Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección 3ª

Via Laietana, 56, 08003 Barcelona (España)
Presidencia de la Sala: +34 93.344.00.05/javieraguayo@xij.gencat.cat

Recurso ordinario nº 147/2018

Parte actora: PRESTIGE AND LIMOUSINE, S.L
Procurador (representante):
Ignacio de Anzizu Pigem +34 93 415 93 93/despacho@anzizulopezcastellanos.com
Abogados:
Borja Carvajal Borrero +34 91 456 34 00/ bcarvajal@kpmg.es
Pedro Soto Baselga +34 91 456 34 00/ psoto@kpmg.es.

Parte demandada: ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA
Abogada: Marta Borràs Ribó +34 93.223.51.51/ mborras@amb.cat

AUTO
de planteamiento de cuestión prejudicial europea (art. 267 TFUE)

Ilmos/as Sres/as Magistrados/as:

D. Javier Aguayo Mejía
D. Manuel Táboas Bentanachs
Dª. Isabel Hernández Pascual
D. Héctor García Morago, que actúa como ponente

CURIA GREFFE
Luxembourg
Entrée 29. 01. 2021

Barcelona (España), a diecinueve de enero de 2021

1: OBJETO DEL LITIGIO

1.1: El presente procedimiento ha sido promovido por la mercantil PRESTIGE AND LIMOUSINE, S.L. (en adelante "PRESTIGE") en su condición de titular de autorizaciones

para la prestación del servicio de arrendamiento de vehículo con conductor (en lo sucesivo, VTC).

La parte demandada es la entidad local ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB), creada mediante Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Parlamento de Cataluña (*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya 5708-06.09.2010*).

PRESTIGE ha impugnado ante este Tribunal el *Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona*. Se trata de un reglamento aprobado por el AMB con el propósito de disciplinar el servicio de VTC en el conjunto de la conurbación. Conurbación que, dada su especial configuración legal, constituye un ámbito "urbano" a los efectos del transporte de personas en taxi o en vehículos VTC.

El Reglamento (en adelante, RVTC) fue aprobado en fecha 26 de junio de 2018 por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona ("AMB") y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB) el 9 de julio de 2018, así como en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 7897, de 14 de junio de 2019.

1.2: El RVTC entró en vigor el día 25 de julio de 2018 (art. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local).

1.3: En el momento de los hechos el AMB era competente en su ámbito para regular el servicio de "taxi" y en base a ello consideró que podía y debía regular la prestación de servicios VTC de alcance urbano o metropolitano.

Las empresas que prestaban el servicio de VTC en ese ámbito (PRESTIGE una de ellas) consideraron que con las limitaciones y restricciones impuestas por el RVTC, el AMB no pretendía otra cosa que obstaculizar su actividad (es decir: la actividad de las empresas de VTC); y ello, con el único propósito de proteger los intereses del sector del "taxi" mediante una regulación metropolitana del servicio VTC de carácter restrictivo y contraria al derecho interno y al derecho de la Unión. Así las cosas, PRESTIGE acabó solicitando de este Tribunal que declarase nulo de pleno derecho el RVTC.

El presente recurso contencioso-administrativo ha llegado a su fase final; pero se están tramitando catorce más con el mismo objeto, alguno de ellos promovido por empresas vinculadas a plataformas internacionales.

2: HECHOS

2.1: Desde hace años los taxis y los vehículos VTC vienen compitiendo en el servicio de transporte urbano de viajeros.

El de taxi no es propiamente un servicio público; pero como servicio de interés general, se halla sometido a regulación y a la limitación del número de licencias, con tarifas sujetas a autorización administrativa previa.

Los taxis pueden utilizar el carril bus; disponen de paradas en la vía pública; y pueden recoger pasaje en la misma calle. Y aunque su ámbito más característico es el "urbano",

cumpliendo los requisitos de rigor también pueden prestar servicios de transporte interurbano.

El servicio de VTC también tiene limitado el número de autorizaciones. Y en el momento de los hechos podía prestar servicios de transporte "interurbano" y "urbano" en todo el territorio nacional (y muy especialmente a escala autonómica o regional), con tarifas no sometidas a autorización previa, pero sí a un sistema de precio concertado que permitía que el usuario conociese de antemano -y en su caso, pagase telemáticamente- el importe total del servicio.

Al contrario que los taxis, los vehículos VTC no podían utilizar el carril bus; no disponían de paradas en la vía pública; y no podían recoger pasaje en la calle si previamente no se había contratado el servicio a través de la correspondiente aplicación informática.

Durante un periodo de tiempo comprendido entre los años 2009 y 2015 desapareció legalmente la limitación del número de autorizaciones VTC, lo que dio lugar a que en el caso concreto del ámbito metropolitano de Barcelona, se incrementasen de forma palpable esos servicios; fenómeno que el AMB pretendió atajar con el RVTC.

2.2: El 10 de julio de 2018 PRESTIGE impugnó el Reglamento VTC, con el propósito de que fuera anulado por esta Sala y Sección.

A esa demanda se opuso la entidad local AMB a través de sus servicios jurídicos.

2.3: Una vez concluida la tramitación del proceso este Tribunal se dirigió a las partes a los efectos del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con el fin de que expresasen su parecer sobre la eventual incompatibilidad de determinados preceptos del TFUE con el RVTC y, por ende, con otras disposiciones legales y reglamentarias nacionales, de ámbito estatal, que, en mayor o menor medida, habrían brindado cobertura jurídica al susodicho RVTC.

Simultáneamente también se ofreció un trámite de alegaciones a la Abogacía del Estado, al ser la Administración del Estado la instancia política que había dictado las normas legales y reglamentarias que podían ofrecer cobertura al RVTC.

2.4: La defensa letrada del AMB consideró improcedente el planteamiento de la cuestión prejudicial europea tras sostener la plena compatibilidad del RVTC con las previsiones del TFUE; y ello, en resumidas cuentas, con argumentos de orden medioambiental; podría decirse incluso que a modo de razón imperiosa de interés general y, en todo caso, en plena correspondencia con el relato que configura el preámbulo o exposición de motivos del RVTC, que se transcribirá más adelante.

2.5: La Abogacía del Estado no formuló alegaciones. Tampoco se personó en los autos.

2.6: La mercantil PRESTIGE manifestó su parecer en los siguientes términos:

-No consideró aplicables al caso los art. 96 y 107 TFUE.

-Sí consideró aplicables al supuesto de autos los art. 16 y 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la "Carta") así como el art. 49 TFUE,

desprendiéndose claramente de su escrito la convicción de que las normas de la Unión que acabamos de citar, se oponían a regulaciones como las contenidas en el RVTC a la vez que se oponían a las disposiciones legales y reglamentarias estatales susceptibles de otorgar cobertura al Reglamento metropolitano de autos.

