

Foro de Actualidad

España

REQUISITOS DE ACCESO AL SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

Nicolás Nägele García de Fuentes y Diego José Pérez Rodríguez
Abogados del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid)

Requisitos de acceso al servicio de arrendamiento de vehículos con conductor

El arrendamiento de vehículos con conductor (o servicio VTC) ha vivido una transformación en los últimos diez años tras la irrupción de los servicios de la sociedad de la información. Esta evolución tecnológica ha planteado un conjunto de retos económicos, medioambientales y sociales que explican, en parte, las constantes adaptaciones del régimen jurídico aplicable. A propósito de estos cambios legislativos, este foro realiza una labor de análisis y síntesis de los requisitos de acceso al servicio de VTC en la normativa nacional, así como en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid.

PALABRAS CLAVE:

ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULO CON CONDUCTOR, AUTORIZACIÓN VTC, MOVILIDAD URBANA.

Access requirements to VTC service

The chauffeur-driven vehicle service ("VTC service") has undergone significant changes over the last ten years since the emergence of information society services. This technological development has raised a series of economic, environmental and social challenges that partly explain the constant adjustments to the applicable law. This article summarises the requirements to access VTC services in Spain, as well as the specific rules applicable in the Autonomous Regions of Andalusia, Catalonia and Madrid.

KEYWORDS:

CHAUFFEUR-DRIVEN VEHICLE SERVICE, VTC LICENSE, URBAN MOBILITY.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15-1-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-1-2023

Nägele García de Fuentes, Nicolás; Pérez Rodríguez, Diego José (2023). Requisitos de acceso al servicio de arrendamiento de vehículos con conductor. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 61, pp. 101-109 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

La irrupción de los servicios de la sociedad de la información ha supuesto un cambio sin precedentes en el último siglo en la forma de contratar y prestar los servicios.

La movilidad urbana no ha sido ajena a esta transformación. En la última década, hemos podido observar el desarrollo de una amplia gama de actividades en el ámbito del transporte, entre las que se encuentra el arrendamiento de vehículos con conductor, también conocido como “servicio VTC”.

Esta evolución tecnológica ha planteado un conjunto de retos económicos, medioambientales y sociales que explican, en parte, las constantes adaptaciones del régimen jurídico aplicable. A título de ejemplo, en el último lustro, se ha modificado hasta en seis ocasiones la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (la “LOTT”), y quince comunidades autónomas han aprobado su propia normativa.

A propósito de estos cambios legislativos, este foro realiza una labor de análisis y síntesis de los requisitos de acceso al servicio de VTC en la normativa nacional, así como en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid. Por razones de extensión, nuestra revisión se limita a estas tres comunidades autónomas al concentrar estas en torno al 85 % de las autorizaciones VTC vigentes en España y representar tres modelos de ordenación del transporte terrestre.

2. Características del servicio VTC: evolución en torno al taxi

La regulación aplicable al servicio VTC viene definida no solo por la propia naturaleza de sus prestaciones, sino también por la decisión de política legislativa de diferenciarlo de una actividad afín como es el transporte de viajeros en vehículos de turismo, esto es, el servicio de taxi.

Ambos comparten una serie de características comunes, al ser calificadas por la LOTT como un servicio de:

- i. Transporte por carretera: en vehículos que circulen sin camino de rodadura fijo y sin medios fijos de captación de energía por vía terrestre (art.1.1 LOTT).
- ii. Público: por cuenta ajena mediante retribución económica (art. 62.2 LOTT).

- iii. Discrecional: sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido (art. 64.1 LOTT).
- iv. Viajeros: desplazando personas y sus equipajes (art. 63.1.a LOTT).
- v. En turismo: vehículos contruidos y acondicionados para el transporte de personas con, al menos, cuatro ruedas y un máximo de nueve plazas incluyendo al conductor (Anexo I del Real Decreto Legislativo 6/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).
- vi. Liberalizado: en régimen de economía de mercado y bajo el principio de libertad de contratación (arts. 12 y 94 LOTT).
- vii. Regulado. Como sucede en otros sectores liberalizados, sujeto a unos requisitos mínimos de acceso, que es necesario acreditar para obtener la correspondiente autorización o licencia, y de prestación del servicio.

