidament, en el fonament jurídic quart i darrer, analitzarem la constitucionalitat dels preceptes objecte de dictamen.

Segon. L'examen del compliment dels requisits del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC per part del Decret llei

(...)

Dit això, podem concloure que, del preàmbul i de la documentació que acompanyen l'elaboració i la tramitació del projecte de decret llei, se'n desprenen motius suficients per considerar que el Govern ha raonat i justificat de forma suficient l'existència d'una necessitat extraordinària que l'ha portat a dictar el Decret llei de referència.

(...)

Tenint en compte que en la documentació que acompanyava el Decret llei es fa referència a aquesta qüestió, i atesa la doctrina jurisprudencial esmentada, podem concloure que el Decret llei 4/2019 compleix els requisits d'extraordinària i urgent necessitat derivats de l'aplicació de l'article 64.1 EAC.

(...)

Convé recordar que la STC 105/2018 va apreciar raons suficients per justificar l'existència d'una extraordinària i urgent necessitat respecte del Decret llei 5/2017, que incideix en un àmbit material equivalent al del Decret llei 4/2019: el servei de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor. Malgrat que les mesures adoptades pel Govern català en ambdues normes són distintes, la situació fàctica que provoca l'extraordinària i urgent necessitat és pràcticament idèntica. Tant és així que el Tribunal Constitucional esmenta en la Sentència que la situació de fet del Decret llei objecte del recurs ha estat adoptada com a punt de partida per a l'aprovació de diverses normes estatals, reproduint textualment, entre d'altres, l'exposició de motius dels reials decrets llei 3/2018 i 13/2018, origen ambdós, com sabem, de la norma ara dictaminada.

En conseqüència, si tenim en compte els condicionants indicats damunt: d'una banda, l'aprovació d'una legislació estatal que crea un marc temporal transitori en curs (des de l'aprovació del RDL 13/2018) i amb un escenari provisional de quatre anys, en el qual s'habilita la Generalitat per intervenir mitjançant la seva potestat normativa si aprecia l'oportunitat (com així efectivament ho ha fet en l'exercici de la seva autonomia política), i de l'altra, **la persistència i l'agreujament d'una situació fàctica de progressiva conflictivitat en aquest sector del transport, amb una real i pròxima amenaça d'afectació a l'interès general i a la mobilitat urbana (amb precedents recents d'alteració de l'ordre públic)**, l'ús de la figura del decret llei està suficientment justificada quant al compliment del pressupòsit habilitant requerit per l'article 64.1 EAC. D'aquesta manera, coincidim amb la decisió adoptada pel Tribunal Constitucional a la tot just citada Sentència 105/2018 en la qual, com hem assenyalat, va avalar l'argumentació de la Generalitat per dictar el Decret llei 5/2017, mitjançant el qual intervenia en el sector de les autoritzacions VTC a fi de solucionar els conflictes professionals suscitats en l'àmbit del servei de transport discrecional urbà de viatgers.





En darrer terme, examinarem la congruència o connexió entre la mesura adoptada i la situació d'extraordinària i urgent necessitat. D'una banda, la modificació normativa persegueix l'objectiu de fixar les condicions d'explotació del servei de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor, en els termes fixats per l'habilitació atorgada a la Generalitat pel RDL 13/2018 a fi i efecte de fer front a la situació d'extraordinària necessitat descrita a l'exposició de motius del Decret llei 4/2019. D'altra banda, la norma, d'acord amb el contingut i la finalitat de les mesures que incorpora, exposades amb detall en el fonament jurídic anterior, presenta una connexió o un vincle raonable amb la situació conjuntural descrita a la qual el Govern pretén donar resposta. Conseqüentment, és congruent amb la situació extraordinària i urgent definida i no observem cap retret d'antiestatutarietat, i això sens perjudici que les disposicions concretes puguin ser examinades pel que fa a la seva adequació material a la Constitució, tal com farem en els fonaments jurídics següents.

3. Seguidament, analitzarem el segon dels requisits previstos a l'article 64.1 EAC que habiliten el Govern per legislar amb la modalitat de decret llei. Ens referim als límits materials que s'han de respectar forçosament a l'hora de dictar-lo. En concret, les matèries vedades a regulació per aquest instrument normatiu es troben enumerades a l'article 64.1 EAC: «la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat». Tot i que els diputats sol·licitants no ho qüestionen directament, podríem entendre que ho fan, de manera indirecta, en la mesura que manifesten dubtes sobre l'afectació a la llibertat d'empresa i als drets i interessos del consumidors i usuaris.

(...)

D'acord amb la doctrina constitucional que acabem d'exposar, resulta clar que malgrat que el Decret llei 4/2019 regula una matèria que té repercussions en el dret a la llibertat d'empresa, aquesta normació, estrictament sectorial, per contra, no s'insereix de forma directa en el que, en sentit propi, es considera el nucli del règim jurídic d'un dret constitucional.

Així, mentre que, a títol il·lustratiu, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM) sí que incideix i modula alguns elements essencials o nuclears del règim jurídic de l'article 38 CE, com són, per exemple, els principis i les garanties per al lliure establiment i la circulació del conjunt dels operadors econòmics de l'Estat, el Decret llei que ara examinem es limita a modificar algunes de les condicions d'explotació de les autoritzacions VTC que preveu l'article 182.1 ROTT, concretament i únicament les referides a la precontractació i sol·licitud de serveis.

En el mateix sentit i amb una argumentació equivalent, podem concloure que tampoc intervé en el desenvolupament o la modificació del règim essencial dels drets estatutaris que recull la norma institucional bàsica catalana, en relació amb els usuaris i consumidors, segons l'article 28 EAC.

(...)

Tercer. El marc constitucional de la llibertat d'empresa en l'àmbit del transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor

(...)

Dit això, passem a exposar el paràmetre d'interpretació que haurem d'aplicar per determinar l'adequació al marc constitucional d'aquesta part del Decret llei, el qual centrarem en l'abast i els límits del dret a la llibertat d'empresa reconegut al text constitucional en el seu article 38.

Abans, però, hem de fer referència al marc normatiu general, estatal i europeu, d'interès per a la llibertat d'empresa projectada sobre el sector de l'activitat de transport de viatgers, a fi de situar en el seu context la regulació objecte del present Dictamen.





Respecte de l'anterior, resulta adequat remuntar-se a l'originària Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis en el mercat interior, la qual, com hem avançat, especifica que dins del seu àmbit d'aplicació no estan inclosos determinats serveis, tot i que es prestin per una compensació econòmica, com ara els serveis de transport (art. 2.2.d), fent esment explícit en els seus considerants al transport urbà i al servei del taxi (considerants núm. 17 i 21). En aquesta línia, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, va exceptuar de la seva aplicació els serveis en l'àmbit del transport, inclosos els transports urbans (art. 2.2.d).

Igualment, la justícia europea, després d'examinar el servei prestat per una empresa d'intermediació que permetia la transmissió, mitjançant una aplicació per a telèfons mòbils, d'informació relativa a la reserva del servei de transport entre el passatger i el conductor no professional que utilitza el seu propi vehicle, conclou que, pel fet que aquesta activitat s'integrava dins d'un servei més global l'element principal del qual era el transport (definit com el desplaçament de persones d'un lloc a un altre a través d'un mitjà de transport), mereix la qualificació de servei en l'àmbit dels transports. Més concretament, declara que els transports urbans no col·lectius no estan inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Directiva 2006/123/CE ni tampoc en el de l'article 56 TFUE, relatiu a la lliure prestació de serveis en general. Així, se situen en l'article 58 TFUE, apartat 1, d'acord amb el qual la lliure prestació de serveis, en matèria de transport, s'ha de regir per les disposicions de política comuna de transports. A hores d'ara, però, atès l'estat actual del dret de la Unió, en el sentit que ni el Parlament Europeu ni el Consell de la Unió han dictat normes comunes en aquest sector del transport urbà no col·lectiu ni dels serveis vinculats a ells, correspon, doncs, als estats, d'acord amb les seves regles competencials, regular aquesta qüestió (STJUE de 20 de desembre de 2017, assumpte C-434/15, Asociación Profesional Élite Taxi i Uber Systems Spain, SL).

En la LGUM el legislador estatal es refereix expressament en el seu preàmbul als serveis de taxi i de lloguer de vehicles amb conductor com aquells que, per la seva naturalesa (ús del domini públic o risc que no es prestin adequadament), admeten una limitació del nombre d'operadors econòmics, de manera que en ambdós serveis concorren els principis de necessitat i proporcionalitat que justifiquen l'exigència d'una autorització prèvia per poder-los exercir (art. 17.1.c LGUM). Altrament, aquesta singular presumpció que fa la LGUM per als serveis de taxi i de VTC s'ha de tenir present a l'hora d'interpretar l'aplicació del seu article 5, que, en allò que ara ens interessa, disposa que qualsevol límit o requisit que s'estableixi per a l'exercici d'una activitat econòmica ha de ser proporcionat a la raó imperiosa d'interès general que s'invoqui i ha de ser de tal forma que no hi hagi un altre mitjà menys restrictiu o distorsionador per a l'activitat econòmica.