3: DERECHO NACIONAL APLICABLE

3.1: Derecho estatal

3.1: Dos cuestiones son las que se encuentran directamente relacionadas con la cuestión prejudicial que vamos a plantear; a saber:

-La contingentación de las autorizaciones y licencias VTC.

-El sometimiento de la actividad de VTC a una doble autorización y, por ende, a requisitos sobreañadidos a los ya establecidos y detallados por la legislación del Estado reguladora del servicio VTC.

3.2: Los aspectos relevantes de la regulación efectuada a nivel estatal del servicio de VTC, vigente a la fecha de entrada en vigor del RVTC):

Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (BOE 182, de 31 de julio de 1987), modificada por el Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril (BOE 97, de 21 de abril de 2018); en lo sucesivo, "LOTT"

Artículo 43

1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

g) Cumplir, en su caso, aquellas otras condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación, en relación con la clase de transporte de que se trate en cada caso.

Artículo 48

1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.

2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.

No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa.

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.

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

2. Sin perjuicio de que, conforme a lo dispuesto en el punto anterior, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitan para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio, los vehículos que desarrollen esa actividad deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan.

En todo caso, se entenderá que un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el veinte por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio.

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, modificado por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre (BOE 279, de 21 de noviembre de 2015) y por el Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril (BOE 97, de 21 de abril de 2018); en lo sucesivo, "ROTT"

Artículo 181

1. Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor será necesario que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos en el artículo 43.1 de la LOTT, con las especificaciones que se indican en el apartado siguiente.

(...)

Artículo 182

1. Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado.

A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento.

Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.

2. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior.

3. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.1 y 18 de la LOTT, los precios de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no estarán sujetos a tarifa administrativa, si bien las correspondientes empresas deberán tener a disposición del público información de los que apliquen.

4. Los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor no podrán llevar signos externos de identificación que induzcan a confusión con la actividad de los taxis.

Sin perjuicio de ello, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrán exigir que los vehículos amparados en autorizaciones de esta clase se identifiquen externamente mediante algún distintivo.

5.Cuando los vehículos se encuentren prestando servicios en territorio distinto al de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en la que se amparan, éstos deberán llevar a bordo la correspondiente autorización en el salpicadero, en lugar visible desde el exterior, salvo que se encuentren identificados por uno de los distintivos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 182.4.

6. La empresa deberá tener cubierta, mediante uno o varios seguros u otras garantías financieras, su responsabilidad civil por los daños que pudieran sufrir los viajeros como consecuencia del transporte.

Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (BOE de 22 de enero de 2008), modificada por la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre (BOE de 24 de diciembre de 2015)

Artículo 1. Obligatoriedad de la autorización.

Para la realización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor será precisa la obtención, para cada vehículo que se pretenda dedicar a la misma, de una autorización que habilite para su prestación, de acuerdo con el artículo 180 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante ROTT).

(...)

Artículo 3. Órgano competente sobre las autorizaciones.

El otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por el órgano estatal o autonómico que, directamente o por delegación, tuviera atribuida la competencia para la expedición de las autorizaciones de transporte discrecional interurbano en el lugar en que aquéllas hayan de estar domiciliadas.

Artículo 4. Ámbito de las autorizaciones.

Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios, tanto urbanos como interurbanos, en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en esta orden.

Artículo 5. Requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones.

El otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estará condicionado a que la empresa solicitante acredite el cumplimiento de los requisitos señalados en los apartados 1 y 2 del artículo 181 del ROTT de conformidad con lo previsto en los artículos de esta orden.

(...)

Artículo 14. Otorgamiento de las autorizaciones.

Cuando se cumplan todas las condiciones señaladas en el artículo 5, el órgano competente únicamente podrá denegar las autorizaciones solicitadas si concurren las circunstancias previstas en el artículo 181.3 del ROTT.

Artículo 15. Documentación de las autorizaciones.

Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor otorgadas conforme a lo previsto en el artículo anterior, se documentarán mediante la expedición de las correspondientes tarjetas de la clase VTC, en las que se especificará su titularidad, domicilio, vehículo al que estén referidas y demás circunstancias de la actividad que se determinen por la Dirección General de Transportes por Carretera.

(...)

Conviene señalar que las disposiciones que acabamos de transcribir se vieron modificadas por el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre (BOE 236, de 29 de septiembre de 2018); sin embargo, esas modificaciones no eran aplicables al supuesto examinado en este proceso toda vez que, como ya hemos indicado más arriba, el RVTC entró en vigor el 25 de julio de 2018, sometiéndose su impugnación y su contraste jurídico a las versiones de la LOTT, del ROTT y de la Orden FOM/36/2008 vigentes en aquel momento.

3.2: Normativa del AMB: El Reglamento VTC (versión en castellano)

Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona

PREÁMBULO

1. La actividad de transporte de viajeros con vehículo por carretera ha sido tradicionalmente considerada sujeta a la regulación de los poderes públicos, con el fin de promover la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos, en condiciones idóneas de seguridad, y con especial atención a los colectivos de personas más desfavorecidas y en las zonas o núcleos alejados o de difícil acceso (art. 4.1 de la Ley de ordenación de transportes terrestres 16/1987, de 30 de julio, LOTT).

Conforme a dichos criterios, corresponde a los poderes públicos formular objetivos y directivas, planificar y programar el sistema de transportes, promulgar las normas necesarias para la adecuada ordenación del transporte, gestionar directamente los servicios asumidos como propios y otorgar autorizaciones que habiliten a los particulares para la prestación de servicios de transporte de titularidad privada (art. 7 LOTT).

2. El artículo 169 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (EAC), establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres de viajeros que circulen íntegramente dentro del territorio de Cataluña de forma que dicha competencia incluye la regulación, planificación, gestión, coordinación e inspección de los servicios y actividades. A su vez, el artículo 84 del EAC también atribuye a los gobiernos locales la competencia en materia de servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal.

3.Asimismo, el artículo 66.1.m del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (LMRLC), determina que el municipio tiene competencias propias en materia de transporte público de viajeros y el artículo 14.b de la Ley 31-2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) determina que los servicios de titularidad del AMB en materia de transporte urbano abarcan los distintos servicios que circulan íntegramente por el ámbito metropolitano, y especifica que se entiende por movilidad urbana la que afecta al área de gestión unitaria del AMB, de forma que este ámbito es un área de gestión unitaria de transporte, puesto que el transporte es urbano en caso de que circule por él íntegramente. Estas áreas son las que el artículo 131 del Reglamento de la LOTT califica de territoriales de prestación conjunta porque existe interacción o influencia recíproca entre los municipios comprendidos en esta área.

