



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sección 3ª

Recurso ordinario nº 159/2018

Parte recurrente: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Parte demandada: ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Codemandados: SINDICATO DEL TAXI DE CATALUNYA -STAC-, PLATAFORMA INTEGRAL DEL TAXI -P.I.T-, ASOCIACIÓN PROFESIONAL ÉLITE TAXI, ASOCIACIÓN NACIONAL DEL TAXI -ANTAXI-, y FEDERACIÓN ÉLITE TAXI ESPAÑA -F.E.T.E-

AUTO

Ilmos/as Sres/as Magistrados/as

D. Manuel Táboas Bentanachs, Presidente

Dña. Isabel Hernández Pascual

D. Héctor García Morago

Barcelona, 26 de julio de 2018

ANTECEDENTES DE HECHO





Primero.- Por la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA se ha impugnado el *Reglament metropolità dels serveis urbans de transport discrecional de viatgers que realitzen els vehicles de turisme de lloguer amb conductor o conductora (VTC) (expedient 2171/17)*, aprobado definitivamente por el Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en sesión de 26 de junio de 2018 y publicado en el BOP y en el DOGC del día 9 de julio de 2018.

Segundo: La COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA solicitó, como medida cautelar de especial urgencia la suspensión *inaudita parte* de la vigencia del art. 7 y de la Disposición Adicional 1ª del *Reglament* impugnado.

Tercero: Por Auto de 19 de julio de 2018 se acordó la suspensión cautelar "provisional" del Reglamento metropolitano y se convocó a las partes a una comparecencia que se ha celebrado en el día de hoy.

Actúa como Magistrado ponente el Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Contenido del *Reglament* impugnado

El Edicto a través del cual se hizo público el *Reglament metropolità dels serveis urbans de transport discrecional de viatgers que realitzen els vehicles de turisme de lloguer amb conductor o conductora (VTC) (expedient 2171/17)* [en lo sucesivo: RM-VTC], es del siguiente tenor:

"El Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en sessió celebrada el 26 de juny de 2018, ha adoptat el següent acord:

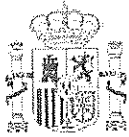
El Consell Metropolità, en sessió de 27 de febrer de 2018, va acordar assumir l'exercici de l'ordenació sectorial i d'intervenció administrativa en relació a l'activitat desenvolupada pels particulars de transport públic urbà discrecional de viatgers amb conductor en vehicles de fins a nou places que discorre íntegrament a l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, mitjançant l'aprovació del reglament d'aquesta activitat i la corresponent subjecció a autorització.

També es va acordar aprovar inicialment l'esmentat Reglament i obrir un termini d'informació pública i audiència dels afectats de trenta dies.

Durant aquest termini s'han presentat els escrits d'al·legacions i suggeriments que figuren a l'expedient i amb relació a les quals s'ha emès el preceptiu informe de Secretaria general, incorporant-se també, per major seguretat jurídica, el dictamen jurídic i l'informe tècnic que consten a les actuacions, dels quals en resulta la ratificació de les facultats de l'Àrea Metropolitana per a aprovar i aplicar la regulació continguda al Reglament i la necessitat de limitar el nombre màxim d'autoritzacions de vehicles VTC que operen en el transport estrictament urbà a l'àmbit metropolità, sens perjudici de l'eficàcia plena de les autoritzacions estatals o autonòmiques quan el transport és interurbà.

Segons aquests informes, s'accepten o es rebutgen íntegra o parcialment les al·legacions formulades, per la qual cosa es proposa introduir determinades esmenes al Reglament aprovat inicialment, pel que fa a la redacció de l'apartat 3 de l'article 7, referent a la necessitat que els nous vehicles aplicats a les autoritzacions en els que s'incrementin el número de places han





de ser adaptats per a persones amb mobilitat reduïda. També s'accepten i incorporen determinades modificacions puntuals referides a la perspectiva de gènere.

Per tot això, es proposa adoptar el següent acord pel Consell Metropolità:

ACCEPTAR o **REBUTJAR**, segons resulta en cada cas, les al·legacions i suggeriments presentats per entitats, associacions i particulars interessats en el tràmit d'informació pública a que ha estat sotmès el Reglament dels serveis urbans de transport discrecional de viatgers que realitzen els vehicles de turisme de lloguer amb conductor o conductora (VTC), aprovat inicialment pel Consell Metropolità en sessió de 27 de febrer de 2018, i introduint en el text del Reglament les esmenes derivades de les acceptacions totals o parcials.

APROVAR DEFINITIVAMENT el Reglament metropolità dels serveis urbans de transport discrecional de viatgers que realitzen els vehicles de turisme de lloguer amb conductor o conductora (VTC), segons el text que s'adjunta com annex a aquest acord.

PUBLICAR el text íntegre del Reglament al Butlletí Oficial de la província de Barcelona i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, als efectes de la seva entrada en vigor.

NOTIFICAR aquest acord als Ajuntaments de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, a la Direcció General de Transports i Mobilitat del departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya i al Ministeri de Fomento, de l'Administració General de l'Estat, així com als Grups metropolitans de Ciutadans i Partit Popular adjuntant els informes emesos sobre les al·legacions presentades en el tràmit d'informació pública.

NOTIFICAR aquest acord a les entitats, associacions i particulars que han comparegut en el tràmit d'informació pública, adjuntant còpia dels informes emesos sobre les al·legacions i suggeriments formulats.

Contra aquest acord d'aprovació definitiva es pot interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el termini de dos mesos a comptar des de l'endemà de la publicació d'aquest anunci en el Butlletí Oficial de la Província.

Barcelona, 2 de juliol de 2018

Sebastià Grau Àvila

Secretari general accidental

ANNEX

Reglament d'ordenació de l'activitat de transport urbà discrecional de viatgers amb conductor en vehicles de fins a nou places que circula íntegrament a l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

PREÀMBUL

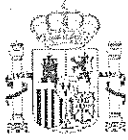
1. L'activitat de transport de viatgers amb vehicle per carretera ha estat tradicionalment considerada subjecta a regulació dels poders públics, per tal de promoure l'adequada satisfacció de les necessitats de transport dels ciutadans, en condicions idònies de seguretat, i amb atenció especial als col·lectius de persones més desfavorides i a les zones o nuclis allunyats o de difícil accés (art. 4.1 Llei d'ordenació de transports terrestres 16/1987, de 30 de juliol, LOTT).

De conformitat amb aquests criteris, correspon als poders públics formular objectius i directives, planificar i programar el sistema de transports, promulgar les normes necessàries per l'adequada ordenació del transport, gestionar directament els serveis assumits com a propis i lliurar autoritzacions que habilitin els particulars per a la prestació de serveis de transport de titularitat privada (art. 7 LOTT).

2. L'article 169 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol (EAC), estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre els transports terrestres de viatgers que transcorrin íntegrament dins el territori de Catalunya, de manera que aquesta competència inclou la regulació, planificació, gestió, coordinació i inspecció dels serveis i de les activitats. A la vegada l'article 84 de l'EAC també atribueix als governs locals la competència en matèria de serveis de mobilitat i la gestió del transport de viatgers municipal.

3. A la vegada, l'article 66.1.m del 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 (LMRLC), determina que el municipi té competències pròpies en matèria de transport públic de viatgers i l'article 14.b de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) determina que els serveis de titularitat de l'AMB en matèria de transport urbà comprenen els diversos serveis que discorren íntegrament per l'àmbit metropolità, i especifica que s'entén per mobilitat urbana la que afecta l'àrea de gestió unitària de l'AMB, de manera





que aquest àmbit és una àrea de gestió unitària del transport, ja que el transport és urbà si hi transcorre íntegrament. Aquestes àrees són les que l'article 131 del Reglament de la LOTT qualifica de territorials de prestació conjunta perquè existeix interacció o influència recíproca entre els municipis compresos en aquesta àrea.

4. Atesos aquests principis, la Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi (LT), regula el transport de viatgers amb vehicles d'una capacitat de fins a nou places, inclosa la persona que condueix, que s'efectua per compte d'altri mitjançant el pagament de preu, sota la modalitat anomenada serveis de taxi. El contingut d'aquesta ordenació en aquest sector es manifesta per mitjà de la intervenció administrativa, fonamentada en la necessària garantia de l'interès públic per a l'assoliment d'un nivell òptim de qualitat en la prestació del servei, mitjançant la limitació del nombre d'autoritzacions de l'activitat i l'establiment de tarifes obligades, tot això per garantir la universalitat, l'accessibilitat, la continuïtat i el respecte dels drets dels usuaris (article 3 LT).

5. Estem, per tant, davant d'una activitat de les que l'article 238.1 de la LMRLC defineix d'interès general exercida per particulars, una qualificació que suposa el sotmetiment a les mesures de control, de policia i d'intervenció que corresponguin, mitjançant la seva ordenació sectorial.

Compartim un model del transport de viatgers publicat o intervingut des dels poders públics mitjançant diverses tècniques, que van des de la prestació directa o indirecta de l'activitat fins a la seva ordenació, reglamentació i intervenció quan el servei el presten particulars. Aquest model és absolutament diferent del que s'imposa en altres llocs, on el transport de viatgers en les diverses modalitats està «liberalitzat» en favor dels particulars, de manera que es deixa a les regles del mercat competitiu l'establiment de les activitats i la seva gestió i prestació.

Partint d'aquest model d'intervenció administrativa en una activitat d'interès general, es fa del tot necessari identificar les manifestacions d'aquest interès públic que han de ser protegides mitjançant l'ordenació ponderada i justificada del sector del transport discrecional de viatgers en vehicles de fins a nou places, en tant que transport urbà que discorre íntegrament per l'àmbit metropolità.

6. Els estudis i informes aportats pels serveis de l'AMB han posat en relleu l'evolució de la configuració dels serveis d'arrendament de vehicles amb conductor com a modalitat de transport discrecional de viatgers, que han passat dels anomenats «transports de luxe» —basats en les característiques dels vehicles adscrits a les autoritzacions i en els serveis especials pels quals eren contractats— als serveis ordinaris de transport amb conductor de viatgers en vehicles de fins a nou places. L'ordenació i la intervenció en aquest transport han restat remeses a l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes, ates que el radi d'acció de les autoritzacions d'aquests tipus de transport era sempre el nacional.

