

# El Tribunal Supremo se pronuncia a favor de la libre competencia y anula las restricciones impuestas a las VTC por el Real Decreto 1076/2017

## Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo  
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

## Irene Fernández Puyol

Socia. Coordinadora del Área de Life Sciences  
de Gómez-Acebo & Pombo

*El Tribunal Supremo ha anulado los preceptos que prohibían la transmisión de las autorizaciones VTC en un plazo de dos años y que exigían la comunicación telemática de datos.*

Las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de marzo del 2020 (rec. 91/2018, ponente: E. Calvo Rojas) y de 10 de marzo del 2020 (rec. 213/2018, ponente: D. Córdoba) resuelven sendos recursos directos interpuestos, respectivamente, por Uber BV y por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) contra los preceptos del Real Decreto 1076/2017, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). Como codemandadas, actuaron la Federación Española del Taxi (Fedetaxi) y la Asociación Nacional del Taxi en el recurso de Uber BV, y Fedetaxi y la sociedad Mirendica S. L. en el recurso de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Los preceptos del real decreto objeto de impugnación eran los siguientes:

- El artículo 1, que prohíbe la transmisión de las autorizaciones VTC en el plazo de dos años desde su expedición original, salvo en el caso de herederos en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal del titular.

*Advertencia legal:* Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

*N. de la C.:* En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

- El artículo 2 (y la disposición transitoria única en el caso del recurso de Uber BV), que impone a los titulares de autorizaciones VTC la obligación de comunicar electrónicamente los datos relativos a cada servicio, quedando archivados dichos datos sin límite temporal en un registro nacional habilitado por la Dirección General de Transporte Terrestre.

Aparte de estos artículos, el real decreto sólo contiene tres disposiciones finales relativas al título competencial, a la habilitación legal y a su entrada en vigor, por lo que los preceptos recurridos contienen, en realidad, toda su parte dispositiva.

La deliberación de los dos asuntos se llevó a cabo conjuntamente y sus argumentos coinciden sustancialmente, por lo que los exponemos a la vez.

Las sentencias comienzan por recordar la reiterada doctrina jurisprudencial sobre la plena adecuación a Derecho de las autorizaciones otorgadas en la «ventana temporal» abierta por la Ley 25/2009, que suprimió la posibilidad prevista en la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre de establecer limitaciones a las autorizaciones de VTC, y cerrada por la Ley 9/2013, que volvió a modificar dicha ley para posibilitar las restricciones. Conforme a esta jurisprudencia, hasta que las previsiones de esta norma no fueron desarrolladas por el Real Decreto 1057/2015 —que estableció la proporción 1/30 entre las licencias VTC y las de taxi—, las autorizaciones VTC no estuvieron sujetas a limitaciones ni a restricciones.

El conflicto se ha generado porque, durante el tiempo que duró la liberalización, se otorgaron multitud de autorizaciones, de lo que resulta que actualmente en muchos territorios se supere ampliamente el límite cuantitativo 1/30 que estableció el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres tras su modificación por el Real Decreto 1057/2015. Este límite, que en todo caso se estableció para el otorgamiento de autorizaciones futuras, fue objeto de recurso por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, pero la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio del 2018 (rec. 438/2017) no lo consideró contrario a la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), en atención a razones puramente históricas (era el que utilizaba el Reglamento de 1990) y por considerar que las partes no habían ofrecido una posible alternativa menos restrictiva para mantener una competencia equilibrada entre las dos modalidades de transporte urbano.

En las actuales sentencias, el Tribunal Supremo comienza por reproducir la doctrina sentada en aquel pronunciamiento sobre el *carácter transversal de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y su consiguiente función de parámetro de legalidad de cualquier normativa de carácter sectorial* y, en particular, de las del sector del transporte (a las que expresamente se refiere en su exposición de motivos). Por eso el Tribunal Supremo no se va a limitar a confrontar los preceptos reglamentarios recurridos con la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) a la que sirven de desarrollo, sino que lo hace también con la Ley de Garantía de Unidad de Mercado invocada por los recurrentes.

La precisión es importante, pues puede suceder que una limitación reglamentaria sea conforme con la ley que desarrolla —en este caso, la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres— y, sin embargo, contradiga la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

Esto es precisamente lo que ocurre, conforme a las sentencias, con el artículo 1 del real decreto recurrido, pues, si bien no se advierte que la prohibición de transmitir las autorizaciones vulnere las disposiciones de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres o de su reglamento, sí se estima que contradice la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y, en particular, los principios de necesidad y de proporcionalidad que consagra su artículo 5.

Este precepto dispone que, cuando los poderes públicos establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o exijan requisitos para su desarrollo, deberán justificar que son necesarios para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Pues bien, las sentencias consideran que no se ha acreditado la existencia de una razón imperiosa de interés general que justifique la prohibición temporal de transmitir las autorizaciones en el plazo de dos años. En concreto, las sentencias declaran que no es cierta la presunta razón invocada por el preámbulo del real decreto, en el que se dice que se trata de evitar que se soliciten autorizaciones con fines especulativos «con el único objeto de comercializar con ellas y no de explotarlo atendiendo una demanda de transporte».