4. Dados los principios precedentes, la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi (LT), regula el transporte de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que conduce, que se hace por cuenta ajena mediante el pago de precio, bajo la modalidad llamada servicios de taxi. El contenido de esta ordenación en este sector se manifiesta mediante intervención administrativa, fundamentada en la necesaria garantía del interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio, mediante la limitación del número de autorizaciones de la actividad y el establecimiento de tarifas obligadas, en orden a garantizar la universalidad, accesibilidad, continuidad y respeto de los derechos de los usuarios (artículo 3 LT).

5. Por lo tanto, nos encontramos frente a una actividad de las definidas por el artículo 238.1 de la LMRLS como de interés general ejercida por particulares, una calificación que supone sometimiento a las medidas de control, de policía y de intervención que procedan, mediante su ordenación sectorial.

Compartimos un modelo del transporte de viajeros publificado o intervenido desde los poderes públicos mediante distintas técnicas, que van desde la prestación directa o indirecta de la actividad hasta su ordenación,

reglamentación e intervención cuando el servicio es prestado por particulares. Este modelo es absolutamente distinto del que se impone en otros lugares, en los que el transporte de viajeros en las diferentes modalidades está «liberalizado» en favor de los particulares, de forma que se deja a las reglas del mercado competitivo el establecimiento de las actividades y su gestión y prestación.

Partiendo de este modelo de intervención administrativa en una actividad de interés general, se vuelve totalmente necesario identificar las manifestaciones de dicho interés público que deben ser protegidas mediante la ordenación ponderada y justificada del sector del transporte discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, en la medida que circula íntegramente por el ámbito metropolitano.

6. Los estudios e informes aportados por los servicios del AMB han puesto de manifiesto la evolución de la configuración de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor como modalidad de transporte discrecional de viajeros, que han pasado de los llamados «transportes de lujo» —basados en las características de los vehículos adscritos en las autorizaciones y en los servicios especiales para los que se contrataban— a los servicios ordinarios de transporte con conductor de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas. La ordenación y la intervención en este transporte han seguido estando remitidas a la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, dado que el radio de acción de las autorizaciones de este tipo de transporte era siempre el nacional.

7. Sin embargo, la realidad muestra que este tipo de transporte ha dejado de estar dirigido a determinados tipos de servicios especiales (acompañamiento, actos o eventos señalados) y se ha convertido en un medio más de transporte de vehículo de alquiler con conductor, en una clara y evidente coincidencia con los servicios tradicionalmente prestados por el taxi, y únicamente diferenciados por la contratación previa, las características del vehículo y la modalidad de cobro sin taxímetro. Ello queda especialmente evidenciado al tratarse de servicios de transporte en el ámbito urbano, es decir, con origen y destinación del servicio dentro de la misma área urbana.

8. Es evidente que esta situación no puede ser abordada ni resuelta desde el ámbito de las competencias públicas locales, puesto que la ordenación y la planificación del sistema de transporte es competencia autonómica. Pero resulta asimismo incuestionable que dicha coincidencia en los tipos y en el ámbito urbano de ambas modalidades conlleva graves afectaciones que inciden en las competencias de ordenación estrictamente locales.

9. Las políticas públicas en el ámbito de la movilidad y el transporte se fundamentan en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental y económica, y a estos efectos se imponen sanciones de restricción del tráfico rodado en las ciudades, especialmente en episodios de fuerte contaminación. El esponjamiento de las vías urbanas, la continua búsqueda de nuevos espacios para usos públicos distintos a la circulación rodada, la alternativa de la movilidad a pie o en bicicleta, o la priorización de los carriles para transporte público colectivo son medidas incompatibles con el fomento del aumento de vehículos rodados de transporte urbano de alquiler con conductor y de contratación para un único usuario y para la capacidad total del coche.

Las políticas públicas en el sector del taxi se han basado en la paralización de nuevos procesos de concesión de licencias para ampliación del número de las existentes desde 1987. Además se favorecen las acciones de limitación de los días y de las horas de circulación de los vehículos y de usos de tecnologías limpias, como el motor eléctrico o híbrido.

10. Todas estas acciones públicas se centran en el respeto de las competencias de las distintas administraciones con capacidad reguladora, pero a la vez en la no renuncia al ejercicio decidido de las competencias locales, tanto en materia de movilidad y transporte como en lo relativo a la protección del medio y la protección de la salubridad pública (art. 66.1 letras f y h de la LMRLC).

11. Es de obligación completar esta descripción de los antecedentes fácticos y normativos con un apunte sobre las medidas restrictivas o limitativas que comporta la presente norma reglamentaria. Tanto la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, como la Ley de Garantía de Unidad de Mercado 20/2013, de 9 de diciembre (LGUM), establecen restricciones en la creación de nuevos tipos de autorizaciones, puesto que este es un tipo de intervención pública muy limitativa de una actividad económica ejercida por particulares. Pero estas leyes también establecen excepciones a dicha regla general y el artículo 5 de la citada en primer lugar y los artículos 5 y 17 de la segunda contemplan el establecimiento de autorizaciones administrativas que tienen que respetar los requisitos de no discriminación, necesidad justificada y proporcionalidad.

12. Estas excepciones se incluyen en las susodichas normas en los supuestos en los que sea necesario establecer una limitación de operadores en el mercado fundamentada en varias razones. Concretamente, la norma cita la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. En este sentido, el Reglamento se fundamenta en la posibilidad de

establecer una limitación cuantitativa del número máximo de autorizaciones de VTC. En el ámbito estatal, esta cuestión está actualmente resuelta en el artículo 181.3 del Reglamento de ordenación de los transportes terrestres y en la Orden FOM/36/2008, en los que se establece una proporción máxima de una autorización VTC por cada treinta autorizaciones de taxi. La legislación catalana en materia de transporte, que es la directamente aplicable (artículo 38.3 de la Ley 12/1987), determina que corresponde a los ayuntamientos (en el presente caso, al AMB) la ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros con capacidad de hasta cinco plazas incluida la del conductor, y el artículo 129 del su Reglamento aprobado por Decreto 318/1980 establece que los entes locales pueden condicionar el otorgamiento de las licencias municipales a la fijación de cuotas o contingentes.

13. Sobre dichas bases se establece en el presente Reglamento la ordenación general del ejercicio de la actividad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas en cuanto que transporte urbano que circula íntegramente por el ámbito metropolitano, conocida como VTC, mediante la definición del servicio y de su naturaleza, la descripción de las competencias, la sujeción de la actividad a autorización administrativa previa local, el régimen jurídico de las autorizaciones y la limitación del número máximo de estas, las características de los vehículos y las condiciones de prestación del transporte y el régimen de infracciones y sanciones. Por otro lado, es esencial el régimen transitorio que deberá permitir incluir las autorizaciones otorgadas hasta la fecha de entrada en vigor de esta norma por los entes locales con competencias sobre el servicio urbano, así como el régimen del posible ejercicio de la actividad por parte de otros nuevos operadores privados.

CAPÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. Objeto

Es objeto de este Reglamento la ordenación de la actividad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas en tanto que transporte urbano que circula íntegramente por el ámbito metropolitano, según está definido en el artículo 38, de la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Este Reglamento se aplica en el ámbito territorial del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) establecido en el artículo 2.1 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, según está definido por los términos municipales de los municipios que la integran.

Artículo 3. Definiciones

1. Servicio de transporte de viajeros con vehículos con conductor de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que conduce (VTC): es el que se efectúa por cuenta ajena mediante el pago de un precio y que no se presta de acuerdo con itinerarios lineales o redes zonales ni con una periodicidad predeterminada, y en que el pago se realiza mediante contrato de un único usuario y por la capacidad total del vehículo.

2. Servicios urbanos: son los que transcurren íntegramente, desde el origen hasta el destino, dentro del ámbito territorial del Área Metropolitana de Barcelona. De acuerdo con el artículo 14.B.b de la Ley 31/2010, el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona es un área de gestión unitaria del transporte, de forma que el transporte es urbano si circula por él
íntegramente.

Artículo 4. Naturaleza del servicio y normativa aplicable

1. A los servicios de carácter urbano contemplados en este reglamento les será de aplicación la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor y su Reglamento, aprobado por Decreto 319/1990, de 21 de diciembre, o la normativa que los sustituya.

2. Será asimismo de aplicación, mientras no se opongan a la Ley 12/1987, de 28 de mayo, el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales, especialmente los artículos 103 y siguientes que regulan los supuestos de ordenación sectorial sujeta a autorizaciones reglamentadas y a los artículos 71 y siguientes referentes a las autorizaciones.

3. Finalmente, en todo lo referente a la actividad administrativa derivada de la ejecución de este Reglamento, se aplicará la normativa vigente sobre régimen local y sobre procedimiento administrativo común.

Artículo 5. Administración competente

1. Corresponde al Área Metropolitana de Barcelona, según lo dispuesto en el artículo 14.B de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, con relación al artículo 38.3 de la Ley 12/1987, de 28 de mayo, el ejercicio de las facultades de intervención administrativa en los servicios urbanos de transporte con vehículos de capacidad de hasta nueve plazas, incluida la del conductor.
2. Dichas competencias son ejercidas mediante el Instituto Metropolitano del Taxi (IMET), organismo autónomo de carácter administrativo y de acuerdo con el artículo 2.1 de sus Estatutos, salvo las que según sus estatutos o leyes se reserven a los órganos de gobierno del Área Metropolitana de Barcelona.

Artículo 6. Ordenación y gestión de la actividad

1. Corresponde al Área Metropolitana de Barcelona el otorgamiento, la revisión de las condiciones del otorgamiento y, si procede, la declaración de caducidad de las autorizaciones para prestar los servicios urbanos de transporte discrecional de viajeros en automóviles de alquiler con conductor hasta nueve plazas, dentro de su ámbito territorial.

2. La ordenación de la actividad por parte del AMB, conforme a la Ley y en el ámbito de sus competencias, comprende las actuaciones siguientes:

a. La reglamentación de la actividad, de las condiciones de la prestación, de los vehículos y su equipamiento, y de todos los medios materiales afectos al servicio, sin perjuicio de la homologación correspondiente a los organismos competentes.

b. La reglamentación del régimen de autorizaciones, las condiciones inherentes a estas, el contenido, la naturaleza, el alcance y las facultades, la limitación o determinación del número máximo de autorizaciones, así como el régimen de caducidad o resolución.

c. La regulación del régimen sancionador, con el desarrollo y la concreción de los tipos de infracciones y sanciones establecidas en la Ley 12/1987, de 28 de mayo.

d. La aprobación, mediante ordenanza fiscal, de los tributos que graven la actividad administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley de haciendas locales.

3. La actuación del AMB, mediante el IMET, se ejecuta a través de los medios jurídicos establecidos con carácter general y específicamente los siguientes:

a) Instrucciones y procedimientos administrativos para interpretar y aplicar mejor el Reglamento.

b) Órdenes individuales de mandato y prohibición, cuando se contemplen en el ordenamiento.

c) Actos administrativos de aplicación del ordenamiento.

CAPÍTULO I. La autorización como título que habilita para el ejercicio de la actividad

Artículo 7. Sujeción a autorización previa

1. La actividad de prestación del servicio de transporte de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que conduce, dentro del área de gestión unitaria del transporte urbano constituida por el territorio del Área Metropolitana de Barcelona, tiene carácter de transporte urbano y, en este caso, queda sometida a la obtención previa de la autorización que habilite a la persona titular para cada uno de los vehículos que desarrollen dicha actividad.

2. Esta autorización será solicitada y, si procede, entregada a favor de la persona física o jurídica que tenga ostente la titularidad real en cada momento. Cada autorización de actividad tiene un único titular y se refiere a un vehículo concreto. Deben constar su matrícula, el número de bastidor y el resto de datos que se consideren necesarios para su identificación. La autorización a un titular no comporta la autorización a todos los vehículos propiedad del autorizado o de los que el autorizado sea el explotador.

3. Los vehículos de más de cinco plazas que pretendan prestar este servicio deben estar adaptados al transporte de personas con movilidad reducida.

4. En el ámbito territorial de este Reglamento, solamente pueden prestar servicio, con origen y destino, las autorizaciones otorgadas por el AMB, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de ordenación del transporte terrestre en lo que a otorgamiento de este o de otras autorizaciones se refiere.

5. La autorización del Área Metropolitana de Barcelona deberá concurrir con las demás autorizaciones que corresponda otorgar a otras administraciones por razón de sus propias competencias.

6. No permanece sujeta a este Reglamento ni al régimen de autorización que prevé el servicio VTC que no sea urbano según la definición del artículo 7 de este Reglamento.

(...)

Artículo 9. Régimen jurídico de las autorizaciones

El acceso a la titularidad de la autorización comporta el régimen jurídico siguiente:

1. Se otorga sobre la base del cumplimiento de los requisitos que la Ley 12/1987, de 28 de mayo, el Decreto 319/1990, de 21 de diciembre, y el presente Reglamento exigen al sujeto autorizado.

2. El silencio administrativo en las solicitudes de otorgamiento es negativo.

3. La autorización se refiere siempre a un único vehículo y puede ser explotada por su titular o por asalariados que éste tenga contratados en régimen laboral.

4. La falta de ejercicio de la actividad, en la forma prevista en este Reglamento,resultará en la resolución de la autorización.