7. Tot i això, a l'hora de la veritat, aquest tipus de transport ha deixat d'estar adreçat a determinats tipus de serveis especials (d'acompanyament, d'actes o esdeveniments assenyalats) i s'ha convertit en un mitjà més de transport de vehicle de lloguer amb conductor, en una clara i evident coincidència amb els serveis tradicionalment prestats pel taxi, del qual només el separa la contractació prèvia, les característiques del vehicle i la modalitat de cobrament sense taxímetre. I això queda singularment palès quan es tracta de serveis de transport en l'àmbit urbà, és a dir, amb origen i destinació del servei dins la mateixa àrea urbana.

8. És evident que aquesta situació no pot ser abordada ni resolta des de l'àmbit de les competències públiques locals, ja que l'ordenació i la planificació del sistema de transport és competència autonòmica. Però també resulta inqüestionable que aquesta coincidència en els tipus i en l'àmbit urbà de les dues modalitats comporta greus afectacions que incideixen en les competències d'ordenació estrictament locals.

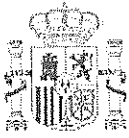
9. Les polítiques públiques en l'àmbit de la mobilitat i el transport es fonamenten en la recerca de la sostenibilitat ambiental i econòmica, i a aquests efectes s'imposen accions de restricció del trànsit rodat a les ciutats, especialment en episodis de forta contaminació. L'esponjament de les vies urbanes, la contínua recerca de nous espais per a usos públics diferents de la circulació rodada, l'alternativa de la mobilitat a peu o en bicicleta, o la prioritització dels carrils per a transport públic col·lectiu són mesures incompatibles amb fomentar l'augment de vehicles rodats de transport urbà de lloguer amb conductor i de contractació per a un sol usuari i per la capacitat total del cotxe.

Les polítiques públiques en el sector del taxi s'han basat en la paralització de nous processos de concessió de llicències per ampliació del nombre de les existents des de 1987. A més, s'afavoreixen les accions de limitació dels dies i de les hores de circulació dels vehicles i d'usos de tecnologies netes, com el motor elèctric o híbrid.

10. Totes aquestes accions públiques se centren en el respecte de les competències de les diverses administracions amb capacitat regulatòria, però al mateix temps en la no renúncia a l'exercici decidit de les competències locals, tant en matèria de mobilitat i transport com també en allò que té a veure amb la protecció del medi i la protecció de la salubritat pública (art. 66.1 lletres f i h de la LMRLC).

11. Cal completar aquesta descripció dels antecedents fàctics i normatius amb un apunt sobre les mesures restrictives o limitatives que comporta la present norma reglamentària. Tant la Llei 17/2009, de 23 de novembre, com la Llei de garantia d'unitat de mercat 20/2013, de 9 de desembre (LGUM), estableixen restriccions a l'hora de crear nous tipus d'autoritzacions, ja que aquest és un tipus d'intervenció pública molt limitativa d'una activitat econòmica exercida per





particulars. Però aquestes lleis també estableixen excepcions a aquesta regla general i l'article 5 de l'esmentada en primer lloc i els articles 5 i 17 de la segona preveuen l'establiment d'autoritzacions administratives que han de respectar els requisits de no discriminació, necessitat justificada i proporcionalitat.

12. Aquestes excepcions s'inclouen en les normes esmentades en els supòsits en què calgui establir una limitació d'operadors en el mercat fonamentada en diverses raons. En concret, la norma esmenta l'activitat d'arrendament de vehicles amb conductor. En aquest sentit, el Reglament es fonamenta en la possibilitat d'establir una limitació quantitativa del nombre màxim d'autoritzacions de VTC. En l'àmbit estatal, aquesta qüestió està resolta actualment a l'article 181.3 del Reglament d'ordenació dels transports terrestres i a l'Ordre FOM/36/2008, que estableixen una proporció màxima d'una autorització VTC per cada trenta autoritzacions de taxis. La legislació catalana en matèria de transport, que és la directament aplicable, determina (article 38.3 de la Llei 12/1987) que correspon als ajuntaments (en aquest cas a l'AMB) l'ordenació dels serveis urbans de transport de viatgers amb capacitat de fins a cinc places inclosa la del conductor, i l'article 129 del seu Reglament aprovat per Decret 319/1990 estableix que els ens locals poden condicionar l'atorgament de les llicències municipals a la fixació de quotes o contingents.

13. Sobre aquestes bases s'estableix en el present reglament l'ordenació general de l'exercici de l'activitat de transport discrecional de viatgers en vehicles de fins a nou places en tant que transport urbà que circula íntegrament per l'àmbit metropolità, coneguda com VTC, mitjançant la definició del servei i de la seva naturalesa, la descripció de les competències, la subjecció de l'activitat a autorització administrativa prèvia local, el règim jurídic de les autoritzacions i la limitació del nombre màxim d'aquestes, les característiques dels vehicles i les condicions de prestació del transport i el règim d'infraccions i sancions. D'altra banda, és essencial el règim transitori que ha de permetre incloure les autoritzacions atorgades fins a la data d'entrada en vigor d'aquesta norma pels ens locals amb competències sobre el servei urbà, així com el règim del possible exercici de l'activitat per part d'altres nous operadors privats.

CAPÍTOL PRELIMINAR

Article 1. Objecte

És objecte d'aquest Reglament l'ordenació de l'activitat de transport discrecional de viatgers en vehicles de fins a nou places en tant que transport urbà que circula íntegrament per l'àmbit metropolità, segons el defineix l'article 38, de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor.

Article 2. Àmbit d'aplicació

Aquest Reglament s'aplica a l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) establert a l'article 2.1 de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, segons és definit pels termes municipals dels municipis que la integren.

Article 3. Definicions

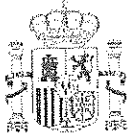
1. Servei de transport de viatgers amb vehicles amb conductor d'una capacitat de fins a nou places, inclosa la persona que condueix (VTC): és el que s'efectua per compte d'altri mitjançant el pagament d'un preu, i que no es presta d'acord amb itineraris lineals o unes xarxes zonals ni amb una periodicitat predeterminada, i en què el pagament es fa per contracte d'un sol usuari i per la capacitat total del vehicle.
2. Serveis urbans: són els que transcorren íntegrament, des de l'origen fins la destinació, dins de l'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. D'acord amb l'article 14.B.b de la Llei 31/2010, l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona és una àrea de gestió unitària del transport, de manera que el transport és urbà si hi circula íntegrament.

Article 4. Naturalesa del servei i normativa aplicable

1. Als serveis de caràcter urbà contemplats en aquest reglament els serà d'aplicació la Llei 12/1987, de 28 de maig de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor i el seu Reglament, aprovat per Decret 319/1990, de 21 de desembre o la normativa que els substitueixi.
2. També serà d'aplicació, mentre no s'oposin a la Llei 12/1987, de 28 de maig, el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals, especialment els articles 103 i següents que regulen els supòsits d'ordenació sectorial subjecta a autoritzacions reglamentades i als articles 71 i següents referents a les autoritzacions.
3. Finalment, en tot el que es refereix a l'activitat administrativa derivada de l'execució d'aquest Reglament, s'aplicarà la normativa vigent sobre règim local i sobre procediment administratiu comú.

Article 5. Administració competent





1. Correspon a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, segons disposa l'article 14.B de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, en relació amb l'article 38.3 de la Llei 12/1987, de 28 de maig, 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.

2. Aquestes competències són exercides mitjançant l'Institut Metropolità del Taxi (IMET), organisme autònom de caràcter administratiu, i d'acord amb l'article 2.1 dels seus Estatuts, llevat d'aquelles que segons els seus estatuts o les lleis es reservin els òrgans de govern de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Article 6. Ordenació i gestió de l'activitat

1. Correspon a l'Àrea Metropolitana de Barcelona l'atorgament, la revisió de les condicions de l'atorgament i, si escau, la declaració de caducitat de les autoritzacions per prestar els serveis urbans de transport discrecional de viatgers en automòbils de lloguer amb conductor fins a nou places, dins del seu àmbit territorial.

2. L'ordenació de l'activitat per part de l'AMB, conforme a la Llei i en l'àmbit de les seves competències, comprèn les actuacions següents:

a. La reglamentació de l'activitat, de les condicions de la prestació, dels vehicles i el seu equipament, i de tots els mitjans materials afectes al servei, sense perjudici de l'homologació que correspongui als organismes competents.

b. La reglamentació del règim d'autoritzacions, les condicions inherents a aquestes, el contingut, la naturalesa, l'abast i les facultats, la limitació o la determinació del nombre màxim d'autoritzacions, així com el règim de caducitat o resolució.

c. La regulació del règim sancionador, amb el desenvolupament i la concreció dels tipus d'infraccions i sancions establertes a la Llei 12/1987, de 28 de maig.

d. L'aprovació, mitjançant ordenança fiscal, dels tributs que gravin l'activitat administrativa, de conformitat amb el que preveu la Llei d'hisendes locals.

3. L'actuació de l'AMB, mitjançant l'IMET, s'executa a través dels mitjans jurídics establerts amb caràcter general i específicament els següents:

a. Instruccions i procediments administratius per interpretar i aplicar millor el Reglament.

b. Ordres individuals de mandat i de prohibició, quan estiguin previstes a l'ordenament.

c. Actes administratius d'aplicació de l'ordenament.

CAPITOL I. L'autorització com a títol que habilita per a l'exercici de l'activitat

Article 7. Subjecció a autorització prèvia

1. L'activitat de prestació del servei de transport de viatgers amb vehicles d'una capacitat de fins a nou places, inclosa la persona que condueix, dins l'àrea de gestió unitària del transport urbà constituïda pel territori de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, té caràcter de transport urbà i, en aquest cas, resta sotmesa a l'obtenció prèvia de l'autorització que habiliti la persona titular per a cadascun dels vehicles que desenvolupin aquesta activitat.

2. Aquesta autorització és sol·licitada i, si escau, lliurada a favor de la persona física o jurídica que en tingui la titularitat real en cada moment. Cada autorització d'activitat té un únic titular i està referida a un vehicle concret. N'han de constar la matrícula, el número de bastidor i la resta de dades que es considerin necessàries per a la identificació. L'autorització a un titular no comporta l'autorització a tots els vehicles propietat de l'autoritzat o dels quals l'autoritzat en sigui l'explotador.