Finalment, quant a aquest panorama normatiu, i com ja hem indicat en el fonament jurídic primer, cal recordar que l'any 2009 es va produir una liberalització respecte de la limitació vigent del nombre d'operadors econòmics i atorgament d'autoritzacions per prestar el servei de VTC (Llei 25/2009, que va derogar els art. 49 i 50 LOTT), que es va tornar a restringir quatre anys després (Llei 9/2013 i RD 1057/2015).

Dit això, per a la tasca d'enjudiciament de les mesures normatives objecte del Dictamen, cal partir del concepte de llibertat d'empresa com aquella activitat organitzativa que assegura a l'individu el lliure intercanvi comercial; això és, «la capacidad de ofrecer servicios o productos en el mercado» (STC 111/2017, de 5 d'octubre, FJ 4). El Consell, recollint doctrina constitucional, ha recordat que «[e]n el marc de l'economia de mercat, que és “el marco obligado de la libertad de empresa” (STC 225/1993, de 8 de juliol, FJ 3.B), aquesta llibertat reconeix als particulars la llibertat de decisió no solament per crear empreses i, per tant, per actuar en el mercat, sinó també per establir els propis objectius de l'empresa i dirigir i planificar la seva activitat quant als seus recursos i a les condicions del mercat (STC 225/1993, FJ 3.B, i 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8)» (DCGE 11/2015, de 16 de juliol, FJ 2.2).

L'article 38 CE presenta una doble dimensió: subjectiva i objectiva (o institucional). Quant a la primera, es concreta com un dret individual de llibertat davant els poders públics que consisteix en «el derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3) y a hacerlo en libre competencia (SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4; y 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8), lo que exige, entre otras cosas, la defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de esa libertad (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 15)» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 11)» (DCGE 10/2015, d'1 de juliol, FJ 2.6). Pel que





fa a la segona dimensió, la doctrina constitucional ha establert que ha d'exercir-se «“dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos” (STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4.e)» (per totes, STC 135/2012, de 19 de juny, FJ 5).

En paraules del Tribunal Constitucional, el marc constitucional de l'Estat compost i les autonomies reconeix tant l'autonomia de les comunitats autònomes per decidir políticament finalitats i orientar envers aquest la regulació d'una matèria com la capacitat de l'Estat, a l'empara dels corresponents títols competencials, d'establir determinades bases normatives d'unitat i d'eliminació de possibles obstacles, en l'àmbit de la iniciativa econòmica, la llibertat d'empresa i el foment de la lliure competència en favor dels ciutadans com a usuaris de serveis i consumidors de productes.

Pel que ara interessa, la llibertat d'empresa no és, però, com la resta de drets constitucionals, un dret absolut ni incondicionat, de manera que es troba sotmès a límits que es deriven de la «regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos» a l'hora d'adoptar mesures que incideixin en el sistema econòmic de la nostra societat (entre moltes d'altres, STC 103/2018, de 4 d'octubre, FJ 8). Ara bé, aquestes limitacions, atesa la intensa protecció constitucional de què gaudeix el dret de l'article 38 CE (art. 53.1 CE), han de respectar alhora una doble garantia: la reserva de llei, que constitueix una garantia essencial de l'estat de dret que assegura que la regulació dels espais de llibertat que corresponen als ciutadans depenguin exclusivament de la voluntat dels seus representants i restin exempts de l'acció de l'Executiu. I la que resulta de l'atribució a cada dret o llibertat d'un nucli del qual el legislador no en pot disposar, d'un contingut essencial. Així mateix, han d'estar «derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente el mercado» (STC 103/2018, FJ 8, fent-se ressò de nombrosa doctrina precedent, i també DCGE 10/2015, FJ 2.6, i 11/2015, FJ 2.2).

Certament, aquest contingut essencial pot adaptar-se en funció del context econòmic i social, de l'activitat afectada, del tipus d'empresa, etc. i, per tant, qualsevol definició a priori pot acabar essent reductora i comportar que tot allò que no hi estigui inclòs quedi a la lliure intervenció dels poders públics. Per aquesta raó, delimitat en sentit negatiu, hom pot dir que **no resultaria vulnerat sempre que les limitacions que s'arbitrin en cada cas puguin ser validades des d'un punt de vista constitucional**. És per aquesta raó que resulta fonamental analitzar a continuació quins haurien de ser els mecanismes o criteris derivats del cànon de constitucionalitat que permetin efectuar correctament aquesta valoració o ponderació i determinar quina ha d'ésser la guia de la intervenció dels poders públics a l'hora de restringir l'exercici d'una determinada activitat econòmica.

Val a dir que, segons la jurisprudència, aquest cànon pot variar en el seu grau d'intensitat depenent de si es tracta de l'accés a l'activitat o de l'exercici posterior d'aquesta. Ens centrarem bàsicament en el segon d'aquests aspectes, amb el benentès que el límit entre ambdós és difús i que es pot afectar l'exercici però també l'accés mateix a l'activitat, quan es modifiquen les condicions de prestació del servei que estaven fixades en l'atorgament mateix de l'autorització inicialment atorgada.

Sobre aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional, en darrers pronunciaments, ha declarat que el dret a la llibertat d'empresa (art. 38 CE) suposa que **les regulacions públiques que afectin l'exercici d'una activitat empresarial han de ser adequades i no poden impedir, a la pràctica, l'exercici d'aquest dret fonamental**. Per tant, les admet sempre que siguin «adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho» (STC 89/2017, de 4 de juliol, FJ 14).

En relació amb aquesta exigència (la privació del dret com a límit) i referint-se a mesures que afecten l'exercici de l'activitat econòmica i no pròpiament l'accés a aquesta, ha dit que «el control que puede ejercer el Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no conlleva una limitación del derecho a la libertad de empresa de tal entidad que pueda determinar un impedimento práctico de su ejercicio». I que són aquests els aspectes que ha d'examinar quan ha d'analitzar si la limitació que imposa el legislador és conforme amb





el contingut essencial del dret a la llibertat d'empresa, atès que «[i]r más allá, en estos casos, supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política» (STC 103/2018, FJ 8, i 35/2016, de 3 de març, FJ 5, entre d'altres).

Però és cert que en altres ocasions, per tal de dilucidar l'adequació d'aquest tipus de mesures que incideixen en l'exercici de l'activitat empresarial ha declarat també que: **«la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE exige que las regulaciones públicas que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la m**

Sigui com sigui, l'escrutini de la constitucionalitat de les mesures restrictives que afectin la llibertat d'exercici d'una activitat empresarial que, en definitiva, suposa una limitació a la lliure competència, no pot situar-se per sota del test aplicable a altres drets constitucionals, de manera que ha de consistir en tot cas en un judici de ponderació i raonabilitat complex i exhaustiu que sospesi les circumstàncies i efectui la corresponent avaluació comparativa entre mitjans i finalitats, tenint en compte tots els factors implicats.

Una primera tasca consisteix a determinar si la finalitat perseguida per la mesura o mesures obeeix a una finalitat constitucionalment legítima, com podria ser el cas, en el sector del transport urbà, de la protecció de valors com ara els drets dels usuaris del servei, la preservació de la mobilitat urbana, del medi ambient o la organització del domini públic viari i, com veurem, la garantia de la qualitat i la seguretat en la prestació d'un servei que es qualifica d'interès per al públic.

Superada aquesta exigència, és procedent examinar si la mesura limitativa adoptada és adequada per satisfer la finalitat pretesa; en altres paraules, si és útil per salvaguardar l'interès invocat com a fonament per dictar-la i, per tant, si existeix una relació de connexió entre l'objectiu legítim que es persegueix i la restricció com a mitjà ordenat per fer-lo possible.

Seguidament, cal valorar si la restricció és necessària, de forma que seria innecessària quan existissin altres mesures o opcions alternatives no restrictives o menys restrictives a disposició del legislador. Fins i tot, en aquesta operació es pot parlar d'indispensabilitat, en el sentit que la mesura limitativa en qüestió és inevitablement preferida a altres que poguessin suposar, per a l'esfera de la llibertat d'empresa, un sacrifici menor (STC 66/1991, de 22 de març, FJ 2; DCGE 8/2010, de 14 de juny, FJ 4.1, amb citació de la STC 112/2006, de 5 d'abril, FJ 8). Ara bé, és clar que pertoca al legislador, en tot cas, exposar les dades i els arguments suficients per explicar per quins motius les restriccions són necessàries per assolir els objectius perseguits.