5. La pérdida de cualquiera de los requisitos o el incumplimiento de las condiciones previstas en este Reglamento resulta en la resolución de la autorización, que se llevará a cabo mediante expediente con audiencia previa del interesado.

6. Asimismo, es pertinente la resolución de la autorización cuando, sin la preceptiva autorización del AMB, se realice cualquier tipo de acto traslativo o dispositivo de dominio sobre la autorización o, en cualquier otra forma, se ceda su uso, contraviniendo lo previsto en la Ley 12/1987, de 28 de mayo, el Decreto 319/1990, de 21 de diciembre, o el presente Reglamento.

7. El Área Metropolitana de Barcelona puede revocar las autorizaciones por cambio o desaparición de las circunstancias que determinaron su otorgamiento o por haberse producido otras nuevas que, si hubieren existido entonces, hubieren justificado su denegación. También podrá revocar las autorizaciones en ocasión de adopción, por parte del Consejo Metropolitano, de nuevos criterios de apreciación por variaciones sustanciales en las necesidades o en el modelo de transporte de esta modalidad.

Artículo 10. Determinación del número de autorizaciones

1. Corresponde al AMB la fijación, en cada momento, del número máximo de autorizaciones de servicio urbanos de transporte discrecional de viajeros en vehículos de alquiler con conductor. Se determina por la necesidad de garantizar la suficiencia del servicio en condiciones óptimas para los ciudadanos sin perjuicio de la garantía de rentabilidad económica de los operadores.

2. La creación de nuevas autorizaciones, permanentes o temporales, o la reducción de las existentes, exigirá la tramitación de un expediente que acredite la necesidad y la conveniencia de la decisión, atendiendo principalmente a los factores siguientes:

a) El nivel de oferta existente.

b) El nivel de demanda existente.

c) Las actividades comerciales, industriales, turísticas o de otra índole desarrolladas en el ámbito territorial de aplicación y que puedan generar demandas específicas de servicio de transporte urbano discrecional en vehículos de alquiler con conductor.

d) El nivel de compatibilidad de las nuevas autorizaciones con los objetivos de sostenibilidad ambiental en el tráfico y la circulación urbana.

Artículo 11. Régimen de otorgamiento de autorizaciones

1. El otorgamiento de autorizaciones se realizará conformemente a los principios y normas establecidos por la Ley 12/1987, de 28 de mayo, el Decreto 319/1990, de 21 de diciembre, o este Reglamento y conforme a los procedimientos administrativos que se dicten en aplicación de este.

2. Las autorizaciones serán otorgadas por el AMB a las personas físicas o jurídicas que reúnan los requisitos necesarios para su obtención. Para este supuesto, el AMB aprobará las bases de las convocatorias de procesos de otorgamiento de nuevas autorizaciones, en las que se determinará el procedimiento que debe seguirse para las adjudicaciones que, en cualquier caso, deberán garantizar los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, libre concurrencia y no discriminación. El procedimiento será el sorteo después de haber sido admitidas las solicitudes que cumplan con los requisitos exigidos.

3. Aquellas personas interesadas en obtener una autorización deben pedirlo mediante una solicitud en la que debe acreditarse que se cumplen los requisitos exigidos y pasaran a integrar la lista de aspirantes, todo según los plazos y formas determinados por las correspondientes convocatorias.

4. El procedimiento de otorgamiento tendrá un trámite de audiencia para que los interesados y las organizaciones del sector puedan alegar lo que consideren oportuno en defensa de sus intereses.

5. Dicha regulación se aplica también a las autorizaciones que habiliten para la prestación del servicio urbano con carácter estacional, o para eventos determinados.

(...)

Disposición transitoria

Son vigentes las autorizaciones de transporte reguladas en este Reglamento que fueron otorgadas por la extinta Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) y por la Entidad Metropolitana del Transporte y que se encuentran operativas en la entrada en vigor de esta norma, que permanecen ordenadas y sujetas a la presente reglamentación.

Disposiciones adicionales

Primera. Se limita el número total de autorizaciones a las otorgadas según la disposición transitoria anterior. Corresponde al Instituto Metropolitano del Taxi la propuesta de inicio de expedientes de determinación del número máximo de autorizaciones por encima de las previstas en la disposición transitoria. En ningún caso el número de autorizaciones vigentes en cada momento podrá superar la ratio de una licencia de VTC por cada treinta licencias de taxi. Las facultades atribuidas al Instituto Metropolitano del Taxi en el artículo 5.2 de este Reglamento incluyen la convocatoria y resolución para el otorgamiento de nuevas autorizaciones, además de las incluidas en el supuesto de la disposición transitoria, y es de aplicación el artículo 12 sobre régimen de otorgamiento de autorizaciones.

Segunda. Las facultades atribuidas al Instituto Metropolitano del Taxi en el artículo 5.2 de este Reglamento incluyen la convocatoria y resolución para el otorgamiento de nuevas autorizaciones de carácter estacional y para eventos singulares. Dichas convocatorias se ajustan a las normas siguientes:

a. Determinarán el número de autorizaciones que se otorgarán, según los criterios del presente Reglamento y mediante justificación razonada y suficiente. Se podrá limitar el número de autorizaciones para cada solicitante, sea persona física o jurídica.

b. Determinarán el calendario de la vigencia de las autorizaciones, y se concretarán los periodos o eventos de esta vigencia.

c. El calendario anual de vigencia de las autorizaciones puede ser ampliado o reducido por razones justificadas en necesidades o circunstancias sobrevenidas, sin que la posible reducción conlleve en ningún caso derecho a indemnización.

4: EL DERECHO DE LA UNIÓN

Los servicios de taxi y VTC no están sujetos a la Directiva de Servicios. Son servicios de "transporte" sujetos a lo que sobre esta materia específica pueda establecer la UE (art. 58.1 TFUE). En consecuencia, no les es de aplicación el régimen general de libre prestación de servicios al que se refiere el art. 56 TFUE (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, Elite Taxi/Uber, C-434/15, fundamento jurídico 44).

Se trata, como acabamos de decir, de servicios de transporte sobre los que no existen normas europeas comunes (fundamento jurídico 46 de la Sentencia que acabamos de citar). Incumbe a los Estados miembros regular esos servicios; sin embargo, esa regulación nacional debe respetar las normas generales del TFUE (fundamento jurídico 47 de la misma Sentencia).

Así las cosas, este Tribunal intuye que en el presente litigio se habrían aplicado normas nacionales o internas que probablemente habrían vulnerado el deber de respetar las normas generales del TFUE que seguidamente vamos a transcribir.

Artículo 49 (antiguo artículo 43 TCE)

En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.