3. Els vehicles a aplicar a les autoritzacions que substitueixin altres vehicles de menys places han d'estar adaptats per al transport de persones amb mobilitat reduïda.

4. A l'àmbit territorial d'aquest Reglament, únicament poden prestar servei, amb origen i destinació, les autoritzacions atorgades per l'AMB, sense perjudici del que disposa la Llei d'ordenació del transport terrestre envers l'atorgament d'aquestes o d'altres autoritzacions.

5. L'autorització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha de concórrer amb les altres autoritzacions que correspongui atorgar a altres Administracions en raó de les seves pròpies competències.

6. No resta subjecta a aquest Reglament ni al règim d'autorització que preveu el servei VTC que no sigui urbà segons es defineix a l'article 7 d'aquest Reglament.

Article 8. Relació derivada de la titularitat de l'autorització





1. L'accés a la titularitat d'una autorització comporta l'obligació del titular de prestar el servei d'acord amb la normativa sectorial que en cada moment sigui vigent.
2. L'ordenació del servei per part de l'AMB en cap cas la fa responsable dels danys causats a tercers pels subjectes autoritzats o dels que es derivin de la no prestació de l'activitat.

Article 9. Règim jurídic de les autoritzacions

L'accés a la titularitat de l'autorització comporta el règim jurídic següent:

1. S'atorga sobre la base del compliment dels requisits que la Llei 12/1987, de 28 de maig, el Decret 319/1990, de 21 de desembre, i el present Reglament exigeixen al subjecte autoritzat.
2. El silenci administratiu en les sol·licituds d'atorgament és negatiu.
3. L'autorització es refereix sempre a un únic vehicle i pot ser explotada pel seu titular o pels assalariats que tingui contractats en règim laboral.
4. La manca d'exercici de l'activitat, en la forma prevista en aquest Reglament, comportarà la resolució de l'autorització.
5. La pèrdua de qualsevol dels requisits o l'incompliment de les condicions previstes en aquest Reglament comporta la resolució de l'autorització, que es portarà a terme mitjançant expedient amb audiència prèvia de l'interessat.
6. Així mateix, és pertinent la resolució de l'autorització quan, sense la preceptiva autorització de l'AMB, es realitzi qualsevol tipus d'acte translatiu o dispositiu de domini sobre l'autorització o, en qualsevol altra forma, se'n faci una cessió d'ús contravenint el que preveuen la Llei 12/1987, de 28 de maig, el Decret 319/1990, de 21 de desembre, o aquest Reglament.
7. L'Àrea Metropolitana de Barcelona pot revocar les autoritzacions per canvi o desaparició de les circumstàncies que van determinar l'atorgament o perquè n'han sobrevingut de noves que, en cas d'haver existit llavors, n'haguessin justificat la denegació. També podrà revocar les autoritzacions quan el Consell Metropolità adopti nous criteris d'apreciació per variacions substancials en les necessitats o en el model de transport d'aquesta modalitat.

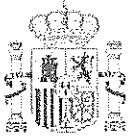
Article 10. Determinació del nombre d'autoritzacions

1. Correspon a l'AMB la fixació, en cada moment, del nombre màxim d'autoritzacions de serveis urbans de transport discrecional de viatgers en vehicles de lloguer amb conductor. Aquest és determinat per la necessitat de garantir la suficiència del servei en condicions òptimes per als ciutadans, sense perjudici de la garantia de rendibilitat econòmica dels operadors.
2. La creació de noves autoritzacions, permanents o temporals, o la reducció de les existents exigirà la tramitació d'un expedient que acrediti la necessitat i la conveniència de la decisió, atenent principalment als factors següents:
 - a. El nivell d'oferta existent.
 - b. El nivell de demanda existent.
 - c. Les activitats comercials, industrials, turístiques o d'altra índole que es desenvolupen en l'àmbit territorial d'aplicació i que puguin generar demandes específiques de serveis de transport urbà discrecional en vehicles de lloguer amb conductor.
 - d. El nivell de compatibilitat de les noves autoritzacions amb els objectius de sostenibilitat ambiental en el trànsit i en la circulació urbana.

Article 11. Règim d'atorgament d'autoritzacions

1. L'atorgament d'autoritzacions es realitzarà conforme als principis i regles establertes a la Llei 12/1987, de 28 de maig, al Decret 319/1990, de 21 de desembre, o en aquest Reglament i conforme als procediments administratius que es dictin en aplicació d'aquest.
2. Les autoritzacions seran atorgades per l'AMB a les persones físiques o jurídiques que reuneixin els requisits per obtenir-ne. Per a aquest supòsit, l'AMB aprovarà les bases de les convocatòries de processos d'atorgament de noves autoritzacions, en les quals es determinarà el procediment que cal seguir per a les adjudicacions que, en tot cas, hauran de garantir els principis de publicitat, igualtat d'oportunitats, lliure concurrència i no discriminació. El procediment serà el de sorteig un cop admeses les sol·licituds que compleixen els requisits exigits.





3. Les persones interessades a obtenir una autorització han de demanar-ho mitjançant una sol·licitud en la qual s'ha d'acreditar que es compleixen els requisits exigits i passaran a integrar la llista d'aspirants, tot això segons els terminis i les formes que es determinin a les corresponents convocatòries.

4. El procediment d'atorgament tindrà un tràmit d'audiència perquè els interessats i les organitzacions del sector puguin al·legar el que considerin adequat en defensa dels seus interessos.

5. Aquesta regulació s'aplica també a les autoritzacions que habiliten per prestar el servei urbà amb caràcter estacional o per a esdeveniments determinats.

Article 12. Condicions essencials per a la titularitat d'autoritzacions

1. L'accés a la titularitat de les autoritzacions queda sotmès al compliment de les condicions següents:

a. Tenir autorització de transport discrecional de viatgers en vehicles de lloguer de fins a nou places.

b. Acreditar la titularitat del vehicle aplicat a l'autorització de transport discrecional de viatgers en automòbils de lloguer amb conductor fins a nou places.

c. En el supòsit de ser persona jurídica, acreditar la titularitat real, que ha de coincidir amb la titularitat de l'autorització en el moment de la seva concessió.

d. Acreditar el compliment de les obligacions de caràcter fiscal, laboral i social, incloses les relatives a les condicions del centre de treball, establertes per la legislació vigent.

e. Acreditar la disposició d'un local, apte per al desenvolupament de les activitats relacionades amb la gestió i l'explotació de l'autorització, així com per a l'aparcament del vehicle.

2. En el cas de les persones jurídiques, a més, serà necessari acreditar la seva personalitat, els seus estatuts i posteriors modificacions, la inscripció en el Registre públic corresponent, la identificació dels seus socis mitjançant el llibre de registre actualitzat i dels seus representants legals o integrants dels seus òrgans d'administració i hauran d'estar, si escau, al corrent de presentació dels preceptius comptes anuals.

3. L'AMB, en qualsevol moment, podrà comprovar el compliment continuat i permanent d'aquestes condicions.

CAPITOL II. Termini de validesa, extinció i intransmissibilitat de les autoritzacions

Article 13. Termini de validesa de les autoritzacions

1. Les autoritzacions per a la prestació dels serveis urbans de transport discrecional de viatgers en vehicles de lloguer de fins a nou places s'atorguen amb caràcter permanent, sens perjudici de les autoritzacions per desenvolupar l'activitat durant uns períodes determinats, d'un any de durada i amb efectes limitats als períodes o esdeveniments previstos a la corresponent convocatòria. Això no obstant, la validesa queda condicionada al compliment continuat de les condicions essencials per a la seva titularitat i explotació.

2. L'òrgan competent pot, en tot moment, comprovar el compliment dels requisits exigits per a l'obtenció de les autoritzacions, prèvia sol·licitud als titulars de la documentació acreditativa que estimi pertinent.

Article 14. Extinció de l'autorització

1. Les autoritzacions s'extingeixen pels motius següents:

a. Per pèrdua, retirada o transmissió de l'autorització de VTC atorgada per la comunitat autònoma.

b. Per què s'ha acabat el període pel qual va ser atorgada.

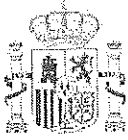
c. Per la renúncia del seu titular mitjançant escrit dirigit a l'AMB.

d. Per la resolució per incompliment del titular de les condicions essencials de l'autorització, o per l'obtenció, la gestió o l'explotació d'aquesta en contra de les condicions establertes a la Llei 12/1987, de 28 de maig.

e. Per caducitat, en el cas de les llicències temporals o estacionals.

1. El procediment de resolució d'autoritzacions requerirà la incoació d'un expedient administratiu amb audiència de l'interessat.





Article 15. Règim de les autoritzacions

1. Les autoritzacions per a la prestació de serveis urbans de transport discrecional de viatgers en vehicles de lloguer de fins a nou places són intransmissibles d'acord amb la normativa general que regula aquesta activitat, amb les excepcions previstes en aquesta mateixa normativa.
2. Les autoritzacions perden la vigència automàticament sense necessitat de declaració expressa de l'Administració en els següents supòsits:
 - a. Jubilació o declaració d'incapacitat permanent absoluta o total per a la professió o mort del titular, llevat del cas de transmissió quan aquesta sigui autoritzable segons el paràgraf anterior.
 - b. Pèrdua de la titularitat per qualsevol motiu de l'autorització de VTC atorgada per la comunitat autònoma, inclosa la transferència de l'autorització VTC.
 - c. Declaració de concurs que comporti el cessament de l'activitat.
 - d. Dissolució o liquidació de la societat en cas de les persones jurídiques titulars de llicència.
 - e. Incompliment pel titular de les condicions imposades en aquest reglament per causes que li siguin imputables.
3. Les autoritzacions seran revocables per canvi o desaparició de les circumstàncies que en van determinar l'atorgament o per sobrevenir-ne d'altres que, en cas d'haver existit llavors n'haguessin determinat la denegació. També podran revocar-se les autoritzacions quan l'Administració metropolitana adopti nous criteris d'apreciació degudament justificats, i especialment quan apareguin noves necessitats en l'ordenació del sector derivades de la demanda i l'oferta i de noves circumstàncies mediambientals i de mobilitat sostenible a l'àmbit metropolità.

CAPITOL III. Dels conductors o conductores, dels vehicles i de la prestació del servei

Article 16. Dels conductors o conductores

Per poder prestar servei urbà amb autoritzacions VTC com a conductor o conductora, cal reunir el que estableix la Llei 12/1987, de 28 de maig, amb relació a l'honorabilitat i l'aptitud professional.