Arribats a aquest punt, és procedent efectuar el judici de proporcionalitat en sentit estricte, per tal de dilucidar si el sacrifici que s'imposa a l'exercici de l'activitat empresarial és excessiu o no amb relació al benefici que s'obté, dirigit, com s'ha dit, en última instància, a assolir la finalitat constitucionalment legítima que fonamenta l'adopció de la mesura. En aquest operació, resulta adient tenir en compte les circumstàncies que són específiques i subjacents en cada cas, ja que la singularitat d'aquestes pot determinar que una mesura sigui desproporcionada en un supòsit concret quan, per contra, amb caràcter general o en una situació fàctica de tipus diferent no ho seria. Igualment, pot resultar que una legislació de partida amb mesures limitatives sigui constitucional però que pel desenvolupament que en faci posteriorment un altre poder públic o per la interpretació que empri l'Administració per a la seva aplicació esdevinguin inconstitucionals en ser desproporcionades.

Quart. L'examen de constitucionalitat de l'article 4 i de la disposició adicional primera del Decret llei 4/2019

Un cop hem exposat el paràmetre de constitucionalitat aplicable a la regulació del Decret llei 4/2019, ara ens pertoca, com és pràctica consolidada en els nostres dictàmens, enjudiciar l'article 4 i la disposició adicional primera.

1. Amb caràcter previ, però, a tall d'avantsala, formularem algunes consideracions generals que delimiten un marc comú de referència per al conjunt de les mesures normatives que són objecte de la nostra anàlisi.





D'entrada, cal recordar que la regulació del servei discrecional de transport urbà de viatgers mitjançant vehicles de turisme, segons les circumstàncies i l'opció governamental o legislativa de cada moment, pot reflectir polítiques públiques de signe divers, fins i tot oposades però igualment vàlides, a l'hora d'establir un concret model de funcionament. En tot cas, però, el que s'adopti ha de ser respectuós amb les normes i els valors constitucionals i estatutaris, inclosos els drets i els principis rectors: l'interès general, la protecció dels consumidors, el medi ambient, la mobilitat, i amb la llibertat d'empresa, que inclou el principi de lliure competència, per esmentar-ne els més habituals.

Pel que ara interessa, la jurisprudència ordinària ha avalat un model a Espanya en el qual coexisteixen dues regulacions diferents per a dues activitats empresarials que presten el servei de transport urbà i metropolità mitjançant vehicles de turisme: els taxis i els VTC. Així, el Tribunal Suprem ha admès la concepció del servei de taxi com un servei d'interès general, sotmès a una intensa reglamentació, destinada a garantir la seva qualitat i seguretat, amb exigències que fan més onerosa la seva prestació. Aquesta opció que, en gran mesura, correspon als poders públics autonòmics i locals, comporta la possibilitat d'establir condicions diferents respecte de dues activitats de transport urbà anàlogues, malgrat que puguin afectar la lliure competència, sempre que superin el cànon de constitucionalitat relatiu a la llibertat d'empresa (STS 921/2018, FD sisè, ja citada). En definitiva, el sector del transport, especialment l'urbà i el metropolità, compta amb un marc jurídic que ja hem descrit anteriorment, complex, i que es projecta i s'ha traduït en una realitat fàctica complicada i d'elevada tensió (en el FJ 2 d'aquest Dictamen, ens hem referit, precisament, al conflicte entre taxis i VTC, que s'ha produït a les grans ciutats).

Un element determinant en la valoració de l'esmentat marc jurídic, per part d'aquest Consell, és la recent aprovació i entrada en vigor d'una legislació estatal, el Reial decret llei 13/2018, que preveu la modificació de les condicions de prestació del servei de VTC per a les autoritzacions d'àmbit estatal, les quals, en un termini de quatre anys, han d'adaptar la seva activitat a les noves exigències. En concret, d'una banda, prescriu que el servei s'haurà de realitzar exclusivament a nivell interurbà i, de l'altra, delimita el seu àmbit territorial, en la mesura que obligarà que s'iniciï ineludiblement dins de la comunitat autònoma on es trobi domiciliada l'autorització (modifica en aquest sentit l'art. 91.1 i .2 LOTT).

Per aquesta raó, i en coherència amb la nova situació, més restrictiva, es preveu un règim jurídic transitori, com hem reiterat, de quatre anys, el caràcter indemnitzador del qual té la finalitat de rescabalar els operadors afectats. Aquest és, precisament, l'objecte de la disposició transitòria única RDL 13/2018, que es projecta sobre les autoritzacions que ja existeixen a l'entrada en vigor de la norma estatal o les sol·licituds de les quals estiguin encara pendents de resoldre's. A tall de síntesi, en primer lloc, disposa que **poden continuar exercint la seva activitat de transport VTC d'acord amb les regles previstes a l'article 91 LOTT abans de la seva modificació (apt. 1.a i .b)**, i, en segon lloc, estableix les condicions perquè els titulars de les dites autoritzacions que considerin que les habilitacions temporals descrites per continuar prestant el servei com fins ara no els compensen dels perjudicis que els ocasionarà la reforma puguin demanar una indemnització complementària (apt. 2). **En qualsevol cas, però, els serveis de transport a què es refereix la disposició comentada restaran subjectes a les determinacions i limitacions que estableixin les administracions competents sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà i protecció del medi ambient; especialment, en matèria d'estacionament, horaris i calendaris de servei o restriccions a la circulació per raons de contaminació atmosfèrica (apt. 1.c).**

Respecte del legislador català, ja hem dit que és competent per dictar el Decret llei 4/2019 i regular el règim d'atorgament i de prestació del servei de les autoritzacions VTC amb àmbit d'actuació intracomunitària, és a dir, a Catalunya. Ara bé, s'ha de tenir present, en tot moment, que, a l'empara de l'habilitació estatal, incideix en la regulació d'un seguit d'autoritzacions preexistents d'àmbit estatal, les quals, com hem vist en el primer fonament jurídic, deriven d'un llarg recorregut contenciós normatiu i judicial, i es troben sotmeses a un règim provisional que estableix un període de transformació, el qual, en conseqüència i simultàniament, les faculta per seguir operant en l'àmbit urbà segons el model de precontractació que han adoptat i consolidat mitjançant aplicacions informàtiques descarregades als telèfons mòbils.





Aquestes circumstàncies tan específiques, transitòries i indemnitzadores, fixades per la legislació estatal, les recordem i remarquem perquè, segons el nostre parer, són rellevants a l'hora de dur a terme l'avaluació de constitucionalitat de les normes adoptades pel Decret llei 4/2019, mitjançant les quals s'estableixen un seguit de condicions afegides per part del Govern de la Generalitat a les autoritzacions VTC d'àmbit estatal radicades a Catalunya i, específicament, a l'àrea metropolitana de Barcelona. Segons la nostra consideració, **pel fet que incideixen en situacions consolidades comporten un nivell d'escrutini superior al que seria exigible en el cas que s'analitzés una futura regulació, subsegüent a l'extinció del règim transitori actual, pel qual s'establís l'ordenació de les noves autoritzacions autonòmiques i locals. Per tant, aquesta indistinció entre les actuals VTC nacionals i les futures, d'acord amb el nostre criteri, és un dels principals problemes que evidencia la regulació del Decret llei català i que en dificulta la interpretació pel que fa a l'impacte dels seus efectes sobre els destinataris a qui s'adreça.**

Dit això, i per acabar aquest apartat, cal insistir en unes darreres observacions. Tal com acabem d'indicar, en el cas català el sector del transport urbà mitjançant vehicles de turisme està regulat i intervingut pels poders públics, en el marc de l'assoliment de determinades finalitats constitucionals, amb especial exigència en les àrees metropolitanes. El model dual, com és sabut i s'ha reiterat insistentment, consisteix en dos tipus d'autoritzacions o llicències que han conviscut en els darrers anys i que la legislació estatal permet que ho facin, com a mínim durant els propers quatre anys.

Malgrat la diversa caracterització del taxi i els VTC i les diferències que els distingeixen en la prestació del servei —els VTC han d'actuar prèvia contractació del client i no poden captar o cercar clients a la via pública, ja sigui en moviment o estacionats en parades—, **sí que existeix un espai del mercat en el qual els VTC i els taxis han aproximat la seva actuació i es poden situar en condicions equivalents.**

En aquest espai, ni que sigui de forma transitòria en el temps, que és el de la precontractació o preencàrrec del servei per telèfon o dispositiu informàtic (app o aplicació en telèfons, tauletes o ordinadors), totes dues modalitats de transport han de poder competir en condicions raonables d'igualtat i de no-discriminació. I això ha de ser així, atès tant el necessari respecte al dret a la llibertat d'empresa i al principi de lliure competència com a l'interès general dels ciutadans com a consumidors.

De manera que, en aquesta concreta modalitat, de les tres en què opera el taxi (precontractació, captació del client circulant en via pública i recollida en parades habilitades a aquest efecte), s'ha de garantir una concurrència respectuosa amb els principis precitats i alhora compatible amb la protecció del model general d'ordenació del transport que, com ja hem dit, presenta unes peculiaritats, entre les quals hi consta l'atribució d'interès general al servei del taxi, que han estat avalades per la legislació i la jurisprudència actualment vigent.