Es en estas condiciones de acceso y prestación donde surgen las principales diferencias entre el servicio de taxi y VTC, que tendrían una doble justificación.

En primer lugar, la regulación diferenciada se explica por el mayor control que pueden ejercer los usuarios en los servicios precontratados. En palabras del abogado general de la Unión Europea, la precontratación concede a los clientes *"un mayor control sobre cómo, dónde y a qué precio se les transporta"* (conclusiones del abogado general Sr. Maciej Szpunar de 15 de diciembre de 2022 —C-50/21—). El hecho de que los prestadores de servicios VTC tengan vedada la posibilidad de contratar a pie de calle explicaría, en parte, la mayor libertad en su regulación.

En segundo lugar, según el Tribunal Supremo, existe un interés legítimo de los poderes públicos en mantener un transporte urbano adecuado, lo cual puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justificaría la toma de medidas legislativas ordenando al propio servicio de taxi y a otros análogos en el mismo segmento del mercado (STS de 4 de junio de 2018 núm. 921).

Nuestro ordenamiento jurídico reserva al sector del taxi tres importantes prerrogativas: monopolio en la contratación directa del servicio a pie de calle, uso exclusivo de carriles especiales y estacionamientos en zonas de especial protección (infraestructuras de transporte, centros hospitalarios, establecimientos hoteleros, lugares concurridos...) y control de la oferta mediante una doble limitación: por un lado, del número de licencias de taxi y, por otro, de autorizaciones VTC mediante la conocida regla 1/30 (ver sección 4).

En cambio, la normativa autonómica y la local prevén un número significativo de requisitos de acceso y prestación que comprenden aspectos tales como las características del vehículo, vestimenta, horarios, estructura tarifaria fija o la obligación de prestación universal, entre otros.

Dicho esto, conforme una y otra actividad se han ido asemejando, el legislador ha entendido oportuno acercar su régimen jurídico, lo que explica las últimas novedades aplicables a los servicios VTC que veremos en los siguientes apartados.

3. El RDL 13/2018

El cambio más relevante en los últimos años fue incorporado por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (“RDL 13/2018”).

Este Real Decreto-ley modifica el alcance territorial de las autorizaciones VTC existentes a su entrada en vigor y, con ello, el régimen competencial de comunidades autónomas y entidades locales.

Con anterioridad a la aprobación del RDL 13/2018, la prestación del servicio VTC requería de una autorización única y válida para todo el territorio nacional. Su regulación se contenía, en esencia, en la LOTT y el Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (“ROTT”).

El RDL 13/2018 limitó el ámbito territorial de estas autorizaciones “nacionales” a los servicios de carácter interurbano, excluyendo así los urbanos. A estos efectos, se considera interurbano todo transporte cuyo recorrido exceda el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta (art. 91.1 LOTT).

En coherencia con lo anterior, la regulación aplicable al servicio VTC varía en función de si estamos ante un transporte urbano, interurbano dentro de una única comunidad autónoma, o interurbano entre dos o más comunidades autónomas. Así, el esquema competencial resultante del RDL13/2018 puede resumirse como sigue:

- i. Interurbano entre comunidades autónomas. Queda regulado por la LOTT y el ROTT, así como la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, si bien esta Orden se encuentra en gran parte derogada.
- ii. Interurbano en una única comunidad autónoma. Adicionalmente a la normativa citada en el apartado A, la disposición adicional primera del RDL 13/2018 habilita a las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones VTC de ámbito nacional para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 de la ROTT, en los términos siguientes: a) la modificación solo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial; b) solo podrá referirse a condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo; y c) la modificación deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.

A sensu contrario, las comunidades autónomas no pueden incorporar requisitos adicionales de acceso a la autorización de transporte interurbano.

- iii. Transporte exclusivamente urbano. Los órganos con competencias en materia de transporte urbano están facultados para determinar las condiciones de acceso (*e. g.*, autorización) y prestación en este ámbito.