Article 17. Dels vehicles

1. El titular de l'autorització ha d'acreditar la disponibilitat del vehicle per al qual sol·liciti l'autorització per prestar el servei. Obligatòriament ha de tenir contractada i en vigor, una pòlissa d'assegurança que cobreixi els riscos determinats per la legislació vigent i, en cas d'existir més d'un conductor o conductora, cobrir aquesta circumstància.
2. Els vehicles de més de cinc places han d'estar adaptats a les persones amb mobilitat reduïda.
3. Els vehicles que realitzin al servei han de complir la normativa mediambiental que tingui establerta l'AMB.

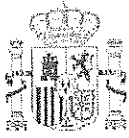
Article 18. Documentació necessària en els vehicles

1. Els vehicles han de portar en tot moment l'autorització de serveis urbans de transport discrecional de viatgers en vehicles de lloguer de fins a nou places objecte d'aquest Reglament, sense la qual no es poden dur a terme serveis urbans en l'àmbit metropolità.
2. També han de portar l'adhesiu exterior segons disseny de l'AMB tot indicant l'autorització de serveis urbans.

Article 19. Prestació del servei

1. S'entén per prestació del servei la disponibilitat per prestar-lo, tant si el vehicle està ocupat per passatgers com si no.
2. El conductor o conductora que sigui requerit per prestar servei a invidents, persones amb minusvalideses o persones amb nens, no podrà negar-se a prestar-lo pel fet d'anar acompanyat d'un gos pigall, cadira de rodes o cadira de nens.
3. El servei sempre ha de realitzar-se a requeriment dels usuaris de manera concertada prèviament.
4. La concertació s'ha de fer segons estableix 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.





5. A tal efecte l'AMB crea el registre electrònic per als serveis urbans, sens perjudici de l'obligació d'anotar els serveis en el registre electrònic de la Direcció General de Territori i Sostenibilitat, segons estableix el Decret llei 5/2017.

6. El servei és urbà quan aquest s'ha produït en origen i destinació dins de territori de l'Àrea Metropolitana de Barcelona amb independència de les dades d'origen i de destinació contractades.

7. El servei deixa de ser urbà si finalitza fora de l'àmbit territorial de l'AMB, malgrat que inicialment el servei fos concertat com a urbà.

CAPÍTOL IV. Inspecció, infraccions i sancions

Article 20. Òrgan d'inspecció i personal d'inspecció

1. La vigilància i la inspecció del servei urbà de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places en l'àmbit d'aplicació d'aquest Reglament correspon als òrgans de l'IMET que estatutàriament la tinguin atribuïda, sense perjudici de les competències d'altres administracions en matèria d'inspecció.

2. L'exercici de l'activitat inspectora es farà d'acord amb el que estableix la Llei 12/1987, de 26 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor en matèria d'inspecció.

Article 21. Infraccions

Constitueixen infraccions administratives les accions i les omissions que contravinguin les obligacions establertes en aquest Reglament.

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

Article 22. Subjectes infractors

La responsabilitat administrativa per les infraccions de les normes reguladores dels serveis urbans de VTC correspon:

a. En les infraccions comeses en els serveis urbans de VTC emparats per la perceptiva autorització, a la persona física o jurídica titular d'aquesta, llevat que sigui aplicable el que preveu l'apartat c).

b. En les infraccions comeses en els serveis urbans de VTC fets sense la cobertura d'autorització metropolitana, a la persona física o jurídica que usa o té atribuïda la facultat d'ús del vehicle.

c. En les infraccions comeses pel conductor o conductora del vehicle durant la prestació del servei, a aquest mateix.

d. En les infraccions comeses per les empreses de mediació en qualsevol de les seves formes d'actuació (radioemissores, aplicacions, etc.), que no estiguin compreses en els apartats anteriors, que realitzin 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 23. Classes d'infraccions

1. Són infraccions molt greus:

a. Prestar serveis urbans de VTC sense l'autorització preceptiva. També es considera que hi ha prestació de serveis sense autorització quan el vehicle utilitzat no es correspon a l'autorització atorgada malgrat que el vehicle sigui del mateix titular.

b. Obstruir o negar-se a l'actuació dels serveis d'inspecció de manera que s'impedeixi l'exercici de les funcions que tenen atribuïdes.

c. Emprar autoritzacions atribuïdes a nom d'altres persones.

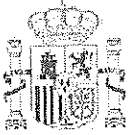
d. Prestar el serveis urbans de VTC en condicions que puguin posar en perill greu i directe la seguretat de les persones. S'inclou en aquest apartat la prestació del servei amb nivells d'alcoholèmia no permesos per la legislació vigent o sota la influència d'estupefaents.

2. Són infraccions greus:

a. Prestar servei sense notificar el servei contractat al registre electrònic dels serveis urbans de l'article 20.5.

b. Captar i buscar passatge en vies públiques, estacions de ferrocarril, ports i aeroport.





c. No comunicar el canvi del vehicle.

3. Son infraccions lleus:

a. No portar el distintiu de servei urbà en el vehicle.

b. No comunicar canvis en el full de ruta del servei al registre electrònic dels serveis urbans de l'article 20.5.

4. Les infraccions que estiguin previstes en la Llei 12/1987, de 28 de maig, i el Decret 319/1990, de 21 de desembre, i que siguin comeses com a conseqüència del servei urbans prestats en l'àmbit metropolità tindran la consideració que resulti d'aquesta normativa.

Article 24. Sancions

1. Les infraccions lleus són sancionades amb advertiment o multa de fins a 250 euros, o amb les dues sancions alhora; les greus, amb multa de fins a 1.250 euros, i les molt greus, amb multa de fins a 4.000 euros.

2. També serà d'aplicació el que estableix la Llei 12/1987 en la seva última modificació pel que fa referència als articles 60 bis i 60 ter, de l'esmentat text legal.

3. La incoació, la tramitació i la resolució dels expedients sancionadors instruïts per infraccions en el present Reglament corresponen a l'òrgan competent de l'IMET, i s'ajusten al que estableixen les normes i els principis de procediment administratiu sancionador per a la legislació sobre el procediment administratiu comú i per la normativa catalana sobre el procediment sancionador.

Article 25. Òrgans competents

La competència per imposar les sancions previstes en aquest Reglament respecte a la prestació de serveis urbans amb llicències VTC correspon als òrgans de l'IMET que estatutàriament la tinguin atribuïda.

Disposició transitòria

Són vigents les autoritzacions de transport regulades en aquest reglament que van ser atorgades per l'extinta Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporació Metropolitana de Barcelona) i per l'Entitat Metropolitana del Transport així com les autoritzacions atorgades per la Generalitat de Catalunya d'acord amb l'O.M. de 30 de juliol de 1998, que establia la primera limitació segons la proporció 1/30 respecte de les llicències de taxi, i que es troben operatives a l'entrada en vigor d'aquesta norma, les quals resten ordenades i subjectes a la present reglamentació.

Disposicions addicionals

Primera. Es limita el nombre total d'autoritzacions a les atorgades segons la disposició transitòria anterior. Correspon a l'Institut Metropolità del Taxi la proposta d'inici d'expedients de determinació del nombre màxim d'autoritzacions per sobre de les que es preveuen a la disposició transitòria. En cap cas el nombre d'autoritzacions vigents en cada moment podrà superar la ràtio d'una llicència de VTC per cada trenta llicències de taxi. Les facultats atribuïdes a l'Institut Metropolità del Taxi a l'article 5.2 d'aquest Reglament inclouen la convocatòria i resolució per a l'atorgament de noves autoritzacions, a més de les incloses en el supòsit de la Disposició transitòria, i és d'aplicació l'article 12 sobre règim d'atorgament d'autoritzacions.

Segona. Les facultats atribuïdes a l'Institut Metropolità del Taxi a l'article 5.2 d'aquest Reglament inclouen la convocatòria i resolució per a l'atorgament de noves autoritzacions de caràcter estacional i per a esdeveniments singulars. Aquestes convocatòries s'ajusten a les normes següents:

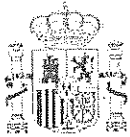
a. Determinaran el nombre d'autoritzacions que s'atorgaran, segons els criteris d'aquest Reglament i mitjançant justificació raonada i suficient. Es podrà limitar el nombre d'autoritzacions per a cada sol·licitant, ja sigui persona física o jurídica.

b. Determinaran el calendari de la vigència de les autoritzacions, i es concretaran els períodes o esdeveniments d'aquesta vigència.

c. El calendari anual de vigència de les autoritzacions pot ser ampliat o reduït per raó justificada en necessitats o circumstàncies sobrevingudes, sense que la possible reducció comporti en cap cas dret a indemnització."

En la versió castellana del RM-VTC difiere el texto de la transitoria, cuyo tenor literal es el siguiente:





"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."

Ello no obstante, estaremos a la versión oficial del texto en catalán, sin perjuicio de que la existencia de una versión (la castellana) cuyo contenido es más restrictivo, si cabe, para el devenir de las autorizaciones VTC, deba traducirse en un serio quebranto del principio de seguridad jurídica y una razón añadida en la que fundar una medida cautelar cuya confirmación ya podemos anunciar.

SEGUNDO: Fundamentación de la medida cautelar por parte de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

En la comparecencia celebrada el día 26 de julio de 2018 la defensa letrada de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA (CNMC) ha reiterado las razones en las que había fundado en su momento la solicitud de medidas cautelares. Razones, éstas, cuyo tenor literal era y es el siguiente:

"(...) OTROSÍ PRIMERO DIGO que, de conformidad con el artículo 129 y ss. de la LJCA, se solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión de la eficacia del artículo 7 y de la disposición adicional primera del Reglamento, a tenor de los cuales deberán cesar en la prestación de servicios en el AMB los operadores que no dispongan de la autorización adicional que el Reglamento exige.

(...)