Artículo 107 (antiguo artículo 87 TCE)

1.Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

5: ARGUMENTOS DE LAS PARTES

PRESTIGE considera que con el RVTC se han materializado sendas lesiones de los derechos de libre establecimiento, libre empresa y propiedad, por cuanto la norma directamente impugnada ante esta Sala y Sección:

1º: Ha establecido de forma injustificada un sistema de doble título habilitante. A la autorización VTC (regulada por el Derecho del Estado y gestionada por las Comunidades Autónomas o Regiones) ha añadido la licencia metropolitana, a gestionar por el AMB, con requisitos añadidos a los previstos en la regulación estatal de las autorizaciones VTC.

2º: Ha excluido de la licencia metropolitana al grueso de las autorizaciones VTC presentes y futuras, al establecer una limitación que carece de justificación plausible.

Sostiene PRESTIGE que todas estas medidas tienen por verdadera finalidad proteger los intereses del sector del taxi.

Por su parte, la defensa letrada del AMB ha considerado que el RVTC es perfectamente compatible con el derecho de la Unión Europea, en los términos que hemos señalado en el apartado 2.4, al que nos remitimos.

6: FUNDAMENTOS

6.1: Hasta el año 2009 sólo podía expedirse una autorización VTC por cada treinta licencias de taxi; pero la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (BOE 308, de 23 de diciembre de 2009) suprimió esa limitación, generándose, pues, un notable incremento de las solicitudes de autorizaciones VTC.

La Ley 9/2013, de 4 de julio (BOE 160, de 5 de julio de 2013) no restableció directamente la relación 1/30 a la que nos acabamos de referir; pero permitió que fuese restaurada reglamentariamente, lo que tuvo lugar mediante el Real Decreto 1057/2015, de 21 de noviembre (BOE 279, de 21 de noviembre de 2015) para alcanzar de nuevo (esa relación 1/30) rango o valor de Ley con el Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril (BOE 97, de 21 de abril de 2018).

En ese contexto normativo vio la luz el RVTC. Y vio la luz ante la perspectiva de un número importante de nuevas autorizaciones VTC operando en el ámbito metropolitano de Barcelona; y ello, como consecuencia de la desaparición de la contingentación 1/30 durante el periodo 2009-2015.

6.2: Como hemos podido ver (apartado 3.2 de este Auto) la Disposición transitoria y la Disposición adicional primera del RVTC pretendían circunscribir los servicios metropolitanos de VTC a aquellos vehículos que en su día ya hubiesen sido autorizados por la extinta Entidad Metropolitana de Barcelona (1974-1987), sin que el eventual incremento de tales servicios pudiese dar lugar, llegado el caso, a más de una licencia VTC por cada treinta licencias de taxi.

Esta última limitación (1/30) tenía su principal fundamento en el art. 48.3 LOTT (apartado 3.1 de este Auto).

Ocurre, sin embargo, que esa limitación de una autorización o licencia VTC por cada treinta de taxi ha carecido siempre de justificación. Así lo vino a reconocer la Sala 3ª, Sección 3ª, del Tribunal Supremo a través de su Sentencia nº 921, de 4 de junio de 2018, recurso nº 438/2017, al señalar, en su fundamento jurídico séptimo, lo siguiente:

"....Otra cosa es la consideración que pudiera recibir la proporción escogida (1/30), toda vez que la justificación que la Administración ha ofrecido ha sido exclusivamente la histórica, que fue la proporción acordada reglamentariamente en 1998 y también sin que entonces se explicitara ninguna justificación de tal cifra, que ha venido manteniéndose inalterada. Aunque no hay certeza sobre cuál es la relación existente en la actualidad en los distintos municipios, no parece discutible, según las manifestaciones y documentación aportadas por las partes, que tras la concesión de numerosas licencias de VTC en los últimos años aprovechando la supresión primero de las limitaciones y la tardanza en aprobar el reglamento ahora impugnado después, sea posiblemente superior incluso a 1/10 en las principales ciudades. Ello quiere decir, tal como ponen

de relieve las partes recurrentes, que la reintroducción de esta limitación cuantitativa suponía en el momento de aprobarse el Real Decreto 1057/2015, una congelación en el número de licencias VTC ya otorgadas. Ahora bien, si la Administración no ha ofrecido justificación razonada de la concreta proporción 1/30, tampoco los recurrentes plantean una posible alternativa a la misma, al margen de su oposición frontal a la contigentación de las licencias VTC. A lo cual hay que añadir una circunstancia de indudable trascendencia, que el límite reglamentario 1/30 es un límite máximo que puede ser rebajado por las administraciones competentes, permitiendo que haya más de una licencia VTC por cada 30 taxis..."

El Tribunal Supremo reconoció que la proporción 1/30 carecía de justificación; pero no fue más allá porque los recurrentes de aquel pleito no habían ofrecido una alternativa y, en último término, las Administraciones competentes tenían la posibilidad de flexibilizar la restricción. También de mantenerla, pese a no responder la misma a ningún criterio razonable.

En cualquier caso, resulta dudoso que ante una restricción como la señalada anteriormente (carente de toda justificación) la carga de la prueba debiera recaer sobre los perjudicados.

Así las cosas, este Tribunal considera que el art. 48.3 LOTT -fuente legitimadora de las restricciones establecidas por el RVTC en lo que atañe al número de licencias VTC- en cuanto establece una limitación al número de autorizaciones VTC sin la más mínima justificación, bien pudiera ser calificado de arbitrario y, asimismo, contrario a:

1°: La libertad de establecimiento *ex* art. 49 TFUE, al afectar a todas las empresas de VTC domiciliadas en la Unión Europea que en algún momento pudieran estar interesadas en establecerse en España o en el ámbito metropolitano de Barcelona en particular. Propósito que no podrían alcanzar como consecuencia de lo dispuesto por el art. 48.3 LOTT, unido al número de autorizaciones VTC ya existentes.

2°: El deber de no obstaculizar los intercambios comerciales en el seno de la Unión Europea *ex* art. 107.1 TFUE (ver respuesta a la tercera cuestión prejudicial dada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, a propósito del conflicto entre taxis londinenses y vehículos VTC con motivo de la utilización privilegiada del carril bus por los primeros).

6.3: La misma duda de compatibilidad con los preceptos del derecho de la Unión que han sido citados, la tiene este Tribunal a propósito del régimen de "doble autorización" a que se han visto sometidos los vehículos VTC en el ámbito metropolitano de Barcelona.