Un cop exposat l'anterior, a continuació analitzarem per separat els apartats 2 a 4 de l'article 4 del Decret llei 4/2019, així com la disposició addicional primera, relatiu a les condicions d'explotació del servei de VTC, que són els que han estat peticionats i els quals, segons el nostre criteri, podrien col·lidir amb l'article 38 CE.

2. L'apartat 2 de l'article 4 diu:

«Pel que fa les condicions de precontractació, el Govern o els ens locals, en els seus àmbits competencials respectius, poden determinar reglamentàriament les que resultin adients en cada cas, per millorar la gestió de la mobilitat interior de viatgers o per garantir el control efectiu de les condicions de prestació dels serveis, respectant els criteris de proporcionalitat que estableix la normativa vigent.

Als efectes de garantir el compliment de les condicions de prestació del servei de l'article 182.1 del Reial decret 1211/1990 i, en particular, de la precontractació del servei, ha de transcórrer un interval de temps mínim de 15 minuts, entre la contractació i la prestació efectiva del servei.

En el cas que les empreses prestadores del servei reconeguin al consumidor o persona usuària un interval de temps per exercir un dret de cancel·lació o desistiment, aquest resta inclòs en el interval mínim assenyalat.»





En primer lloc, i abans que res, hem de recuperar el contingut del concepte precontractació en el règim jurídic de les VTC, que ja es recollia en la regulació que donà lloc al seu reconeixement administratiu primerenc (RD 1211/1990, en la seva versió original). La dita condició forma part del nucli del règim jurídic d'aquest tipus de transport, el fa reconeixible com a tal i, conjuntament amb la limitació de buscar i captar clients a la via pública, contribueix, en gran part, a diferenciar-lo del servei de taxi.

La precontractació, en aquest cas, significa que el client ha d'acordar el servei de VTC amb caràcter previ a la seva recepció efectiva, de manera que un cop s'inicia el transport, l'usuari ja ha perfeccionat el contracte de servei, amb el coneixement de les condicions bàsiques d'execució i la seva conformitat i, generalment i destacada, el preu total del cost de la prestació i el tipus de vehicle i el conductor.

Així, els VTC, a diferència dels taxis, no poden respondre directament a la demanda de clients ni cercar-los mentre circulen per la via pública, ni els poden recollir a una parada situada en superfície. **Per contra, el servei del taxi, en el marc de la precisa normativa que el regula, pot atendre la sol·licitud de clients de manera immediata i continuada en la seva circulació espontània o aleatòria, urbana o metropolitana, els pot captar en parada o a requeriment telefònic o digital mitjançant les corresponents centrals i aplicacions informàtiques.** Aquesta darrera possibilitat és, entre les tres modalitats, com hem dit i veurem més endavant, l'únic àmbit en el qual els VTC actualment operatius, segons la legislació vigent, són susceptibles de competir amb el taxi. I, de fet, en la realitat, així ha estat, tot i que, sovint, en alguns espais i per part de determinats operadors, concretament a la ciutat de Barcelona, s'ha produït una interferència amb els serveis reservats al taxi.

Dit això, i acceptada, de forma generalitzada, l'exigència normativa que els VTC han d'actuar en condicions de precontractació, a aquest Consell li pertoca respondre la qüestió de si l'objectivació o concreció que realitza l'apartat 2 de l'article 4 del Decret llei consistent a establir un període de temps mínim de 15 minuts d'espera entre la contractació del servei i l'inici de la prestació efectiva del transport és una norma respectuosa amb el marc constitucional o si, per contra, es tracta d'una mesura no raonable pel que fa a l'adequació a la finalitat al·legada pel legislador —assegurar el compliment efectiu d'aquesta condició del servei de les VTC—, que vulneraria la configuració constitucional de la llibertat d'empresa i la doctrina derivada de la legislació bàsica estatal (LGUM) per la qual es desplega el dret constitucional i principi rector de l'article 38 CE.

Doncs bé, segons el nostre parer —arribats a aquest punt ja el podem avançar—, aquesta prescripció del legislador català, malgrat que s'empari formalment en l'habilitació legal prevista a la disposició addicional primera del Reial decret llei estatal 13/2018, no troba suport en el marc constitucional, per les raons que a continuació exposarem i que resumidament es poden sintetitzar en el fet que constitueix una exigència excessivament constrictiva i lesiva de l'exercici del dret constitucional de l'article 38 CE i, per tant, il·legítima a efectes de l'interès general. I això perquè, tenint en compte la finalitat immediata i instrumental que cerca aquesta regulació, el legislador no n'acredita l'adequació ni la necessitat i, contràriament, pot ser assolida mitjançant altres mecanismes que siguin raonables i idonis, i alhora menys gravosos i més proporcionats quant al sacrifici que és susceptible de generar, tenint en compte el context normatiu i fàctic.

Certament, la precontractació actual, a través d'aplicacions informàtiques descarregades en un telèfon mòbil (apps) o un altre dispositiu electrònic (tauletes, ordinadors portàtils, etc.), ha esdevingut molt ràpida i convenient per als consumidors. Però aquesta circumstància tecnològica, de quasi immediatesa, que, d'altra banda, és valorada positivament per múltiples raons i beneficis, no ha de ser considerada com un obstacle per al compliment de la norma. En altres paraules, la precontractació, pel fet d'haver esdevingut molt competitiva, en termes d'eficàcia i d'eficiència, no comporta que hagi deixat de ser precontractació si simultàniament compleix les prescripcions de la seva configuració jurídica, és a dir, la contractació prèvia com a requisit per a l'inici del servei.

Per contra, entenem que l'establiment d'un interval mínim de 15 minuts sí que vulnera determinats principis i drets constitucionals. Arribem a aquesta conclusió, com ja acabem d'indicar, perquè la introducció d'aquest temps d'espera, tot i que eventualment podria actuar com un mecanisme de control preventiu, no és raonable en si mateixa per garantir el compliment efectiu de la condició o exigència de la precontractació en el cas dels VTC i, de manera oposada, d'una banda, afecta perjudicialment la llibertat d'empresa perquè constitueix una mesura





constrictiva pel seu caràcter preventiu i gravós i, de l'altra, tampoc no protegeix ni afavoreix l'interès general dels ciutadans com a potencials usuaris del servei. I l'anterior partint de la base que una precontractació veloç i eficient no comporta una desnaturalització de l'actual model de transport discrecional amb conductor mentre que l'alteració artificial del temps d'espera sí que implica una modificació substancial del règim jurídic (les condicions de prestació del servei) aplicable a les VTC d'àmbit nacional. Sobre aquest darrer aspecte, que recuperarem més endavant, hem de recordar, perquè esdevé determinant en la valoració del test de constitucionalitat, que la legislació estatal (disp. add. primera RDL 13/2018) reconeix una finestra de quatre anys a les VTC que en el seu moment van obtenir, segons la normativa llavors aplicable, una llicència d'àmbit estatal, la qual les faculta per operar en l'àmbit urbà de forma transitòria i amb una finalitat eminentment indemnitzadora.

Seguint amb la concreció de la nostra argumentació, sostenim que l'article 4.2 del Decret llei 4/2019 no respon al principi d'adequació ni de necessitat, en connexió amb el principi de proporcionalitat, atès que el compliment de la precontractació pot ser assegurat mitjançant diverses mesures i controls alternatius menys perjudicials per a la llibertat d'empresa i més protectors de l'interès general dels ciutadans entesos com a usuaris. Alguns exemples, tot i que no ens correspon a nosaltres identificar les possibles alternatives quant a l'oportunitat normativa, malgrat que sí que n'hem d'assenyalar distintes opcions per descartar la necessitat de la norma dels 15 minuts, podrien ser: el control en superfície en el sentit que els VTC no circulen aleatòriament a la recerca o captació de clients; l'obligació d'estacionament fora de les vies públiques (com veurem en l'estudi de l'apartat de l'article 4.3); la limitació del sistema de geolocalització (com analitzarem amb motiu de l'article 4.4); la intervenció de la policia administrativa tant en la via pública (policia urbana i inspectors de transport) com en les bases d'aparcament dels VTC; la inspecció periòdica de la informació i la documentació administrativa exigible sobre l'activitat registrada de servei, etc.

Per tant, l'establiment de mesures que facilitin el control efectiu de la regulació de la precontractació i alhora facin possible l'equilibri entre el manteniment d'un model de transport urbà regulat i la llibertat d'empresa i la competència entre operadors és viable, i una prova il·lustrativa d'aquesta afirmació és que aquest tipus de transport funciona i conviu amb la modalitat del taxi en un bon nombre d'estats, inclosos alguns del nostre entorn jurídic, polític i cultural europeu, i en cap de les seves legislacions es preveu aquest interval de temps dilatori. I els que en un determinat moment el van establir, com és el cas de França, el van suprimir posteriorment i definitiva perquè els corresponents òrgans constitucionals van interpretar que vulnerava l'ordenament jurídic (el Consell d'Estat francès, quan va suspendre en primera instància el precepte del Decret núm. 2013-1251, de 27 de desembre de 2013, que imposava l'interval d'espera per contractar el servei, ho va fer argumentant, entre d'altres, que la mesura constituïa un seriós obstacle per al desenvolupament de l'activitat en el mercat, susceptible d'afectar de manera greu i immediata la situació financera i econòmica d'aquest tipus de servei [Ordonnance du 5 février 2014, SAS Allocab et autres, paràgraf 16]).