A tenor del artículo 130 de la LJCA, la medida cautelar podrá adoptarse, previa valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición podrían hacer perder su finalidad legítima al recurso. Además, la medida cautelar podrá denegarse cuando de la misma pueda seguirse una grave perturbación de los intereses generales o de tercero:

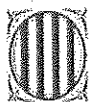
1. Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.
2. La medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

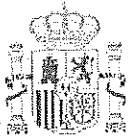
Se analizan a continuación los requisitos del artículo anterior, después de un apartado introductorio que aclara el alcance de la restricción impuesta:

a) Restricción objeto de la solicitud de suspensión

La actividad de VTC está sujeta a la autorización prevista en la normativa estatal (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y su normativa de desarrollo) dictada al amparo del artículo 149.1.21ª de la Constitución, relativo al transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

La autorización, prevista en el artículo 42 de la LOTT, se otorga por las Comunidades Autónomas en atención a la delegación acordada a su favor (Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio).





Dicha autorización habilita para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que los vehículos de VTC deban utilizarse habitualmente para atender necesidades relacionadas con el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización (artículo 91 de la LOTT).

La normativa estatal (artículo 48.3 LOTT) permite asimismo denegar las autorizaciones de VTC que excedan la proporción de una licencia de VTC por cada treinta de taxis en el territorio de una Comunidad Autónoma (proporción 1/30).

Sin perjuicio de ello, la proporción es hoy día del entorno de 1/10, debido a vicisitudes normativas, bien conocidas por esta Sala, que han permitido la concesión de licencias de VTC en ejecución de sentencias que aplican la regulación que precedió a la Ley 9/2013.

Tal era, en esencia, la situación y el marco normativo de las autorizaciones de VTC en todo el territorio español hasta la aprobación del Reglamento impugnado.

Este último Reglamento, algo inédito, ha establecido, para poder operar en el AMB, una autorización municipal adicional a la de ámbito nacional prevista por la normativa estatal. Dicha autorización se establece sin cobertura legal alguna y priva de eficacia en el Área Metropolitana a las autorizaciones de ámbito nacional.

Salvo unos pocos operadores del AMB cuya autorización se otorgó atendiendo a la proporción 1/30 (399, según el AMB), el resto (unos 1.000) deberán dejar de prestar servicio en el Área, al no disponer de la nueva autorización que se exige, ni poder acceder a la misma debido a la restricción derivada de la proporción 1/30.

Esta circunstancia se agrava si se tiene en cuenta al resto de operadores de VTC que han obtenido su licencia en otros territorios pero que en virtud de lo dispuesto en el artículo 91 de la LOTT pueden operar en la AMB respetando el principio de territorialidad (no prestar más del 20% de sus servicios fuera de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan).

Esto es, además de expulsar del mercado a los ya citados 1.000 operadores de VTC autorizados en Cataluña, el Reglamento objeto de recurso impide operar en el AMB al resto de titulares de licencias a escala nacional.

Dicho efecto resulta del artículo 7 y de la disposición adicional primera del Reglamento impugnado. El artículo 7 establece, en su apartado 1, la exigencia autorización previa para operar en el Área Metropolitana:

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.

El apartado 4 del mismo artículo 7 aclara que dicha autorización será exigible en servicios con origen y destino en el AMB. A tenor del artículo 7.5, la autorización del AMB concurrirá con otras que sean exigibles (es decir, las otorgadas por las Comunidades Autónomas por delegación del Estado).

Según la disposición adicional primera, en relación con la disposición transitoria del Reglamento, el número de operadores se limitará a los amparados por dicha disposición transitoria: 399, según lo indicado.

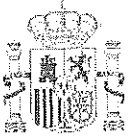
La disposición transitoria establece que permanecen vigentes las autorizaciones de transporte reguladas en el Reglamento que fueron otorgadas por organismos que precedieron al AMB (Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona -Corporación Metropolitana de Barcelona- y Entidad Metropolitana del Transporte), así como las otorgadas por la Generalitat de Catalunya de acuerdo con la Orden de 30 de julio de 1998 (que determinó por primera vez la proporción 1/30), y que sigan operativas, quedando sujetas al Reglamento. Estas son las 399 licencias aludidas.

La disposición adicional primera limita el número de autorizaciones a las 399 otorgadas según la disposición transitoria anterior, sin que en ningún caso se pueda superar en adelante la proporción 1/30:

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.

Es decir, así como en el resto del Estado la ejecución de sentencias ha llevado a que se supere, en la práctica, la proporción 1/30, en el AMB dicha ratio se aplicará de modo estricto (y con efecto retroactivo) al exigirse una autorización específica de la que pocos operadores disponen, expulsándose del Área a los restantes. Lo anterior supone asimismo que operadores





que puedan obtener una licencia de ámbito estatal como consecuencia de una sentencia que aplique la regulación previa a la Ley 9/2013, no podrán actuar en el territorio del Reglamento, pese a la estimación de su recurso.

No puede dejar de insistirse, por lo grueso del problema, en que la AMB no tiene competencia para regular la actividad de VTC.

b) Periculum in mora

A tenor del citado artículo 130 LJCA, la medida cautelar se adoptará, previa valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, cuando la aplicación de la disposición pueda hacer perder su finalidad legítima al recurso, pudiendo denegarse la suspensión cuando suponga una perturbación grave de intereses generales o de terceros.

Se exige, en definitiva, una valoración circunstanciada de la urgencia de adoptar la suspensión.

Esta parte es consciente de la jurisprudencia que exige especial rigor a la hora de suspender la eficacia de una disposición general. Por tal motivo, la solicitud cautelar se limita a los efectos inmediatos del Reglamento que revisten especial gravedad para la competencia. Desde ese punto de vista, es difícil encontrar un caso en el que la urgencia de la suspensión se manifieste de forma más clara.

La entrada en vigor del Reglamento comporta la expulsión automática del Área Metropolitana de los cerca de 1.000 operadores distintos de los pocos (399) que no están amparados por la disposición transitoria. El impacto de esta medida se incrementa si se tiene en cuenta que de acuerdo con lo previsto en la LOTT, todo titular de una autorización VTC puede prestar el servicio a nivel nacional, respetando, en todo caso, el principio de territorialidad aludido anteriormente.

Es obvio que la expulsión de numerosos operadores del Área Metropolitana tendrá un efecto inmediato en la competencia.

Desde la perspectiva de los consumidores, el servicio será de menor calidad, con los siguientes perjuicios:

- Los consumidores verán reducida la oferta de transporte urbano, lo que supondrá, entre otros efectos, el aumento de los tiempos de espera.
- La reducción de la oferta provocará que se incremente el precio por los servicios VTC. Los operadores VTC que se mantengan en el mercado, al tener flexibilidad de precios, subirán sus tarifas ante su mayor poder de mercado para atender a la demanda, especialmente cuando haya picos de demanda en ciertos contextos temporales (eventos, temporada alta de turismo...) y geográficas (zonas de alta actividad turística y comercial y densidad de población), con el consiguiente impacto en los intereses de los consumidores.
- Los consumidores verán parte de su demanda insatisfecha, especialmente en esos contextos temporales y geográficos de mayor demanda.
- Ante la reducción de operadores de VTC el sector del taxi absorberá parte de esa demanda. Aunque por su régimen jurídico el taxi carece de flexibilidad en precios, existen modelos de negocio innovadores (plataformas digitales en forma de aplicaciones móviles) que otorgan ventajas a los consumidores: descuentos por lealtad, por un primer uso, puntos para gastar en nuevos trayectos, etc. Ante el mayor poder de mercado del sector del taxi para atender a la demanda los consumidores verán reducidas estas ventajas.

Además, se reforzará, de modo injustificado, la situación de los titulares de licencias de VTC amparados por la disposición transitoria y la de los titulares de licencias de taxi: todos ellos verán sustancialmente reducida la competencia, con los efectos negativos que ello supone para el consumidor final de los servicios.

Finalmente, no puede descartarse que se vea comprometida la viabilidad económica de los operadores que deban cesar en la prestación de servicios en el territorio del Área Metropolitana durante la tramitación del recurso y hasta que recaiga sentencia. Es muy probable que la decisión de operadores de VTC de acceder al mercado catalán estuviese influida por el atractivo del AMB (en términos de población, densidad, renta, actividad turística y de negocios...), área de la cual se les priva a la gran mayoría.

De no acordarse la suspensión, dichos efectos negativos sobre la competencia se producirían durante la pendency del recurso.

c) Valoración de intereses en conflicto

La valoración de intereses en conflicto debe inclinarse a favor de la suspensión, sin que la misma suponga perturbación grave de los intereses generales o de terceros.





Los intereses que la disposición impugnada pretende proteger serían los previstos en los apartados 7 y 9 del preámbulo, consistentes fundamentalmente en intereses económicos derivados de la protección del taxi y en intereses ambientales y de movilidad:

7. Sin embargo, la realidad muestra que este tipo de transporte [VTC] 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. [...]

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.

Los intereses que la suspensión pretende salvaguardar son los relativos al derecho de acceso y ejercicio de las actividades económicas, vinculado al mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados.

En este sentido, conviene hacer una referencia a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (o LGUM), que ha regulado el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio español y cuya aplicación concreta al sector de transportes ha sido reconocida por el Tribunal Supremo en su reciente de Sentencia 921/2018, de 4 de junio de 2018 (recurso 438/2017).

A tenor de la citada LGUM, artículo 16, el acceso y ejercicio de las actividades económicas será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales. En vista de ello, todo límite al acceso o ejercicio de las actividades económicas requiere justificación en términos de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 y 17 LGUM).

Pues bien, tales derechos de acceso y ejercicio a las actividades económicas, reconocidos por el Derecho europeo y por el ordenamiento interno, se han visto suprimidos para un buen número de operadores al amparo de la supuesta protección de intereses económicos de una actividad conexas (el taxi) y de intereses medioambientales y de movilidad.

En definitiva, la valoración circunstanciada de intereses en conflicto debe analizar si en el presente caso han de prevalecer los intereses públicos sobre el acceso y ejercicio de las actividades económicas, vinculados a la competencia en el mercado o, de otro lado, intereses económicos del taxi, medioambientales y de movilidad.

A juicio de esta parte, dicha ponderación no puede hacerse en abstracto, sino que debe atender a un principio de principio de proporcionalidad en la adopción de medidas restrictivas de derechos individuales (los de acceso y ejercicio de una actividad, según lo indicado).