En definitiva, el RDL 13/2018 no exige que las comunidades autónomas y entidades locales aprueben una normativa y régimen de autorización específico para esta actividad, sino que les habilita para hacerlo en función de las necesidades de cada región (conforme a su exposición de motivos, “*se permite*”). Por tanto, tras la aprobación del RDL 13/2018 resulta preciso ser titular de una autorización VTC nacional para los transportes interurbanos y, además, las comunidades autónomas y/o entidades locales podrán incorporar un nuevo permiso para los trayectos urbanos.

4. Transporte interurbano

Sentado lo anterior, cabe revisar el marco jurídico aplicable al transporte VTC interurbano. Como hemos anticipado, su prestación requiere de la obtención previa de la correspondiente autorización —las conocidas “autorizaciones VTC”— (arts. 99.4 LOTT y 180 ROTT).

Estamos ante una autorización de carácter reglado y por vehículo —no por empresa—, por lo que su titular solo podrá prestar servicios VTC con el vehículo concreto vinculado a la autorización. Asimismo, el ROTT distingue con claridad entre los requisitos de acceso en el artículo 181 del ROTT (objeto de este foro de actualidad) y los de prestación del servicio en su artículo 182.

Así, conforme al artículo 181, el otorgamiento de la autorización VTC se encuentra condicionado a una lista cerrada de condiciones:

- i. Los requisitos generales exigidos para la obtención de una autorización de transporte público enumerados en el artículo 43.1 LOTT (art. 181.1 ROTT).
- ii. Los siguientes requisitos respecto del vehículo vinculado a la autorización VTC: (a) capacidad no superior a 9 plazas incluyendo el conductor; (b) motor con una potencia igual o superior a 12 caballos de vapor fiscales (CVF) y longitud mínima exterior igual o superior a 4,60 metros; o bien que utilicen como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes, los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural, el gas licuado del petróleo o cualquier otra que así se señale expresamente por resultar alternativa a los combustibles fósiles clásicos; y (c) tener menos de 10 años de antigüedad desde su primera matriculación (a excepción de vehículos históricos o con potencia igual o superior a 28 CVF) (art. 181.2 LOTT).

Hay que recordar que, en su sentencia de 4 de junio de 2018 núm. 921, el Tribunal Supremo anuló los párrafos del artículo 181 ROTT que imponían disponer en todo momento, en propiedad o arrendamiento financiero, de al menos siete vehículos dedicados a esa actividad, sobre la base de que no existía una razón de interés general que justificase tal restricción.

- iii. El ratio 1/30. Posiblemente, esta ha sido la barrera de entrada que ha dado lugar a una mayor litigiosidad y controversia en los últimos años.

Conforme a esta regla, no pueden concederse nuevas autorizaciones VTC cuando la proporción entre el número de las existentes y el de las de taxi domiciliadas en el mismo territorio de una comunidad autónoma sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas (art. 48.3 LOTT). Este ratio 1/30 puede ser modulado por las comunidades autónomas con competencias en la materia para hacerlo más restrictivo.

La conformidad de este ratio 1/30 con la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, ya fue confirmada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de junio de 2018 núm. 921. En esencia, el Tribunal Supremo no consideró esta barrera de entrada contraria a la citada norma al considerar lícito que el Estado imponga restricciones a la competencia, al ser el taxi un servicio de interés general y por considerar que las partes no habían ofrecido una posible alternativa menos restrictiva para mantener esa competencia equilibrada entre las dos modalidades de transporte urbano.

Sin embargo, este ratio ha vuelto a ser objeto de recurso con ocasión de la aprobación del Reglamento de ordenación del servicio de VTC en el Área Metropolitana de Barcelona, recurso que en la actualidad está siendo conocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el marco de este segundo procedimiento, el abogado general Szpunar (Asunto C-50/21 Prestige & Limousine S.L.) ha mantenido que este ratio 1/30 no resulta una medida idónea para la consecución de una gestión adecuada del transporte local, el tráfico y el uso del espacio público, ni para proteger el medio ambiente y, por lo tanto, constituye una restricción desproporcionada a la libertad de establecimiento reconocida en el artículo 49 TFUE.