D'acord amb l'anterior, la justificació del Govern català, fonamentada en el criteri de l'objectivació de la garantia de la precontractació a partir de la fixació d'un temps d'espera mínim (15 minuts) ens resulta mancada de base per poc raonable —com a valoració de conjunt de l'adequació, la necessitat i la proporcionalitat— tant per a l'assoliment de les finalitats immediates o directes (la garantia del compliment de la precontractació) com per a les mediatas i principals (els béns constitucionals protegits del medi ambient i la mobilitat que justifiquen un model de transport urbà intervingut pels poders públics).

Així, se susciten qüestions decisives que condueixen a la conclusió que sostenim, les quals ni el preàmbul ni el text articulat del Decret llei 4/2019 motiven ni sustenten quant al seu contingut: ¿per què el constrenyiment de la capacitat de resposta ràpida del transport, en perjudici dels operadors i dels consumidors, és el mecanisme adequat per garantir les finalitats immediates (garantia del requisit de la precontractació) i les mediatas (constitucionals: medi ambient, mobilitat...)?; ¿no es tracta, per contra, d'una mesura preventiva amb una càrrega inherent sancionadora o penalitzant que presumeix l'incompliment generalitzat del sector?; ¿quin criteri suporta aquesta quantificació temporal (15 minuts ampliables) dilatòria com a mecanisme adequat per assegurar la precontractació?; ¿no existeixen altres mesures de garantia de la regulació del transport que no obstaculitzin substantivament l'exercici de l'activitat econòmica, en condicions de competència i igualtat, en la modalitat de precontractació entre VTC i taxis?





Raonat l'anterior, el preàmbul del Decret llei també pretén justificar la finalitat d'aquesta mesura en el fet que amb la fixació de l'esmentat interval temporal es protegeixen els drets de les persones usuàries del servei. És en aquest sentit que afirma que aquestes «han de poder tenir identificat un temps mínim per poder prendre una decisió sobre el servei que han precontractat, però que no se'ls ha arribat a prestar encara, com succeeix en qualsevol àmbit en el que es contracten serveis».

Sobre això, hem de començar recordant que, a diferència del que succeeix en l'àmbit de la contractació civil ordinària, **en seu de protecció dels consumidors i usuaris s'admet, en alguns supòsits, que es pugui desistir del contracte durant un temps determinat (període de reflexió). És a dir, el desistiment és un dret que correspon al consumidor en els casos legalment previstos i, òbviament, també quan ho reconeix l'oferta, la promoció, la publicitat o el mateix contracte. Tanmateix, la legislació catalana en matèria de protecció de consumidors i usuaris no conté cap previsió que tingui l'abast que assenyalava el preàmbul del Decret llei 4/2019. Com tampoc la conté el dret estatal, que exclou del dret de desistiment el servei de transport de viatgers (art. 93.k RDL 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries), com també l'exclou en el cas que es pogués catalogar com a contracte de lloguer de vehicles quan es preveu una data o un període d'execució específic, com és el cas (art. 103.l).**

I això és així perquè ambdues normes tenen la mateixa finalitat de compatibilitzar la necessària protecció de les persones consumidores quan utilitzin mitjans de contractació a distància amb la dels interessos dels prestadors del servei, per d'aquesta manera evitar el gravamen excessiu que per a l'empresari comportaria que els clients, sense necessitat de cap mena de justificació, poguessin anul·lar sense costos els serveis prèviament reservats, llevat, és clar, que es reconegui contractualment aquest dret de cancel·lació.

Per tant, el dret de la persona consumidora a decidir la cancel·lació del servei de VTC queda a resultes del que s'hagi pogut preveure en el contracte, és a dir, a l'autonomia de la voluntat de les parts. Altrament, així ho confirma la mateixa norma objecte de Dictamen, que supedita l'exercici del desistiment al cas que les empreses prestadores del servei l'hagin reconegut en les seves condicions de reserva (com, d'altra banda, fan la majoria). En conclusió, no s'albira com la realització d'un pretès interès general de protecció dels consumidors del servei de VTC, que no suposa el reconeixement ex lege de cap dret, pot justificar una mesura restrictiva com és l'interval de 15 minuts previst a l'article 4.2 del Decret llei 4/2019.

D'acord amb tot l'anterior, segons el nostre parer, el contingut d'aquesta norma, configurada com una pretesa objectivació (un interval mínim de 15 minuts), en la mesura que està mancat de suficient justificació per part del legislador pel que fa a la seva adequació i necessitat —que tampoc es deriven de manera evident de la seva naturalesa— respecte de les finalitats que diu perseguir el Decret llei, resulta lesiva del dret a la llibertat d'empresa reconegut a l'article 38 CE.

Una vegada hem argumentat que la principal finalitat directa de l'article 4.2 del Decret llei, és a dir, la garantia del compliment de la precontractació, pot ésser assolida mitjançant altres mesures idònies o adequades i significativament menys restrictives de l'exercici del dret a la llibertat d'empresa i afavoridores de la lliure competència en benefici dels ciutadans usuaris, i igualment compatibles amb la protecció del medi ambient i la mobilitat —com a objectius superiors de l'ordenació d'un sector del transport urbà i metropolità regulat—, creiem també convenient afegir determinats raonaments que, des de la perspectiva de la proporcionalitat i del principi de no-discriminació, contribueixen a reforçar la nostra conclusió.

Recuperant el marc de la legislació estatal on s'enquadra l'exercici de l'habilitació a la Generalitat (disp. add. primera RDL 13/2018), hem de recordar que, d'ençà de l'entrada en vigor de la norma aprovada pel Govern de l'Estat, les autoritzacions VTC són sotmeses a una transformació en el seu règim jurídic molt substantiva. Un cop finalitzi el període de transició no podran operar si no és com a transport interurbà i ho hauran de fer iniciant el seu servei sempre en l'àmbit territorial d'una mateixa comunitat autònoma. La transformació implica, a la pràctica, la seva conversió en autoritzacions regionals i locals. Per això, s'articula un règim transitori, d'un mínim de quatre anys, amb una finalitat eminentment indemnitzadora, com el que hem vist que estableix la disposició transitòria única del Reial decret llei 13/2018.





En conseqüència, que el Govern de la Generalitat agreugi el constrenyiment que ja preveu la legislació estatal, dificultant encara més l'operativa en el medi urbà de les VTC vigents i, per tant, la possibilitat de rescabalar-se en el temps que els atorga la llei del poder central, contribueix a agreujar el caràcter lesiu de la mesura catalana, incrementant la qualificació de desproporcionada, tenint en compte el context on s'ha d'aplicar. Recordem, aquí, que la proporcionalitat s'analitza segons el marc en el qual s'ha d'aplicar la llei i les circumstàncies en què es troben els seus destinataris.

En definitiva, la regla dels 15 minuts, en un context transitori, d'autoritzacions preexistents, sotmeses a un canvi de règim jurídic i, consegüentment, susceptibles d'obtenir una indemnització per transformació sobrevinguda de la seva activitat econòmica, incrementa sensiblement el seu caràcter desproporcionat pel seu elevat grau de potencial perjudici. Amb el benentès que afecta sobretot l'àmbit urbà i metropolità, on es troba el gruix del seu nínxol de prestació del servei i el qual, alhora, tampoc no evidencia cap connexió directa amb l'interès dels ciutadans, únics i veritables destinataris de tota regulació de perfil proteccionista.

I, quant a aquesta darrera consideració, creiem que és important cridar l'atenció de la Generalitat sobre la potencial reclamació econòmica a càrrec de la hisenda pública que pot impulsar el sector empresarial i professional afectat, com a conseqüència de l'aprovació del Decret llei 4/2019, en la mesura que la norma catalana incideix no únicament sobre l'articulació del futur model d'aquest tipus de transport sinó també, durant un primer període de temps, en l'operativa d'un important nombre d'autoritzacions obtingudes legalment en el seu moment i que, segons la llei estatal, tal com hem insistit, tenen dret a ser indemnitzades pel canvi de model. D'aquesta manera, tot i que la transformació ve impulsada per l'Estat i alhora aquest habilita jurídicament la Generalitat per afegir condicions sobre la precontractació, la norma de l'article 4.2 dificulta encara més la materialització i l'eficàcia del precitat rescabament transitori i, per tant, és susceptible de ser objecte de reclamació patrimonial envers l'Administració pública catalana, amb el consegüent perjudici per als ciutadans.