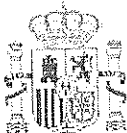
Dicho de otro modo, debe analizarse si la protección de intereses públicos a que responde el Reglamento justificaba una restricción tan grave de los derechos de cerca de 1.000 operadores sobre los cuales el Reglamento tiene un efecto equivalente al de la extinción de su autorización de ámbito nacional para el territorio de la AMB. Restricción que, tal y como ha quedado puesto de manifiesto, se extiende también al resto de operadores VTC con autorizaciones obtenidas Comunidades Autónomas distintas de la de Cataluña.

Pues bien, la salvaguarda del interés económico del sector del taxi y la protección de intereses sobre medio ambiente y movilidad urbana no puede efectuarse con un completo menosprecio del derecho al acceso y ejercicio de las actividades económicas. Debe pesar en la valoración de intereses en conflicto el hecho de que los intereses supuestamente protegidos por el Reglamento pudieran haberse logrado por medios menos restrictivos.

De entrada, la proporción 1/30, confirmada por el Tribunal Supremo en la citada Sentencia de 4 de junio de 2018, supone, a juicio de esta parte, una salvaguarda suficiente para la actividad del taxi. La citada restricción 1/30 impide, en la práctica, el acceso a nuevas licencias de VTC. El AMB pretende ir más allá privando de eficacia a sentencias judiciales que otorguen licencias conforme a la regulación del VTC anterior a la Ley 9/2013. Dicha actuación, no solo es desproporcionada, sino que no cabe descartar que incurra en desviación de poder.

Por otro lado, la protección del medio ambiente y de intereses en materia de movilidad son criterios implícitos en la autorización de ámbito nacional de los VTC, como recuerda la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio pasado. De otro lado, dicha protección admite otras muchas medidas menos restrictivas, como por ejemplo el fomento de vehículos con menor impacto sobre el medio ambiente.





Considerando insuficiente dicha protección del taxi y de otros intereses sobre medio ambiente movilidad que otorga la regulación de la autorización de ámbito nacional, el Reglamento expulsa del Área Metropolitana a cerca de 1.000 operadores, afectando de ese modo a situaciones preexistentes. En casos análogos, que afecten a una situación preexistente de signo favorable, la jurisprudencia ha considerado procedente la suspensión.

A lo anterior debe añadirse la discriminación que supone pretender la protección del medio ambiente o la movilidad a costa de un único tipo de operadores (los titulares de licencias de VTC), y no de otros que realizan actividades análogas (titulares de la licencia de autotaxi), o del resto de usuarios de vehículos privados dentro del AMB, y que suponen un colectivo sustancialmente mayor que el de dichos titulares de licencias de VTC que cesarán de prestar servicio (unos 1.000, como se dijo).

Por las razones señaladas, no se da en este caso perturbación grave de intereses generales o de terceros.

Baste decir, con relación a la protección del taxi, que medidas recientes adoptadas por el legislador nacional (en esencia, Real Decreto 1057/2015 y Real Decreto-ley 3/2018) han salvaguardado el equilibrio entre la actividad de VTC y la del taxi. La citada sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 confirmó que las limitaciones al VTC derivadas del Real Decreto 1057/2015 se justificaban en "preservar un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano a fin de asegurar una modalidad como la del taxi".

Dicho de otro modo, la regulación para la obtención de autorizaciones de VTC ámbito nacional ya tiene en cuenta de forma suficiente los intereses de la actividad del taxi, y también otros vinculados a la obtención de autorizaciones, como los del medio ambiente y la protección del entorno urbano. Dicho régimen de obtención de autorizaciones de ámbito nacional para el VTC seguiría vigente de acordarse la suspensión, sin que tuviese lugar ningún vacío normativo que pudiese generar perturbación alguna en los intereses generales.

En vista de ello, cabe pensar que la verdadera pretensión de la norma impugnada sea eludir el cumplimiento de sentencias judiciales que obligan a conceder autorizaciones de VTC de ámbito nacional (y que, por tanto, incluyen el territorio del AMB). Y es obvio que ninguna perturbación grave de intereses generales o de terceros puede derivarse de la ejecución de un pronunciamiento judicial.

d) Fumus boni iuri

La apariencia de buen derecho es un criterio definido esencialmente en sede jurisprudencial, al no estar previsto en la LJCA. La jurisprudencia más reciente hace una aplicación matizada del mismo, al utilizarlo en ciertos casos (nulidad de pleno derecho manifiesta, etc.), a fin de evitar que se prejuzgue el fondo del asunto en sede cautelar. De entre los numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo en tal sentido se cita, por todos, la sentencia de 12 de febrero de 2018 (casación 103/2017), la cual señala lo siguiente:

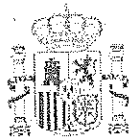
[...] la citada jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de la doctrina de la apariencia del buen derecho, utilizándola en determinados supuestos (de nulidad de pleno derecho, siempre que sea manifiesta o ante actos dictados en cumplimiento o ejecución de una disposición general declarada nula, de existencia de una sentencia que anula el acto en una instancia anterior aunque no sea firme; y de existencia de un criterio reiterado de la jurisprudencia frente al que la Administración opone una resistencia contumaz), pero advirtiendo, al mismo tiempo, de los riesgos de la doctrina al señalar que "la doctrina de la apariencia de buen derecho, tan difundida, cuan necesitada de prudente aplicación, debe ser tenida en cuenta al solicitarse la nulidad de un acto dictado en cumplimiento o ejecución de una norma o disposición general, declarada previamente nula de pleno derecho o bien cuando se impugna un acto idéntico a otro ya anulado jurisdiccionalmente, pero no [...] al predicarse la nulidad de un acto, en virtud de causas que han de ser, por primera vez, objeto de valoración y decisión, pues, de lo contrario se prejuzgaría la cuestión de fondo, de manera que por amparar el derecho a la efectiva tutela judicial, se vulneraría otro derecho, también fundamental y recogido en el propio artículo 24 de la Constitución, cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba, porque el incidente de suspensión no es trámite idóneo para decidir la cuestión objeto del pleito [...]".

La acción de esta Comisión se fundamenta en el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado. El que la norma tenga efectos asimilables a la revocación de autorizaciones basta por sí solo para acreditar la apariencia de buen derecho de la solicitud de suspensión.

Sin perjuicio de ello, no puede dejar de observarse la manifiesta nulidad de pleno derecho en que incurre el Reglamento: se ha dictado por una autoridad, el AMB, que no tiene competencia para exigir una autorización a la actividad de VTC, y cuyo efecto es privar de eficacia a las autorizaciones de VTC otorgadas por quien sí es competente para ello (la Comunidad Autónoma por delegación del Estado).

Se está por tanto ante un supuesto de nulidad de pleno derecho que resulta de modo manifiesto, no pudiendo ignorarse tal circunstancia a efectos del fumus boni iuri (...)





TERCERO: Oposición manifestada por la defensa letrada del ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA (AMB) en el trámite de comparecencia

Entiende, la defensa letrada del AMB, que no concurren los requisitos susceptibles de justificar la adopción de una medida cautelar como la interesada por la actora.

No existiría "apariencia de buen derecho", porque, al cabo, la autorización metropolitana de nuevo cuño, sólo les sería exigible a los vehículos dotados de autorización VTC para la prestación de servicios cuyo origen y destino se situase en el ámbito metropolitano de Barcelona. En tal circunstancia, nos hallaríamos ante un transporte estrictamente "intracomunitario", de competencia legislativa autonómica, no sometido a la legislación estatal en materia de transportes.

Por lo demás, la nueva autorización metropolitana no les sería exigible a los vehículos dotados de autorización VTC que realizasen otro género de trayectos; incluso si el origen o el final del recorrido (sólo el final o sólo el origen) se situase en el ámbito metropolitano de Barcelona.

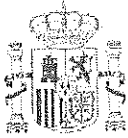
Tampoco existiría "peligro de mora procesal", toda vez que los perjuicios de índole económica y laboral traídos a colación por la recurrente, podrían verse suficientemente compensados con una estrategia empresarial dirigida a potenciar los trayectos no estrictamente metropolitanos y, en su caso, con la correspondiente reubicación del personal afectado. No sin añadir el carácter resarcible *ex post facto* de los perjuicios de naturaleza económica.

Así las cosas, según el AMB debería prevalecer el interés público asociado *per se* al RM-VTC; entre otras razones, por su incidencia en la buena ordenación del tráfico y por su contribución a la mejora de la movilidad y del medio ambiente.

CUARTO: Oposición manifestada por las entidades codemandadas

Las entidades codemandadas también se han opuesto a la confirmación o mantenimiento de la medida cautelar. Y lo han hecho con argumentos en gran medida coincidentes con los expuestos por la defensa letrada del AMB. Aunque no sin insistir en que las autorizaciones VTC suponen un fraude de ley porque están amparando servicios privativos del taxi y haciendo posible que se vean desconocidas las competencias exclusivas de índole intracomunitario (intracomunitario catalán) en materia de transportes de viajeros.





Asimismo, para las codemandadas la interpretación de la ley realizada por la CNMC, supone una puesta en cuestión del papel institucional de los entes locales en todo lo que atañe al transporte urbano e interurbano de viajeros.

QUINTO: El régimen jurídico de las medidas cautelares en el orden contencioso-administrativo

En el orden contencioso-administrativo, el régimen de las medidas cautelares viene determinado directamente por las estipulaciones contenidas en los art. 129 y siguientes de nuestra Ley procesal (LJCA).

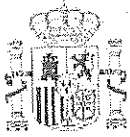
De esos preceptos se infiere que el órgano judicial deberá resolver la pieza tras efectuar una ponderación de todos los intereses en presencia. Rechazando -por lo demás- planteamientos que pudieran dejar prejuzgada la resolución definitiva del pleito principal y teniendo en cuenta que la finalidad de las medidas cautelares no es otra que la de conjurar el riesgo (el riesgo cierto o razonable) de que la ejecución o aplicación inmediata de las actuaciones administrativas impugnadas, pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso contencioso-administrativo aun en la hipótesis de finalizar el litigio con una Sentencia estimatoria firme, siempre lejana en el tiempo.

La parquedad de la LJCA en lo que atañe a los requisitos a los que se hallan sometidas las medidas cautelares, hace que sea insoslayable acudir supletoriamente a la LEC.