Dicho lo anterior, las conclusiones del abogado general no son vinculantes, sino que representan una propuesta de solución jurídica, por lo que habrá que esperar al fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

5. El transporte urbano en las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Madrid

Tras la aprobación del RDL13/2018, el sector se ha enfrentado a una situación de especial incertidumbre jurídica. Con carácter temporal, el RDL 13/2018 permitía a las autorizaciones “preexistentes” seguir prestando tanto servicios de transporte urbano como interurbanos durante un plazo de cuatro años, que finalizó el 30 de septiembre de 2022.

Tras este periodo transitorio, se abrieron numerosos interrogantes en torno al modo de prestación de los servicios urbanos en aquellas comunidades autónomas sin una legislación propia en la materia. Hubo que esperar hasta la práctica finalización de los citados cuatro años para ver aprobada, a lo largo de 2022, la normativa aplicable en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y Andalucía, signo claro de las dificultades jurídicas, políticas y sociales que lo rodeaban.

A continuación, sintetizamos los requisitos de acceso de estas tres regiones. Se trata de una “foto fija” del momento actual, dado que existen numerosos recursos y propuestas legislativas en curso. No estamos, pues, ante una cuestión cerrada, sino que, por el contrario, habrá de estarse a las novedades judiciales y legislativas que se dicten y publiquen en el corto y medio plazo.

En todo caso y con los datos oficiales a 2 de febrero de 2023, la emisión de nuevas autorizaciones VTC nacionales deberá esperar algunos años en estas tres comunidades mientras persista el ratio 1/30 al haberse superado ampliamente. En concreto, Andalucía, Cataluña y Madrid cuentan, respectivamente, con 8.504, 11.204 y 14.735 autorizaciones de taxi nacionales, frente a 3.293, 2.911 y 8.724 autorizaciones de VTC nacionales.

5.1. Comunidad de Madrid

La primera norma fue aprobada por la Comunidad de Madrid a través de Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid (la “Ley 5/2022”). Dicho esto, también es cierto que se trata de una regulación parcial que deberá ser desarrollada casi en su integridad.

Se distingue entre las autorizaciones VTC de ámbito nacional domiciliadas en la Comunidad de Madrid otorgadas antes y después de la entrada en vigor de la norma.

A. Autorizaciones VTC preexistentes

Las autorizaciones “nacionales” domiciliadas en la Comunidad de Madrid con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/2022 seguirán habilitando para la prestación de servicios urbanos e interurbanos (disposición adicional cuarta aprobada por la Ley 5/2022). Para ello, sus titulares deberán cumplir tanto con las obligaciones previstas en la normativa nacional como con las que se aprueben en la Comunidad de Madrid.

En otras palabras, los operadores deberán esperar al ulterior desarrollo reglamentario para conocer los requisitos a los que estará sometido el arrendamiento de vehículos con conductor en trayectos urbanos en la región. Entretanto, los titulares podrán continuar su actividad, siempre que cumplan con las condiciones previstas en la LOTT y su normativa de desarrollo.

B. Nuevas autorizaciones

A futuro, la Ley 5/2022 incorpora una nueva autorización “autonómica” para los servicios urbanos. Por tanto, de no contar con una “autorización preexistente”, toda persona interesada en comentar a prestar servicios VTC deberá obtener una doble habilitación: (i) nacional para los trayectos interurbanos, conforme a la normativa nacional, esto es, la LOTT y su normativa de desarrollo; y (ii) autonómica para los trayectos urbanos condicionada al cumplimiento de los requisitos que la Comunidad de Madrid determine reglamentariamente (y que a fecha de hoy continúan pendientes de aprobación).

Si bien la Ley 5/2022 no lo aclara expresamente, los trabajos e informes emitidos en su tramitación indican que los ayuntamientos serán el órgano competente para su otorgamiento. En todo caso, en línea con la normativa nacional, podrá denegarse toda solicitud de nuevas autorizaciones VTC cuando, a la vista de las ya existentes (incluidas las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos), su otorgamiento implique la alteración del citado ratio 1/30.