En darrer lloc, creiem que és convenient fer una breu consideració sobre el principi de no-discriminació. Com hem vist al llarg del Dictamen, el model dual de transport discrecional té plena empara constitucional. I, en l'àmbit urbà, el nou marc facilita a la Generalitat, amb la col·laboració dels municipis, especialment els metropolitans, la regulació d'un sistema més equilibrat i sostenible, destinat a prestar el millor servei possible als ciutadans des del respecte al principi de la llibertat econòmica i als béns protegits del medi ambient i la mobilitat.

Mentre això no es produeix, l'actual marc, amb la corresponent regulació de nombrosos elements en el cas del taxi (preu, horaris, recorregut, etc.), comporta que aquest sigui el tipus de transport prevalent a les ciutats. De fet, com sabem, els taxis operen en tres modalitats: la captació immediata a la via pública, a les parades habilitades també en l'espai públic i pel sistema d'encàrrec, molt similar a la precontractació, per telèfon o aplicació digital. Per contra, els VTC, acotats al període transitori previst, únicament poden operar en l'àmbit de la precontractació. Per tant, des d'una perspectiva de la igualtat de condicions en situacions idèntiques o d'equivalència substancial, la regulació ha d'oferir un tracte similar als destinataris de la norma en aquest concret àmbit. I aquesta igualtat que ha de facilitar la competència, en el precepte que ens ocupa, no es dona perquè situa els VTC en un evident desavantatge competitiu, amb la qual cosa la modalitat de transport urbà concret que avaluem pateix una situació discriminatòria.

I l'anterior perquè cal recordar que, en la precontractació o l'encàrrec de servei, el taxi no gaudeix en sentit estricte ni de manera expressa d'una reserva exclusiva reconeguda per la normativa del transport, sinó que aquest supòsit s'ha anat desenvolupant a través de l'emergència de la tecnologia – primer mitjançant el telèfon tradicional i després la informàtica mitjançant les apps—. En conseqüència, en aquest segment, res no sembla justificar, en l'actualitat, la restricció de la concurrència competitiva, cadascú des de les seves respectives condicions reguladores.

En definitiva, i ja com a conclusió de l'examen de l'article 4.2, paràgraf segon, del Decret llei 4/2019, pel qual s'estableix un interval mínim de 15 minuts d'espera entre la contractació i la prestació del servei de transport de VTC, considerem que aquesta norma, que té per finalitat garantir el compliment efectiu del requisit de la





precontractació i la qual s'aplica en el marc d'un règim transitori i indemnitzador previst per a les VTC d'àmbit nacional en el Reial decret llei estatal 13/2018, obstaculitza de manera excessiva i, per tant, de forma no raonable —valorada segons el principi d'adequació a la finalitat i de necessitat i proporcionalitat de la norma— el dret constitucional a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE, fins al punt que esdevé un impediment pràctic per al seu exercici. La intensitat de la constricció impossibilita la competència en condicions de no-discriminació en l'espai que sí que els reconeix la legislació estatal, ni que sigui de manera temporal, causant un perjudici il·legítim al règim d'unes autoritzacions vàlidament adquirides i actua també, sens dubte, en detriment d'un servei als ciutadans que no necessàriament és incompatible amb el respecte a un model de transport regulat i limitat amb finalitats constitucionals vàlides.

3. Un cop hem examinat l'apartat 2 de l'article 4 del Decret llei 4/2019 i hem conclòs la manca d'adequació del seu paràgraf segon a l'ordre constitucional, a continuació avaluarem la disposició addicional primera, tenint en compte la innegable connexió material que presenta amb l'esmentat precepte.

La precitada disposició estableix que:

«Precontractació del servei en l'àmbit local

Els ens locals, en l'exercici de les seves competències sobre utilització del domini públic viari, gestió del trànsit urbà, protecció del medi ambient i prevenció de la contaminació atmosfèrica, poden augmentar l'interval de temps fixat en l'article 4 d'aquest Decret llei de forma justificada en els termes de l'habilitació prevista en el Reial decret llei 13/2018.»

D'entrada, res no s'objecta a les competències dels ens locals per regular el servei de transport discrecional de viatgers en l'àmbit territorial urbà o metropolitana que els correspongui i dins del marc jurídic configurat pel legislador català (art. 84 EAC i art. 66 Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya). Allò que critiquen els sol·licitants és, precisament, l'habilitació que se'ls fa per desenvolupar l'interval de temps previst a l'article 4.2 del Decret llei.

En aquest sentit, el precepte autoritza els municipis a incrementar, a partir del llinar mínim dels 15 minuts, el període d'espera del servei de transport VTC fins a una durada no precisada ni limitada quantitativament, si així es justifica en les respectives regulacions locals.

Doncs bé, d'acord amb els arguments que hem exposat amb motiu de l'enjudiciament de l'article 4.2 del Decret llei 4/2019, és evident que la nostra conclusió quant a la disposició addicional primera ha de ser coincident i en el mateix sentit de manca de cobertura constitucional per vulneració de l'article 38 CE.

Com hem dit anteriorment, el dret a la llibertat d'empresa i el corresponent principi de lliure competència, que beneficia tant la iniciativa econòmica com els drets dels usuaris i consumidors, no poden ser obstaculitzats de manera indeguda. En conseqüència, la possible restricció ha de respondre a finalitats legítimes i justificades des de la perspectiva de l'interès públic, i la regulació que així ho faci ha de ser raonable, entenent-se aquest atribut o aquesta propietat com la suma de l'adequació, la necessitat i la proporcionalitat, d'acord amb el corresponent test d'avaluació pel qual es pondera l'impacte o sacrifici de la mesura respecte de l'objectiu pretès.

D'aquesta manera, la falta d'adequació de la mesura a les finalitats perseguides (la garantia del compliment de la condició de la precontractació i l'establiment d'un temps per al desistiment), així com la manca de concurrència dels principis de necessitat i de proporcionalitat, amb el resultat d'un excés de lesivitat que arriba a obstaculitzar a la pràctica l'exercici de l'activitat de transport en qüestió, són encara més intensos en la disposició addicional primera. I això és així perquè **al requisit d'espera, ja per si mateix invàlid —pels motius que hem detallat anteriorment—, la disposició addicional hi suma la possibilitat que sigui ampliat il·limitadament, mitjançant la corresponent regulació local de rang inferior a la llei.**

En conseqüència, i ja sense la necessitat d'estendre'ns més, atès que ja ho hem fet en l'anàlisi de l'article 4.2, concloem que la disposició addicional primera del Decret llei 4/2019 constitueix una restricció invàlida, per





inadeuada, innecessària i desproporcionada, a la llibertat d'empresa i, per tant, lesiona l'article 38 CE i no troba empara en l'ordenament constitucional.

(...)

D) No obstant això, volem expressar els dubtes que podria plantejar la norma que examinem en un aspecte concret, que és el relatiu a la situació dels vehicles als que s'aplica la prohibició de geolocalització. Segons la seva redacció literal, aquesta prohibició es projecta sobre «els vehicles disponibles», paraules que semblen referir-se al conjunt de tots ells, sense distingir entre els que es troben a la via pública i els que romanen estacionats en garatges o aparcaments. Si entenguéssim que el que pretén la norma és estendre la indicada prohibició a uns i altres, la mesura difícilment s'adequaria al cànon de constitucionalitat anteriorment exposat.

A parer nostre, però, aquesta interpretació literal no és la més adequada com tampoc reflecteix la voluntat del legislador, sinó que és més consistent considerar que amb l'expressió «vehicles disponibles» el legislador català s'està referint únicament als que es troben a la via pública i no als que romanen estacionats en garatges o aparcaments. I l'anterior per les raons següents:

D'una banda, el mateix precepte justifica la prohibició de geolocalització que permet al client ubicar els vehicles disponibles perquè «propicia la captació de viatgers». Si comparem aquesta prohibició amb la continguda a l'apartat 3, observem que estan interrelacionades i són complementàries entre si. En efecte, una interpretació sistemàtica d'ambdós apartats ens permet afirmar que la indicada expressió es refereix a la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei i que, per tant, això i no altra cosa és el que es vol impedir mitjançant la geolocalització.

No oblidem que un i altre apartat persegueixen el mateix objectiu, amb la diferència que el que ara ens ocupa ho fa aplicant-lo als supòsits d'utilització de les noves tecnologies en la prestació del servei. Tal com havíem indicat anteriorment, l'apartat 4 projecta sobre aquest àmbit específic la prohibició continguda a l'apartat 3, garantint així que l'ús d'aquestes aplicacions tecnològiques instrumentals tan característiques del servei de VTC no produeix efectes assimilables a la recollida de viatgers sense prèvia contractació.

I, de l'altra, aquesta interpretació es veu reforçada pel preàmbul del Decret llei, que encara que manqui de valor normatiu pot ser útil als efectes de la nostra argumentació, ja que determina de forma clara la finalitat de la prohibició de geolocalització: «sempre en el sentit d'impedir la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei» (apt. IV).