Los art. 91 LOTT y 182.2 ROTT (apartado 3.1 de este Auto) establecían en el momento de los hechos que las autorizaciones VTC habilitarían para prestar "servicios urbanos e interurbanos en todo el territorio nacional". Así las cosas, la adición de una licencia del AMB para la prestación de servicios urbanos de VTC en el ámbito metropolitano (sometida, además, a requisitos añadidos) quizá podría considerarse como una estrategia dirigida a reducir a la mínima expresión la competencia que los servicios VTC han venido manteniendo frente al taxi; y ello, con unos argumentos que, como veremos seguidamente, a este Tribunal le ofrecen, por el momento, serias dudas en cuanto a su seriedad o rigor.

De confirmarse las sospechas de este Tribunal nacional, habría que añadir que la estrategia a la que nos acabamos de referir habría culminado en el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre (BOE 236, de 29 de septiembre de 2018), a través del cual:

-Se ha mantenido la contingentación 1/30 contemplada en el art. 48.3 LOTT, y

-Se ha restringido el servicio VTC al transporte "interurbano" (nuevo redactado del art. 91.1.2° LOTT), estipulándose la desaparición de los servicios VTC de carácter urbano o metropolitano en un plazo de cuatro años (Disposición transitoria única del Real Decreto-Ley).

Se trata de normas (las que acabamos de citar) que se han traducido en un nuevo Reglamento de los ya claudicantes servicios de VTC en el ámbito metropolitano de Barcelona. De un nuevo Reglamento del AMB que también ha sido impugnado ante esta Sala y Sección. Nuevo litigio, éste, del que no cabe descartar implicaciones desde la perspectiva del derecho de la Unión.

En cualquier caso, conviene resaltar que el hecho de que el Reglamento metropolitano objeto de la presente cuestión prejudicial se haya visto sustituido con posterioridad por un nuevo orden jurídico, no le resta trascendencia y utilidad al pronunciamiento que vamos a reclamar del TJUE. En primer lugar, porque el ahora concernido RVTC, fue impugnado por PRESTIGE en tiempo y forma. Y sobre todo, porque el susodicho RVTC quizá podría ser la primera fase de una estrategia restrictiva que, como ya hemos visto, habría culminado con la extinción legal de los servicios urbanos de VTC en un plazo de cuatro años. Así las cosas, la interpretación del derecho de la UE que se pretende con la presente cuestión prejudicial, se considera necesaria para resolver el presente litigio; sobre todo, a la vista del contexto global estratégico enunciado, cuya proyección puede fácilmente permanecer en el tiempo.

6.4: El AMB ha tratado de justificar la bondad del RVTC impugnado en este proceso; pero lo ha hecho con argumentos que a este Tribunal le parecen inconsistentes o meramente aparentes.

El informe emitido por la Secretaría General del AMB el 27 de noviembre de 2017 (se remitirá junto con la documentación ilustrativa de los autos) prevé unas 3.000 autorizaciones VTC en el área metropolitana.

Aunque se trata de un informe que apela a la necesidad de preservar el medio ambiente y los derechos de los usuarios, no puede por menos que expresar su preocupación por la competencia "desleal" (sic) que pueden representar los VTC frente al taxi, razón por la cual propone establecer límites para las primeras.

Lo mismo podría decirse de los informes del área técnica y de movilidad e impacto ambiental emitidos en fechas 1 y 4 de diciembre de 2017 por los servicios técnicos del AMB, que aparecen suscritos por el Sr. Joan Sáez Roldán (se remitirán junto con la documentación ilustrativa de los autos).

Se trata de informes que, uno u otro:

-Ponen especial énfasis en que las VTC suponen un riesgo para la viabilidad económica del taxi (léase: razón económica).

-Señalan que las VTC traerán consigo un uso intensivo de las vías de comunicaciones y lo hacen sin tan siquiera ponderar qué efecto pueden tener esos servicios en la disminución del uso del vehículo privado.

-Señalan, también, que las 10.523 licencias metropolitanas de taxi concedidas, son suficientes para atender las necesidades de la población y, a la vez, garantizar la rentabilidad de la actividad (de la actividad de taxis) [nuevamente razón económica].

-Califican a las VTC como "competencia desleal".

-Insisten en la necesidad de proteger la sostenibilidad ambiental; pero obvian las técnicas existentes, susceptibles de garantizar un servicio con vehículos apenas o nada contaminantes.

Resulta curioso que en ese contexto se califique a la del taxi como flota limpia, sin que se señale el porqué de no hacer extensiva esa consideración a la flota de VTC.

-Señalan que los vehículos VTC pueden incrementar los problemas de aparcamiento existentes, cuando resulta que se trata de vehículos obligados a disponer de local de aparcamiento y que, además, ni pueden recoger pasaje en la vía pública, ni tampoco estacionarse en la misma a la espera de clientes.

-También se refieren al agravamiento de la densidad del tráfico rodado que pueden traer consigo las VTC, sin ponderar -como ya hemos apuntado- la eventual disminución del tráfico de vehículos particulares, unido a las mejoras de las que viene siendo objeto el transporte colectivo de viajeros.

En definitiva, se trata de una motivación (la del RVTC) que, por el momento, parece que pretenda disimular el propósito esencial de la medida; probablemente, el de preservar o proteger los intereses del sector del taxi. Sector, éste, que habría protagonizado importantes movilizaciones, hasta el punto de llevar al legislador a hacerse eco del clima de tensión existente nada más y nada menos que en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, en cuyos párrafos tercero y cuarto se hace referencia directa a la situación de conflicto entre los dos sectores profesionales afectados (taxi i VTC), así como a la necesidad de evitar cualquier repercusión "sobre los usuarios de los servicios" y "sobre el orden público".

Por lo demás, el juicio provisional de este Tribunal se ha visto en gran medida alentado por los informes contrarios al RVTC (que también se remitirán al TJUE), emitidos por las autoridades independientes de la competencia, tanto española como catalana (COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA y AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA).

6.5: Obviamente, un juicio de "incompatibilidad" emitido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a propósito de los aspectos que hemos identificado en el apartado 3.1, debería llevarnos, acto seguido, a una Sentencia estimatoria en los autos principales, sin perjuicio de los extremos de la controversia ajenos al derecho de la Unión.

7: PARTE DISPOSITIVA: CUESTIONES QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En atención a todo lo expuesto,

LA SALA HA DECIDIDO: PLANTEAR ante el TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, conforme a lo previsto por el art. 267 TFUE, las siguientes cuestiones prejudiciales:

CUESTIÓN PRIMERA: ¿Los art. 49 y 107.1 del TFUE se oponen a sendas normas nacionales -legales y reglamentarias- que sin motivo plausible alguno limitan las autorizaciones VTC a una por cada treinta licencias de taxi o menos?.

CUESTIÓN SEGUNDA: ¿Los art. 49 y 107.1 del TFUE se oponen a una norma nacional que sin motivo plausible alguno establece una segunda autorización y requisitos añadidos para los vehículos VTC que deseen prestar servicios urbanos?.