5.2. Cataluña

Por su parte, la Generalitat de Cataluña ha optado por un modelo distinto en el Decreto Ley 9/2022, de 5 de julio, de medidas urgentes en materia de alquiler de vehículos con conductor (el "Decreto Ley 9/2022").

Las autorizaciones VTC domiciliadas en Cataluña existentes con anterioridad al Decreto Ley 9/2022 únicamente habilitan para prestar servicios interurbanos. En los urbanos, se crea una nueva modalidad de autorización VTC cuyo otorgamiento corresponde a los ayuntamientos o entes metropolitanos legalmente constituidos (art. 3 Decreto Ley 9/2022).

Asimismo, se limita su plazo de vigencia a dos años, prorrogable por una sola vez por otros dos adicionales si, en ese momento, no hubiera sido aprobada una ley que regule de forma integral los servicios de taxi y VTC (art. 6 Decreto Ley 9/2022).

El Decreto Ley 9/2022 también ha incorporado los siguientes requisitos para obtener la autorización VTC de carácter urbano: (i) ser titular de una autorización de VTC "de ámbito estatal" domiciliada en Cataluña, con un vehículo que haya sido adscrito permanentemente como mínimo durante el último año a contar desde el Decreto Ley 9/2022; (ii) haber prestado más de 100 servicios VTC durante el último año con cada autorización de ámbito nacional; (iii) disponer de un seguro de responsabilidad civil por un importe mínimo de 50 millones de euros; (iv) contar con conductores en posesión del permiso de conducción de la clase B o superior con al menos dos años de antigüedad; (v) disponer de un vehículo (a) en régimen de propiedad o arrendamiento financiero con un permiso de circulación destinado a la prestación del servicio VTC, (b) con una longitud mínima de 4,90 metros y (c) con una clasificación ambiental de etiqueta 0 o ECO (excepcionalmente podrán tener etiqueta C si se acredita que el vehículo en cuestión estaba adscrito en los términos previstos en el primer apartado); y (vi) no haber sido sancionados por la comisión de infracciones muy graves en la normativa reguladora de la actividad VTC.

El Decreto Ley 9/2022 no ha recogido de forma expresa el ratio 1/30. Sin embargo, el Área Metropolitana de Barcelona ha incorporado este límite en el Reglamento de ordenación de la actividad VTC, que ha sido objeto de recurso como hemos visto en la Sección 4).

5.3. Andalucía

En los días previos a la finalización del periodo transitorio, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12

de mayo, de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (el “Decreto Ley 8/2022”).

Siguiendo los términos de la normativa dictada por la Comunidad de Madrid, diferencia entre autorizaciones vigentes o a otorgar tras la entrada en vigor del Decreto-Ley 8/2022.

A. Autorizaciones VTC preexistentes

Conforme al nuevo artículo 18 bis, las autorizaciones VTC “nacionales” domiciliadas en la Comunidad de Andalucía preexistentes seguirán habilitando para desarrollar servicios urbanos e interurbanos.

El Decreto-Ley 8/2022 no ha incorporado requisitos adicionales de acceso. Sin embargo, sus titulares deberán cumplir con las obligaciones de prestación del servicio previstas en la Ley 2/2003 y las que la Comunidad de Andalucía determine reglamentariamente a estos efectos.

B. Nuevas autorizaciones

A futuro, todo interesado en empezar a prestar servicios VTC urbanos e interurbanos en Andalucía deberá obtener una autorización VTC. En otras palabras, una misma autorización habilitará para prestar tanto el servicio de transporte urbano como el interurbano.

Por tanto, el arrendamiento de vehículos con conductor requerirá la observancia de una doble vertiente de requisitos para la obtención de un único título: (i) nacional, para los trayectos interurbanos, conforme a la normativa nacional, esto es, la LOTT y su normativa de desarrollo; y (ii) autonómica, para los trayectos urbanos, condicionada al cumplimiento de los requisitos que la Comunidad de Andalucía determine reglamentariamente. En todo caso, el Decreto-Ley 8/2022 no ha incorporado, por el momento, ninguna condición de acceso adicional a las previstas en la LOTT y el ROTT.