Consegüentment, si aquesta és la finalitat directa de la norma que ara es dictamina, és evident que no és aplicable a vehicles estacionats en garatges o aparcaments que no es troben en una situació que els permeti propiciar aquesta captació de potencials usuaris, ja que no circulen per la via pública i només poden prestar el seu servei prèvia contractació.

Adicionalment, a títol indicatiu, trobem consideracions molt similars a la Decisió del Consell Constitucional francès núm. 2015-468/469/472QPC, de 22 de maig de 2015 (Société UBER France SAS et autre), que va declarar la constitucionalitat del paràgraf III de l'article L.3120-2 del Code des transports perquè no impedia a les empreses afectades informar tant sobre la localització com sobre la disponibilitat d'un vehicle, quan no es trobava en una via oberta a la circulació pública (considerant 13).

Per tant, entenem que l'expressió «vehicles disponibles» que figura a la disposició que examinem, tal com es desprèn de les consideracions efectuades, està referida només als VTC que es troben a les vies públiques. Així i tot, atès que la mesura que ens ocupa pot generar una certa confusió quant a l'abast de la seva aplicació, considerem, en l'exercici de la nostra funció consultiva i en el supòsit que el Decret llei es tramiti com a projecte de llei, que seria desitjable aclarir per via d'esmena el sentit precís de la norma, d'acord amb les observacions fetes anteriorment.





Dit això, podem concloure que el paràgraf primer de l'apartat 4 de l'article 4 del Decret llei 4/2019 no vulnera el dret a la llibertat d'empresa reconegut per l'article 38 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. 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 no vulnera l'article 64.1 EAC, quant al pressupòsit habilitant, ni els articles 86.1 CE i 64.1 EAC, pel que fa als límits materials exigits per a l'instrument normatiu del decret llei.

Adoptada per unanimitat.

Segona. El paràgraf segon de l'apartat 2 de l'article 4 del Decret llei 4/2019, relatiu a l'establiment d'un interval de temps mínim de 15 minuts entre la contractació i la prestació efectiva del servei de transport de viatgers mitjançant vehicles de lloguer amb conductor, vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE atès que constitueix una restricció no raonable d'aquest, segons els principis d'adequació, de necessitat i de proporcionalitat.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La disposició addicional primera del Decret llei 4/2019, relativa a l'habilitació als ens locals per augmentar l'interval de temps fixat en el paràgraf segon de l'apartat segon de l'article 4, vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE atès que constitueix una restricció no raonable d'aquest, segons els principis d'adequació, de necessitat i de proporcionalitat.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. El paràgraf segon de l'apartat 3 de l'article 4 del Decret llei 4/2019 no vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. El paràgraf primer de l'apartat 4 de l'article 4 del Decret llei 4/2019 no vulnera el dret a la llibertat d'empresa de l'article 38 CE, en els termes exposats en el fonament jurídic quart, apartat 5, subapartat D.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.”

Así las cosas, a la dimensión constitucional y estatutaria del asunto que ahora nos ocupa, se une la de carácter europeo, razón por la cual nos veremos en la tesitura de tener presente en nuestro discurrir el espíritu que anima los preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que garantizan la libertad de establecimiento (art. 49 y concordantes) y que, para el sector específico de los transportes, prohíben el establecimiento de condiciones de prestación del servicio que impliquen “en cualquier forma” una “ayuda o protección” o una o más empresas determinadas en perjuicio de sus competidores (art. 96).





CUARTO: Entrando, ya, a resolver el incidente, en primer lugar será menester resolver la “duda” manifestada por la defensa letrada del **AMB** a propósito de la legitimación de la actora.

Se nos dice que mediante acuerdo de 21 de marzo de 2019 la entidad recurrente acordó interponer recursos administrativos y jurisdiccionales con motivo de la versión inicial del **RVTC**; pero que posteriormente formuló alegaciones en el trámite de información pública, algunas de las cuales -al parecer- se tradujeron en “retoques” incorporados a la versión definitiva del **RVTC**.

Así las cosas -y según parece sugerir ese razonamiento-, para hacerlo correctamente la actora debiera haber adoptado un nuevo acuerdo de interposición de acciones.

Se trata de una cuestión discutible (y subsanable en la peor de las hipótesis) que podremos debatir, en su caso y con mayor profundidad, en los autos principales; sin embargo, siquiera a los presentes efectos deberá bastarnos el propósito que cabe inferir del acuerdo social adoptado por **LUXURY** el 21 de marzo de 2019; máxime si -como se desprende tácitamente del alegato de la demandada- no todas las alegaciones presentadas en su día por la actora se habrían visto satisfechas con motivo de la aprobación definitiva del **RVTC**.

QUINTO: Las decisiones jurisdiccionales en sede de medidas cautelares responden a una fórmula cuyos componentes de signo positivo serían el “peligro de mora procesal” (art. 130.1 LJCA) y la “apariencia de buen derecho” (art. 728.2 LEC); y el de signo negativo “los intereses públicos o de terceros que pudieran verse afectados por la adopción de la medida cautelar” (art. 130.2 LJCA).

El mayor peso de los elementos positivos debería saldarse, pues, con el otorgamiento de la medida cautelar; con o sin contracautelas (art. 133 LJCA) en función de la magnitud del elemento negativo. Dicho, esto, no sin resaltar que en el seno de los dos elementos positivos indicados anteriormente, el menor peso de uno de ellos, como es obvio, podría verse compensado por el mayor o mucho mayor peso del otro.

Pero, vayamos por partes y veamos cuál deberá ser el resultado de la fórmula en el supuesto de autos.

1: Apariencia de buen derecho





No es cierto, como sostiene la defensa letrada del AMB, que el requisito de apariencia de buen derecho carezca de reconocimiento legal.

El art. 728.2 LEC (de aplicación supletoria en sede contencioso-administrativa) define la “apariencia de buen derecho” como la fundamentación, por parte del Tribunal, sin prejuzgar el fondo del asunto, de “*un juicio provisional e indiciario favorable al fundamento de la pretensión*” de quien solicita medidas cautelares.

En cualquier caso, la apariencia de buen derecho puede presentarse con una intensidad variable; ya lo hemos señalado.

Esa intensidad puede ser inexistente o débil; o puede ser muy pronunciada, hasta el punto de aconsejar la adopción de la medida cautelar sin que el peligro de mora procesal deba ser especialmente intenso.

En nuestro caso, la apariencia de buen derecho de las pretensiones de la actora en cuanto al RVTC en su conjunto o en su totalidad, es muy débil; y lleva razón la defensa letrada del AMB al sostener que no se han aportado datos susceptibles de justificar la suspensión cautelar de la vigencia del Reglamento todo.

En otro orden de cosas, el RVTC no se explica sin la previa aprobación de las normas estatales y autonómicas que le brindan cobertura; y, como hemos podido ver, el CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES (CGE), a través del Dictamen que hemos transcrito, ha reconocido con carácter general la constitucionalidad de esas normas de cobertura desde el punto de vista formal, sustantivo y competencial, sin perjuicio -eso sí- de considerar inconstitucionales determinados preceptos aislados. Y todo ello, con unos argumentos que -por ahora, al menos- asumiremos como propios sin mayores problemas.

Deberá ser, pues, la Sentencia que se dicte, la que se pronuncie sobre la conformidad a derecho de unas condiciones de prestación del servicio que -salvo lo que se dirá seguidamente respecto de determinados preceptos del RVTC-, en principio y por el momento no parece que sean irracionales y desproporcionadas si su analogía con las vigentes en el sector del taxi obedece a la existencia de una zona común de actividad, compartida por vehículos VTC y taxis.

Distinta deberá ser la respuesta que demos en lo que atañe al art. 3, al art. 4.4; al art. 17; a las Disposiciones transitorias Primera, Segunda, Tercera; y al régimen sancionador vinculado a tales preceptos y disposiciones.





La regulación de los art. 3 y 4.4 otorga un altísimo grado de credibilidad al argumento de la actora según el cual con el RVTC se pretendería instaurar un sistema de “doble autorización” (la VTC propiamente dicha y la autorización metropolitana). De una “doble autorización” contraria a la Ley.

La letra a), punto 1, de la Disposición transitoria única del Real Decreto-Ley 13/2018 permite que las VTC existentes en la fecha de su entrada en vigor y aquellas que en dicha fecha estuvieran pendientes de resolverse, puedan continuar prestando servicios de ámbito urbano “*a su amparo*”; es decir: en méritos de las propias autorizaciones VTC de naturaleza estatal y gestión autonómica. Y ello, sin perjuicio de tenerse que sujetar, en la prestación material del servicio, a las condiciones añadidas en sede autonómica y local [letra c) del mismo punto 1].

Aparentemente, el RVTC respeta la previsión del Real Decreto-Ley 13/2018, pero en realidad establece las condiciones precisas para que la inscripción de las VTC en el Registro metropolitano creado al efecto, pueda convertirse en un régimen autorizatorio encubierto y sobrepuesto al de carácter autonómico o estatal/autonómico.