Ello no es así, dice el Tribunal Supremo, porque, en primer lugar, el propósito de comercializar las licencias no puede ser tachado de fraudulento teniendo en cuenta que no existe ningún precepto legal o reglamentario que imponga que el solicitante sea precisamente quien vaya a realizar los actos de transporte ni que limite el número de solicitudes que pueda pedir la misma persona física o jurídica (así lo reiteró en las sentencias que desestimaron las impugnaciones contra las autorizaciones masivas otorgadas durante la ventana temporal). A ello añaden las sentencias una razón de pura lógica: si lo que se pretende es que las autorizaciones sirvan para que se preste el servicio efectivo de transporte, la medida limitativa no sirve a este propósito, sino que, antes bien, la autorización a terceros es la mejor forma de garantizar que la actividad de transporte va a ser efectiva.

Pero, además, dado que en el momento de dictarse el real decreto estaba ya en vigor la restricción cuantitativa de 1/30, su finalidad no puede ser la de evitar que se formulen en el futuro nuevas solicitudes masivas (por lo que, aun en el caso de haber existido el pretendido fraude, ya se habría consumado). Su auténtico fin, dicen con rotundidad las sentencias, es el de evitar que las autorizaciones que se habían solicitado con anterioridad al Real Decreto 1075/2015 irrumpiesen en el mercado de forma abrupta, para lo que se ideó esta prohibición de transmisión hasta el transcurso de dos años. Pero ésta es una medida de carácter económico que incide en el mercado para limitar —al menos temporalmente— la oferta, con lo que contraviene la prohibición, contenida en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, de que en la concesión de autorizaciones se establezcan

«requisitos de naturaleza económica o de intervención directa o indirecta de competidores» y de que las razones de interés general encubran «requisitos de planificación económica».

El Tribunal Supremo declara, por todo ello, que no se ha acreditado la existencia de una razón imperiosa de interés general ni, por tanto, la necesidad de la medida restrictiva conforme al artículo 5.1 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado; también resulta vulnerada, por lo mismo, la proporcionalidad que exige el número 2 de este precepto (en cuanto referida a la razón imperiosa de interés general que no ha sido justificada).

En cuanto a la obligación que establecen el artículo 2 y la disposición transitoria única del real decreto de comunicar electrónicamente determinados datos de cada servicio a un registro nacional, las sentencias precisan que constituye un requisito administrativo necesario para poder desarrollar una actividad y que queda también sometido a los principios de necesidad y de proporcionalidad de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (según dispone su artículo 17).

El Tribunal Supremo no cuestiona en este caso la justificación de un requisito que tiene por finalidad —conforme al preámbulo del real decreto— controlar la obligación de que los vehículos con licencia VTC desarrollen la mayor parte de su actividad en el territorio de la comunidad autónoma que concedió la autorización (art. 182.5 ROTT) y esta obligación fue declarada ajustada a Derecho por la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio del 2018.

El requisito impuesto se considera, sin embargo, desproporcionado, pues la información que ha de aportarse resulta irrelevante para controlar los desplazamientos del vehículo, y crea, sin embargo, una base de datos a nivel nacional que permite establecer patrones de conducta en relación con la movilidad y la utilización del servicio de transporte por personas físicas perfectamente identificadas, lo cual, además de desincentivar la utilización del servicio, tiene una clara incidencia en la esfera de los derechos protegidos por la normativa de protección de datos. En este sentido, aunque las sentencias no lo digan (posiblemente porque el recurso de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia no abordó de forma directa la compatibilidad del real decreto con la normativa de protección de datos), se estaría infringiendo el principio que el Reglamento europeo de protección de datos personales denomina *minimización de datos*, en virtud del cual únicamente pueden ser objeto de tratamiento los datos «adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados» (art. 5.1c del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo).

Además, la sentencia sostiene que ya existen otras medidas «menos restrictivas o distorsionadoras y con una menor incidencia en la esfera de los usuarios afectados», tales como la necesidad de complementar y conservar por un tiempo una «hoja de ruta» (según dispone la Orden FOM/36/2008) que sólo se exhibirá cuando sea requerida por los servicios de inspección, así como otras medidas de control externo que permiten la identificación de los vehículos que prestan servicio fuera de su territorio.

La obligación de comunicación telemática se considera, por tanto, desproporcionada y contraria a Derecho.

Las sentencias cuentan con un voto particular de tres de los siete magistrados que afirma que debieron desestimarse los recursos por considerar el real decreto ajustado a Derecho.

Este pronunciamiento del Tribunal Supremo a favor de una aplicación efectiva de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado resulta digno de aplauso, especialmente en un sector marcado —como ha reiterado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia— por importantes restricciones (muchas de ellas injustificadas) a la entrada y al ejercicio de la actividad en el mercado que propician los cambios sociales y tecnológicos.