Remítase testimonio de la presente resolución, con una copia de las partes útiles de los autos, por correo certificado con acuse de recibo dirigido a: TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA-SECRETARÍA, Rue du Fort Niedergrünewald, L-2925, Luxemburgo, LUXEMBURGO y, de consuno, anúnciese esa remisión por email al susodicho Tribunal, a través de la dirección de correo electrónico DDP-GreffeCour@curia.europea.eu y, simultáneamente,.

Asimismo, remítase copia simple de la presente a REDUE- Servicio de Relaciones Internacionales del Consejo General del Poder Judicial, a través del correo electrónico rocio.casinello@cgpj.es.

Y queden los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo entre tanto no se haya pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que es firme y que contra ella no cabe recurso alguno.

Así se acuerda y firma, de lo que yo, la Letrada de Administración de Justicia, doy fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA ILTMA. SRA. MAGISTRADA DÑA. ISABEL HERNÁNDEZ PASCUAL en relación con el Auto de 19 de enero de 2021 (Auto), dictado en el recurso número 147/2018, de planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al amparo del artículo 267 TFUE.

COMPARTO la decisión de plantear las cuestiones prejudiciales, y formuló VOTO PARTICULAR por discrepar de los términos en los que son planteadas, y en especial, en relación con la valoración fáctica y jurídica que se hace en el Auto de la motivación de las disposiciones que se considera podrían oponerse a los artículos 49 y 107.1 del TFUE "sin motivo plausible alguno".

1.- El Auto implícita y explícitamente admite que las disposiciones a que se refieren las cuestiones planteadas se producen en un contexto de restricción y eliminación progresiva de la circulación de vehículos automóviles privados en la ciudad de Barcelona, lo que se produce mediante la prohibición de acceso de los cierta antigüedad, eliminación progresiva de carriles de circulación y de espacios de aparcamiento, e implantación de las denominadas "superilles", en las que se restringe la circulación de vehículos en los viales interiores de un grupo de manzanas edificadas, desplazando la circulación a los viales periféricos y convirtiendo los centrales o interiores en espacios peatonales. Son medidas orientadas a conseguir objetivos de reducción de la contaminación atmosférica, y preservación de la salud pública.

2.- Como también se argumenta en el Auto la disminución del número de automóviles privados se prevé compensar con transporte público.

3. Normativa del servicio de taxi.

De conformidad con el artículo 2 a) de la Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi, se entiende por servicio de taxi "el transporte de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que los conduce, que se efectúa por cuenta ajena mediante el pago de un precio".

El ejercicio de la actividad del servicio de taxi, con arreglo a su artículo 3 a), se sujeta, entre otros, al principio de "intervención administrativa, fundamentada en la necesaria garantía de interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio".

El artículo 31.1 dispone que "la determinación de las tarifas de aplicación de los servicios urbanos de taxi han de ajustarse a la normativa vigente en materia de precios. Las tarifas deben garantizar en todo momento la cobertura del coste del servicio y asegurar un beneficio empresarial razonable".

El artículo 32.1 establece que "los vehículos que presten los servicios de taxi, urbano o interurbano, deben estar equipados con un aparato taxímetro debidamente comprobado, precintado y homologado, cuyo funcionamiento sea correcto, de acuerdo con las normas establecidas por el órgano competente en materia de metrología, con la finalidad de determinar el precio de cada servicio".

4. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.-

Art. 11 Las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Art. 12 Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

Art. 14 ... a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a

principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamento, con arreglo a procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios..

Art. 49.1 En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

Art. 52.1 Las disposiciones del presente capítulo y las medidas adoptadas en virtud de las mismas no prejuzgarán la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.

Art. 58 La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes.

Art. 90 Los objetivos de los Tratados se perseguirán, en la materia regulada en el presente título, en el marco de una política común de transportes.

Art. 91 Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta del Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán:

a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales...
b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;
c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;
d) cualesquiera otras disposiciones oportunas.

5.- Normativa de derecho europeo en materia de transporte urbano no colectivo.

La sentencia del TJUE, de 20 de diciembre de 2017, caso Asociación Profesional Elite Taxi contra Uber Systems Spain S.L., declara:

(45) De este modo, la aplicación del principio de libre prestación de servicios debe realizarse, según el Tratado de Funcionamiento, mediante la aplicación de la política común de transportes (sentencia de 22 de diciembre de 2010)...

(46) Ahora bien, es preciso declarar que los servicios de transporte urbano no colectivo... no han dado lugar a la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de normas comunes u otras medidas sobre la base del artículo 91 del TFUE, apartado 1.

(47) De ello se desprende que, en el estado actual del Derecho de la Unión, incumbe a los Estados miembros regular las condiciones de prestación de servicios de intermediación como

los controvertidos en el litigio principal, siempre que se respeten las normas generales del Tratado FUE.

6.- La progresiva restricción de la circulación del automóvil privado en la ciudad de Barcelona en los términos expuestos, como se admite en el Auto, para consolidarse en beneficio del medio ambiente y de un desarrollo sostenible con reducción de la contaminación atmosférica y preservación de la salud pública requiere garantizar el mantenimiento de la movilidad, y, en consecuencia, que el transporte privado pueda ser sustituido en todas sus modalidades por el transporte público, y también por el transporte privado de interés público sujeto a intervención, que incluya un precio tasado y el empleo de taxímetro para determinar el precio de cada servicio; y se preste en condiciones de calidad, universalidad y en todo el ámbito territorial de la titulación habilitante para el servicio de taxi, especialmente a las personas con deficiencias de movilidad o que por razón de su ubicación o destino no tengan a su disposición otro medio de transporte alternativo, a fin de asegurar la cohesión social y la igualdad de oportunidades mediante la facilitación del acceso a todos los servicios públicos o privados con un transporte a precio tasado.

Por todo lo expuesto, considero que las cuestiones prejudiciales debieran plantearse en los siguientes términos:

¿Atendiendo a las razones expresadas anteriormente, podría considerarse que la legislación y reglamentación a que hace referencia el Auto de esta fecha están justificadas por razones imperiosas de interés general, y, en concreto, por razones de salud pública, protección del medio ambiente, protección de los consumidores, y objetivos de cohesión o política social, ya que facilitan un medio de transporte de interés público, garantizándolo con intervención administrativa y precios tasados, a fin de conseguir y consolidar la reducción del uso del automóvil privado mediante su sustitución por servicios de taxis que rentabilizan el número de automóviles en circulación por encontrarse cada uno de ellos a disposición de múltiples usuarios y no sólo de la persona titular, y sin perjuicio o detrimento del objetivo de la Unión de cohesión social al garantizarse un precio tasado en toda circunstancia.

Barcelona, 19 de enero de 2021.