Y -en lo que ahora importa- de esta última se desprenden las siguientes reglas:

- El deber que pesa sobre el solicitante de "justificar" cumplidamente que la denegación de las medidas cautelares podría traducirse en situaciones susceptibles de impedir o dificultar la efectividad real (la utilidad, al cabo) de una eventual sentencia estimatoria firme -*peligro de mora procesal*- (art. 728.1 LEC).
- La imposibilidad, ello no obstante, de obtener medidas cautelares frente a situaciones de hecho consentidas durante largo tiempo (art. 728.1 LEC).
- La carga que pesa sobre el peticionario en orden a presentar datos, argumentos y justificaciones documentales o de otra índole, susceptibles de llevar al órgano judicial, cuando menos a no poder descartar *prima facie* la hipótesis de una Sentencia eventualmente estimatoria -*apariencia de buen derecho*- (art. 728.2 LEC).





• La carga que también pesa sobre el promotor de las medidas, en orden a interesar su adopción con claridad y precisión, justificando cumplidamente la concurrencia de los presupuestos legalmente exigidos (art. 732.1 LEC); y no sin tener presente que, con la solicitud de medidas habrá precluido la posibilidad de proponer otras pruebas a los efectos de la pieza.

Así las cosas (y sin perjuicio de los supuestos en que la denegación de las medidas cautelares pueda obedecer directamente a las situaciones expresamente previstas en los arts. 130.2 LJCA o 728.1 LEC), se impondrá el rechazo de las mismas cuando el interesado no haya acreditado de forma cumulativa los requisitos de peligro de mora procesal y de apariencia de buen derecho, toda vez que ambos -y no uno sólo de ellos- son necesarios en orden a obtener las medidas cautelares solicitadas (art. 735.2 LEC). Lo cual no impedirá que la especial intensidad del *peligro de mora procesal* no pueda hacer que sea suficiente, a tales efectos, una *apariencia de buen derecho* no especialmente intensa; o que una *apariencia de buen derecho* dotada de una solidez considerable, no pueda traducirse en una flexibilización del requisito de *peligro de mora procesal*.

SEXTO: Resolución definitiva de la pieza

6.1: Consideraciones previas

A la vista de la repercusión social que está teniendo el asunto que ahora nos ocupa, no estará de más que este Tribunal manifieste su comprensión frente a la inquietud y los anhelos mostrados por todos los sectores implicados en el conflicto.

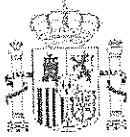
Pero ocurre que éste es un Tribunal de derecho, al que no compete modificar las leyes vigentes sino aplicarlas con método jurídico, sin más.

6.2: Antecedentes inmediatos del conflicto

A partir de una de las muchas Sentencias del Tribunal Supremo, dictadas a propósito de sendas denegaciones administrativas de autorizaciones VTC (la STS 3ªª, de 18 de diciembre de 2017, casación 885/2016), veremos que los estadios más inmediatos del conflicto que ahora nos ocupa podrían describirse de la siguiente manera:

1º: Contingentación de las autorizaciones VTC en virtud de lo dispuesto en los art. 181.2 del Reglamento ejecutivo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), 14.2 de la Orden ministerial de 30 de julio de





1998 y, ulteriormente, 14.1 de la Orden FOM/36/2008. Contingentación, como mínimo, a razón de 1 VTC por cada 30 licencias de taxis.

2º: Derogación tácita de esa contingentación como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley *omnibus* 25/2009, de 22 de diciembre.

3º: Previsión, por la Ley 9/2013, de 4 de julio, de la posibilidad de restablecer la contingentación de las autorizaciones VTC a través de disposiciones reglamentarias.

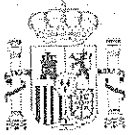
4º: Restablecimiento efectivo de la contingentación, con efectos *pro futuro* exclusivamente, por mor del RD 1057/2015, de 21 de noviembre.

Como consecuencia de todo ello, las solicitudes de autorización VTC formuladas entre el 2º y el 4º estadio no estaban sometidas a limitación alguna por razón del número de licencias de taxi existentes y, aunque las Administraciones gestoras intentaron denegar el máximo posible de solicitudes con la tesis de que la Ley 9/2013 había resucitado la primigenia cuota 1/30 (una autorización VTC por cada treinta de taxis), los órganos jurisdiccionales y, en última instancia, el Tribunal Supremo, abortaron esa interpretación al recordarnos que la derogación de una norma no hace que recobren vigencia las que ésta habría derogado en su momento. O dicho de otro modo: que la sustitución de la Ley 25/2009 por la Ley 9/2013, no había traído consigo la reviviscencia de las limitaciones reglamentarias derogadas por la primera, sin perjuicio de autorizar su restablecimiento *ex novo* y *pro futuro*, como al final acabó ocurriendo merced al RD 1057/2015.

Así las cosas, nos encontramos hoy en día, en el ámbito metropolitano de Barcelona, con un considerable contingente de autorizaciones VTC, concedidas en su mayor parte durante el periodo libre de restricciones, o reconocidas por los Tribunales por haberse solicitado durante ese mismo periodo. Autorizaciones, éstas, que pueden verse afectadas por las previsiones del RM-VTC.

Que pueden verse afectadas porque la Disposición adicional 1ª de ese Reglamento establece que "se limita el número total de autorizaciones a las otorgadas según la disposición transitoria anterior"; y esa disposición transitoria, amén de las autorizaciones metropolitanas otorgadas en su momento, sólo salva las autorizaciones VTC concedidas por la Generalitat de Catalunya de conformidad con la Orden ministerial de 30 de julio de 1998, precisando en tiempo pasado, esa misma transitoria, que la susodicha Orden





“establia la primera limitació segons la proporció 1/30 respecte de les llicències de taxi, i que es troben operatives a l'entrada en vigor d'aquesta norma”.

Como es de ver, se trata de una prescripción normativa que privaría de virtualidad a las autorizaciones VTC obtenidas durante el periodo en el que desaparecieron las restricciones tantas veces mencionadas; y, lo que es más grave, impediría que fuesen “operativas” las autorizaciones VTC concedidas en ejecución de Sentencia, con lo cual quedaría seriamente comprometido el derecho fundamental de los solicitantes a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

Añadir que la situación descrita al principio, no ha cambiado con motivo de la normativa estatal dictada a partir del Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, toda vez que la nueva ordenación legal y reglamentaria de los transportes terrestres, ni ha previsto medidas de carácter retroactivo, ni ha alterado la naturaleza y alcance de las autorizaciones VTC; que siguen siendo autorizaciones de carácter “estatal” otorgadas, por delegación, por las “Comunidades Autónomas” y que habilitan por sí mismas para la prestación de servicios “urbanos e interurbanos” “en todo el territorio nacional”, según podremos ver más adelante.

6.3: Nuestro Auto de 19 de julio de 2018

En nuestro Auto de 19 de julio de 2018 dijimos lo siguiente:

“En el presente caso, concurren los requisitos de fondo por los que se rigen las medidas cautelares.

El recurso contencioso-administrativo deducido por la CNMC presente una *apariencia de buen derecho* que -dicho sin prejuzgar-, por el momento se nos presenta como especialmente intensa.

El propósito del *Reglament* impugnado, de cercenar sensiblemente el número de autorizaciones VTC operativas en el entorno metropolitano de Barcelona, parece, hoy por hoy, bastante claro, siendo especialmente elocuentes las previsiones transitorias y adicionales que contiene la citada disposición de carácter general.

Nos enfrentamos, pues, a una norma reglamentaria que presenta toda la apariencia de pretender soslayar que las autorizaciones VTC son títulos habilitantes estatales (gestionados en Catalunya por la Generalitat) que por sí mismos permiten la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional (art. 91.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres; art. 182.2 de su Reglamento ejecutivo; y art. 4 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero) y que precisamente por su naturaleza y alcance no pueden verse cortocircuitados por otros títulos habilitantes indebidamente yuxtapuestos.

Dicho, lo anterior, no sin añadir la dudosa compatibilidad del *Reglament* metropolitano con las previsiones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, traídas a colación por la defensa letrada de la CNMC.

En otro orden de cosas, también será menester reconocer la concurrencia del requisito de *peligro de mora procesal*.

De la entrada en vigor del *Reglament* metropolitano impugnado pueden derivarse daños y perjuicios difíciles de restañar aun en la hipótesis de una (lejana) Sentencia estimatoria firme.





Amén de los inconvenientes y graves problemas resaltados por la defensa letrada de la CNMC (que daremos por reproducidos), y de padecer las competencias estatales y autonómicas en la materia, la vigencia inmediata de la norma traería consigo la claudicación o pérdida automática de vigencia de buena parte de las autorizaciones VTC que operan actualmente en el ámbito metropolitano de Barcelona, además de verse perjudicadas aquéllas que se hallan en trance de ser concedidas en ejecución de Sentencia. Y todo ello, con las secuelas de rigor: perjuicio para los clientes del servicio; pérdida de puestos de trabajo; pérdida de inversiones; depreciación de los activos de las empresas; etc, etc.

Por el contrario, no se aprecia que la paralización de la entrada en vigor del *Reglament* pueda traducirse en un empeoramiento significativo de las condiciones del servicio de taxi. Máxime si interpretamos esta observación en un contexto en el que, como ya apuntábamos más arriba, la *apariencia de buen derecho* que asiste a la CNMC es, por el momento, muy, muy intensa.

Procederá, pues, suspender el *Reglament* impugnado.”

Y lo que dijimos el 19 de julio pasado lo vamos a mantener, con algunas precisiones añadidas.

6.4: Resolución definitiva de la pieza de medidas cautelares

Tras analizar los alegatos de las partes, este Tribunal se verá en la tesitura de tener que confirmar la suspensión cautelar del RM-VTC; del RM-VTC en su integridad, porque como todos los contendientes han acabado reconociendo, el efecto sería el mismo para el caso de limitar formalmente la medida a los preceptos más significativos del Reglamento.

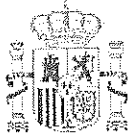
En esta pieza, carecerán de relevancia los dictámenes y documentos de diverso orden que algunas partes han presentado a través de la Oficina judicial, sin perjuicio de que aquéllos puedan ser aportados en los autos principales, en el momento procesal oportuno.

Y carecerán de relevancia porque nuestra decisión va a descansar fundamentalmente en la apreciación de una muy intensa “apariencia de buen derecho” en lo que atañe a las tesis de la parte actora. Dicho, esto, sin perjuicio del peso que puedan tener los hechos notorios o los hechos no controvertidos.