El art. 3.1 señala que los titulares de las autorizaciones VTC “podrán instar” su inscripción en el registro. Pero ya hemos podido comprobar que la versión castellana del precepto nos ha llevado a interpretar que ese “podrán” significa “deberán” en todos los enunciados del RVTC que se refieren al alta en el Registro.

El art. 3.3 instituye un “adhesivo” metropolitano que deberán llevar visible los vehículos VTC. Adhesivo que, según ese mismo precepto, constituye una “acreditación” oficial.

El art. 3.4 insiste en que el “adhesivo” tendrá la condición de “acreditación”; de acreditación -añadiremos nosotros- cuya omisión puede ser objeto de sanción (ver, por ejemplo, el art. 24).

Y el art. 4.4, amén de establecer que la inscripción se realizará a través de modelos normalizados, añade que la misma se sujetará a un procedimiento administrativo específico, a aprobar por la propia AMB.

Se trata de previsiones replicadas o complementadas por otras en análogo sentido a través de las transitorias Primera a Tercera.





La interpretación conjunta de las normas que acabamos de citar sugiere un escenario en el que el alta en el registro metropolitano obedecerá, en realidad, a una solicitud que carecerá de efecto alguno hasta tanto al interesado no le haya sido entregado por el AMB el adhesivo identificativo de rigor.

Se trata, pues, de una previsión que *prima facie* se nos presenta con un altísimo grado de certeza como una contravención clara y directa de lo establecido en la letra a), punto 1, de la Disposición transitoria única del Real Decreto-Ley 13/2018.

Todo, pues, muy alejado del efecto inmediato que nuestro ordenamiento jurídico básico ha otorgado a los actos de comunicación previos al ejercicio de una actividad (art. 69.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común -LPA-).

No mejor suerte deberá correr el art. 11 RVTC, que establece un lapso obligatorio de sesenta minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio. “Prestación efectiva del servicio” que el precepto analizado (al igual que el art. 4.2 del *Decret Llei 4/2019*, no nos dice en qué consiste, aunque los hechos parezcan apuntar a que quienes acuñaron esa expresión quizá estaban pensando en el “inicio de la prestación del servicio” y no en una “prestación efectiva” como sinónimo de “prestación consumada”).

Se trata, en cualquier caso, de una regulación que también se nos ofrece (*prima facie*, una vez más) contraria a la libertad de empresa y discriminatoria (discriminatoria frente a los servicios de taxi prestados previa llamada telefónica o mediante una aplicación informática). Dicho, esto último, sin perjuicio de que en este punto, la petición de medida cautelar no pueda, por razones obvias, hacerse extensiva al susodicho *Decret Llei 4/2019*.

A mayor abundamiento, los preceptos del RVTC que acabamos de objetar cautelarmente, no parece que sean compatibles con la libertad de establecimiento *ex art. 49 TFUE* y con la prohibición de adoptar medidas que puedan entrañar una ventaja o ayuda (en este caso indirecta) a uno de los sectores implicados, como es el del taxi (art. 96 TFUE).

2: Peligro de mora procesal

Ese peligro existe y en buena medida nos lo sugieren y detallan las consideraciones efectuadas por el CGE a través de su Dictamen, al analizar las





consecuencias económicas que pueden derivarse de las restricciones analizadas. Máxime tratándose de restricciones añadidas sobre un sector empresarial que en un corto periodo de tiempo deberá renunciar a la prestación de servicios urbanos o metropolitanos y que con regulaciones como las que vamos a suspender cautelarmente, podría colapsar definitivamente antes de tiempo.

No en vano, estamos haciendo alusión a daños y perjuicios que no parecen precisamente proporcionados si los enfrentamos a unas condiciones de prestación del servicio (las que acabamos de analizar en detalle) cuya apariencia de ilegalidad es -al menos por ahora- de una intensidad suficiente, sin duda, a los efectos de esta pieza. Por eso no creemos que su trascendencia pueda minimizarse para, de esa manera, deferir la solución de este capítulo o secuela del litigio a un momento posterior al (por otro lado, no próximo en el tiempo) dictado de Sentencia firme y a una futura, probablemente no pacífica y, en todo caso, lejana indemnización.

3: No afectación relevante de intereses públicos o de terceros

Cualquier medida cautelar favorece a quien la solicita y perjudica a otros; pero nos consta debidamente acreditada la hipótesis de perjuicios de entidad o suficientemente relevantes para terceros o para el interés general como consecuencia de la medida que vamos a adoptar en esta pieza.

Conviene tener presente que estamos analizando el régimen metropolitano al que se verá sometida la actividad de unas VTC claudicantes, que en cuatro años o poco más deberán circunscribirse al transporte supramunicipal o suprametropolitano.

Si el RVTC tuviese por finalidad regular de forma permanente e indefinida el estatus de los servicios urbanos (metropolitanos) de los vehículos VTC, es posible que el problema debiera verse bajo un prisma distinto. Pero ocurre que la virtualidad de la norma metropolitana que ahora nos ocupa, se halla vinculada exclusivamente a las autorizaciones VTC “durante el periodo establecido en la Disposición transitoria única del Real Decreto-Ley 13/2018” (art. 1.1 y art. 2 RVTC). Periodo tras cuya conclusión las autorizaciones VTC perderán, *ope legis*, la habilitación para prestar servicios urbanos o metropolitanos.

Amén de las consideraciones generales formuladas al respecto por la defensa letrada del AMB y que no pasan de ser meras conjeturas, la más precisa de ellas -referida al problema de las emisiones de gases a la atmósfera- no podrá tomarse





en consideración, pues no en vano no vamos a suspender cautelarmente los requisitos técnicos impuestos a los vehículos VTC por el RVTC. Además, el AMB siempre dispondrá de la posibilidad de solicitar el alzamiento de la medida cautelar si acredita, con datos empíricamente constatables y debidamente contrastados, que a raíz de la misma se ha producido una situación nueva y gravemente perjudicial o dañosa para el interés general o para terceros.

Por otro lado, la ausencia de perjuicios relevantes para el interés público o para terceros (unida a la posibilidad de reaccionar si esos daños se hacen visibles), deberá llevarnos a adoptar la medida cautelar que más adelante precisaremos, sin necesidad de supeditarla a una contracautela. Máxime si tenemos en cuenta que nuestra decisión incidental puede contribuir a minimizar el riesgo de una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por todo ello, nos veremos en la tesitura de tener que suspender cautelarmente la vigencia de los preceptos o normas del RVPO que se dirán.

SEXTO: De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 LJCA, no se impondrán costas. Además, no se aprecia temeridad o mala fe en ninguna de las partes.

PARTE DISPOSITIVA

LA SALA ACUERDA:

1: **ESTIMAR PARCIALMENTE** la solicitud de medida cautelar formulada por LUXURY VTC, con la oposición del **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** y, en su consecuencia:

1.1: **SUSPENDER CAUTELARMENTE** la vigencia de las previsiones que acto seguido se especificarán, todas ellas del Reglamento sobre las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos VTC en el ámbito del **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** (BOP de 4 y 7 de junio de 2019), aprobado definitivamente por la citada entidad local el día 21 de mayo de 2019.

Alcance de la suspensión cautelar:

-Artículo 3, punto 1 en su integridad, sin perjuicio del deber de los titulares de autorizaciones VTC de trasladar al registro metropolitano, mediante comunicación -con efecto habilitante inmediato- los datos a los que se refiere el





artículo 4.1 del Reglamento metropolitano. Y sin perjuicio, también, del derecho del **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** a aplicar, de darse el caso, las medidas de comprobación y de reacción previstas en el ordenamiento jurídico para los supuestos de comunicación o declaración responsable.

-Artículo 3, puntos 3 y 4 en su integridad.

-Artículo 4.4, en cuanto al carácter preceptivo de los modelos normalizados y en cuanto al establecimiento de un procedimiento administrativo especial susceptible de enervar el efecto inmediato de las comunicaciones de actividad presentadas por los titulares de autorizaciones VTC.

-Artículo 11, en su integridad.

-Régimen sancionador, en lo que concierne a la aplicación del mismo a conductas infractoras basadas en el incumplimiento de los preceptos y Disposiciones suspendidas cautelarmente por la presente.

-Disposiciones transitorias Primera, Segunda y Tercera, en lo que concierne a las remisiones a los artículos citados en los párrafos precedentes y al procedimiento administrativo para la inscripción en el Registro.

1.2: **INSTAR** del **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** la publicación -a su exclusiva costa- de la parte dispositiva del presente Auto en el BOP, en el DOGC y en la web de la propia entidad. Y todo ello, en un plazo máximo de diez días a contar desde el siguiente al de la notificación de la presente resolución interlocutoria.

2: **DESESTIMAR** la solicitud de medidas cautelares en todo lo demás.

Contra esta resolución cabe interponer **recurso de reposición a un solo efecto** ante el Tribunal, en el plazo de **CINCO días** a contar desde el siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en el art. 79 de la L.J.C.A.