APARIENCIA DE BUEN DERECHO

Como vino a decir en su día el ATS 3ª3ª, de 20 de diciembre de 2011 (casación 769/2011), precisamente al abordar la suspensión cautelar de una disposición de carácter general, cuando la apariencia de buen derecho de la tesis actora alcanza un nivel de intensidad de serias proporciones, *se hace posible su toma en consideración como factor relevante para acceder a la tutela cautelar, incluso si se adopta un enfoque limitado y restrictivo sobre la incidencia de este factor complementario de apreciación en el otorgamiento de las medidas cautelares.*





Y ese es el caso en el que nos encontramos, toda vez que los alegatos formulados por las demandadas deberán decaer frente a un dato tozudo; a saber: las previsiones legales y reglamentarias estatales (damos por reproducido lo dicho al respecto en nuestro Auto de 19 de julio de 2018) que no ofrecen hoy por hoy ningún resquicio interpretativo y que nos dicen que las autorizaciones VTC son títulos habilitantes estatales gestionados a escala autonómica. Títulos habilitantes en virtud de los cuales pueden prestarse servicios “urbanos e interurbanos en todo el territorio nacional”.

Lo dice el art. 182.2 del Reglamento ejecutivo de la Ley estatal de ordenación de los transportes terrestres. Pero también lo dice -y no es un detalle menor precisamente- el redactado dado al punto 2 del art. 91 de esta última Ley, por el apartado 3 del artículo único del Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril.

Ocurre, por lo demás, que el elenco de competencias de las que dispone legalmente el AMB en materia de transportes, se halla muy lejos de poder justificar la aprobación de una norma como el RM-VTC.

El art. 14 de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, establece lo siguiente:

Article 14
Competències generals

Corresponen a l'Àrea Metropolitana de Barcelona les competències següents:

A. Urbanisme

En matèria d'urbanisme, l'Àrea Metropolitana de Barcelona té les competències regulades pel títol III.

B. Transport i mobilitat

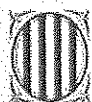
Les competències i els serveis de titularitat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en matèria de transport urbà, que comprèn els diversos serveis que discorren íntegrament per l'àmbit metropolità, i en matèria de mobilitat, en el marc del que estableix la normativa sectorial aplicable, són els següents:

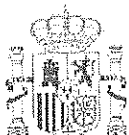
a) El transport públic urbà col·lectiu de viatgers en superfície, llevat del sistema tramviari que integra el sistema ferroviari de Catalunya. L'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona és una àrea de gestió unitària del transport, de manera que el transport és urbà si hi transcorre íntegrament.

b) La prestació del servei de transport públic subterrani de viatgers, d'acord amb la legislació sectorial aplicable i sens perjudici de les competències de la Generalitat en aquesta matèria.

c) L'ordenació i la intervenció administratives del servei de taxi.

d) L'aprovació del Pla metropolità de mobilitat urbana, d'acord amb la legislació sectorial aplicable i sens perjudici de les competències que aquesta legislació atribueix a l'autoritat territorial de la mobilitat de la Regió Metropolitana de Barcelona. A aquests efectes, s'entén per mobilitat urbana la que afecta l'àrea de gestió unitària de l'Àrea Metropolitana de Barcelona segons el que estableix la lletra a. La definició de la xarxa viària bàsica metropolità en el Pla metropolità de mobilitat urbana comporta la participació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en la programació i la gestió del trànsit en aquesta xarxa, conjuntament amb el departament de l'Administració de la Generalitat competent en la matèria.





e) La coordinació i la gestió, per delegació dels ajuntaments, dels serveis complementaris de la mobilitat que comporten l'ús especial o privatiu de la via pública i l'ordenació i la gestió del transport de viatgers amb una finalitat cultural i turística.

f) La promoció del transport sostenible.

Prima facie, ninguna de las atribuciones que acabamos de transcribir es susceptible de acoger en su seno la potestad para regular y gestionar el transporte amparado en las autorizaciones VTC; y menos aún para establecer a su través un régimen sancionador de dudosa apoyatura legal.

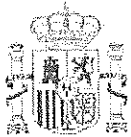
Es cierto que el art. 38.3 de la Llei 12/1987, de 28 de maig, preveía la posibilidad de que los entes metropolitanos ordenasen y gestionasen el transporte de viajeros en vehículos turismo; pero lo cierto es que la Llei 31/2010 limitó tal competencia al "taxi"; y, hoy por hoy, no resulta posible asimilar los servicios de taxi y los prestados por vehículos VTC, toda vez que estos últimos no pueden recoger pasajeros en la calle; no pueden utilizar el carril bus; no pueden portar distintivos; no pueden disponer de las clásicas paradas, etc.

Se nos dirá que existe un número importante de vehículos VTC que no respeta esas limitaciones; pero eso nos situaría ante un escenario ajeno a nuestra litis. Nos situaría ante un problema de policía administrativa y de lucha contra el fraude.

Por virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto (posterior a la Ley 12/1987, invocada por las demandadas) el Área Metropolitana de Barcelona tiene potestad reglamentaria y de intervención administrativa en relación con el taxi, pero no respecto del arrendamiento de vehículos con conductor. La Ley 31/2010 podría haberlo previsto, pero lo cierto es que no lo hizo y no atribuyó potestad reglamentaria al AMB en relación con la modalidad de transporte concertado de personas, limitando, pues, esa potestad metropolitana al taxi propiamente dicho.

Así las cosas, el AMB carece de competencia para reglamentar la intervención del arrendamiento de vehículos con conductor VTC y, por consiguiente, para imponer, en su ámbito territorial, una autorización añadida a la estatal. Menos aún para reglamentar la intervención y regular las autorizaciones necesarias con efectos retroactivos, y limitar, como se hace en la Disposición adicional 1ª del Reglamento, el número total de autorizaciones a las otorgadas según la Disposición Transitoria anterior, que sólo salva las autorizaciones VTC concedidas por la General de Cataluña de conformidad con la Orden ministerial de 30 de julio de 1998, precisando en tiempo pasado, esa misma transitoria, que





la susodicha Orden establecida la primera limitación según la proporción 1/30 respecto de las licencias de taxi, que se encuentren operativas a la entrada en vigor de esta norma.

En resumidas cuentas: todo lo que hemos venido diciendo hasta ahora justificaría la confirmación de la medida cautelar que nos ha sido solicitada, sin necesidad de entrar en mayores consideraciones. Ello no obstante, completaremos nuestras consideraciones con algunas referencias al peligro de mora procesal y a la ponderación de intereses en presencia.

PELIGRO DE MORA PROCESAL Y PONDERACIÓN DE INTERESES CONTRAPUESTOS

¿Qué podría suceder si este Tribunal no adoptase la medida cautelar que le ha sido solicitada?

El Tribunal es consciente -en el limitado y provisional ámbito de las medidas cautelares- que la suspensión cautelar del Reglamento puede perjudicar al sector del taxi; sector, éste, que puede resultar gravemente afectado por la competencia de los vehículos con autorización VTC. Como también es consciente de que los titulares de autorizaciones VTC pueden verse seriamente perjudicados para el caso de alzarse la suspensión del Reglamento de autos.

Tampoco obvia el Tribunal que las autorizaciones VTC pueden incidir *de facto* en aspectos de movilidad, tráfico, y, el más importante, calidad ambiental atmosférica de las ciudades y del AMB, y, por consiguiente, tener incidencia en la salud de las personas, pero la ponderación de esos intereses no puede decidir la cuestión que aquí se plantea, pues, por carecer de potestad reglamentaria respecto del arrendamiento de vehículos con conductor, dentro y fuera del ámbito de la AMB, esta última no es competente para ponderar esos intereses, ni este Tribunal puede tomarlos en consideración, no por carecer de importante -pues sin duda la tienen- sino por falta de potestad reglamentaria de la AMB, salvo en lo concerniente al taxi.

Es por ello, porque aún *in limine litis* y en sede de medidas cautelares ya puede apreciarse la falta de potestad reglamentaria, con la consiguiente apariencia de buen derecho de la tesis de la actora, que debe mantenerse la medida cautelar de suspensión, a fin de evitar la materialización de los perjuicios que necesariamente han de derivarse de la aplicación del Reglamento, al que, muy probablemente, no se le pueda reconocer validez en sentencia por el motivo antes expresado; no por considerar que esos perjuicios sean de mayor





importancia que los que vaya a sufrir el sector del taxi, sino porque la potestad para reglamentar los intereses en conflicto no corresponde al AMB.

SÉPTIMO: Costas

El estadio en el que nos encontramos justifica que no sea preciso, por el momento, efectuar pronunciamiento especial alguno en materia de costas.

PARTE DISPOSITIVA

Por lo expuesto, **ACORDAMOS:**

1º: DENEGAR las pruebas solicitadas en la comparecencia y disponer su devolución a las partes que las habrían presentado; sin perjuicio de que dichas pruebas puedan ser propuestas y aportadas en los autos principales, en el momento procesal oportuno.

2º: RATIFICAR nuestro Auto de 19 de julio de 2018 y, por ello mismo, atender la solicitud formulada por la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA** en los presentes autos RO 159/2018 y, en su consecuencia, **SUSPENDER CAUTELARMENTE** el *Reglament d'ordenació de l'activitat de transport urbà discrecional de viatgers amb conductor en vehicles de fins a nou places que circula íntegrament a l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* (BOP y DOGC de 9 de julio de 2018) aprobado por el **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA**.

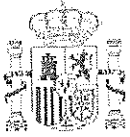
3º: NO EXIGIR contracautela por parte de la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA**.

4º: INSTAR del **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA** la inmediata publicación, a su exclusiva costa, de la parte dispositiva del presente Auto en el BOP, en el DOGC y en la página web de la institución.

Sin imposición de costas.

COMUNÍQUESE DE INMEDIATO y por el medio más rápido posible el presente Auto al **ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA**, para que lo lleve a puro y debido efecto y practique de inmediato lo que exija el cumplimiento del fallo incidental, con indicación, en un plazo máximo de diez días, de los datos del órgano metropolitano responsable de todo ello.





NOTIFÍQUESE también al resto de partes; y hágase saber a todas que contra la precedente resolución interlocutoria podrán deducir reposición en un plazo máximo de cinco días hábiles, sin que la interposición de dicho recurso produzca efectos suspensivos.

Lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos/a. Sres/a. Magistrados/as.

