Referencias Jurídicas CMS | Artículo de fondo
Competencia y UE
Junio 2017

Uber y Cabify: la disyuntiva entre más regulación y liberalización del sector del taxi

Patricia Liñán, Aida Oviedo y Polina Shishkunova

La aparición de nuevos modelos económicos en el sector de los transportes urbanos ha reavivado el debate sobre la regulación de los servicios de taxi, enfrentando a los partidarios de la liberalización de un sector que tradicionalmente ha estado sometido a una intensa intervención pública contra los defensores de esa ordenación del mercado. Los nuevos modelos de negocio de empresas como Uber o Cabify han propiciado numerosas reacciones jurisdiccionales y legislativas en todos los países de la Unión Europea. En un clima de mucha tensión, la solución no es fácil de prever, si bien habrá que estar a lo que establezcan las autoridades de competencia y los tribunales de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

Compañías como Uber y Cabify, pero también iniciativas nacionales como Lyft (EE.UU), LeCab (Francia) u Ola Cabs (Italia), conectan a través de una aplicación móvil o de una plataforma online a un pasajero que quiere llegar desde su ubicación a un punto determinado con un conductor dispuesto a realizar el trayecto a cambio de una remuneración. En el marco de este mercado de dos caras, los intermediarios ofrecen servicios de distinta gama en función de las características del vehículo y de los servicios adicionales que se ofrezcan.

La entrada en el mercado del transporte urbano de estas *start-ups* tecnológicas ha generado una fuerte oposición de los taxistas, quienes han convocado huelgas y paros en señal de protesta. Además, numerosas asociaciones han presentado demandas por competencia desleal, alegando que esas empresas se estarían prevaleciéndo de ventajas competitivas adquiridas por la infracción de leyes, en concreto, al operar sin las licencias y los seguros exigidos y en violación de la normativa laboral y fiscal, especialmente por la contratación de conductores como falsos autónomos

y por la tributación de esas empresas intermediarias en paraísos fiscales.

La legislación española contempla dos tipos de licencias para el transporte profesional de pasajeros en vehículos de menos de nueve plazas: la licencia de taxi y la licencia de vehículos de transporte con conductor (VTC). Ambas son concesiones públicas otorgadas por la Administración mediante el abono de una tasa de importe no muy elevado (inferior a los 60 euros para las VTC), pero la limitación del número de licencias activas en función de la población y la posibilidad de trasmitirlas ha dado lugar a un mercado secundario en el que una licencia de taxi puede alcanzar los 170.000 euros y una VTC los 30.000 euros aproximadamente.

Desde su aparición en España, Cabify ha operado mediante licencias VTC, mientras que Uber ha diversificado su oferta, añadiendo a su servicio inicial UberPop, prestado por conductores particulares, otros servicios de gama superior cuyos conductores sí disponen de licencias VTC. Frente a ello, las asociaciones de taxistas denuncian el incumplimiento por parte de la Administración de la norma que solo permite que se conceda una licencia VTC por cada 30 licencias de taxi, mientras que según la información disponible la proporción entre 2009 y 2013 es superior al doble, como consecuencia del vacío legal causado por una desregularización temporal del sector.

Por su parte, las autoridades de defensa de la competencia han adoptado una postura favorable a la entrada en el mercado de estos nuevos modelos de negocio, considerando que suponen una diversificación de la oferta que otorga una mayor libertad de elección a los consumidores en un mercado tradicionalmente homogéneo.

Así por ejemplo, la Comisión Europea ha hecho referencia a estas iniciativas en la Agenda para la Economía Colaborativa publicada el 2 de junio de 2016, instando a las autoridades nacionales a adaptar sus legislaciones a la nueva realidad del mercado y a contemplar la prohibición de este tipo de plataformas sólo como último recurso. No obstante, esta postura ha sido matizada en los últimos tiempos por la Comisaria Europea de Competencia Margrethe Vestager, que en una rueda de prensa el pasado 17 de mayo manifestó que ello no debe tampoco traducirse en una ausencia total de regulación, sino que se espera que Uber cumpla con la normativa fiscal, laboral y en materia de seguros, como cualquier otra empresa que actúa en el mercado.

En España, a finales de 2014, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ("CNMC") inició un proceso de consulta pública para la elaboración de un informe sobre economía colaborativa con el objetivo de presentar las propuestas para la adaptación del sector a los nuevos modelos económicos. Sin embargo, tras la polémica suscitada por la publicación en marzo de 2016 de un primer borrador, en el que se abogaba por la liberalización del sector del taxi (proponiendo la supresión de la limitación del número de licencias y la abolición de la tarificación fija), el carácter controvertido de la cuestión ha impedido a la CNMC presentar un documento definitivo.

En paralelo al proceso de consulta pública, la CNMC ha presentado varios recursos contra distintos actos normativos. Así por ejemplo, en abril de 2016, la CNMC interpuso un recurso contra los artículos del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres que limitan a nivel nacional el número de licencias VTC, posicionándose de nuevo a favor de la integración efectiva de Uber y Cabify en el mercado (el recurso está pendiente de re-

solución ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo). En el mes de mayo del año corriente, la CNMC impugnó el Decreto de la Generalitat de Cataluña sobre las aplicaciones para reservar taxis a través del móvil u otros dispositivos por limitar la entrada y capacidad de competir en los servicios de mediación del taxi. Y en el mes de junio, ha interpuesto otro recurso ante la Audiencia Nacional denunciando que la limitación de los vehículos de taxi, con carácter general, a un máximo de cinco plazas que establece la normativa aplicable de la Comunidad de Madrid es contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Desde el punto de vista del derecho de competencia desleal, el servicio UberPop es el que ha planteado más problemas. En efecto, en esta variante *low cost* de los servicios ofrecidos por Uber, los conductores son particulares que transportan pasajeros en sus propios vehículos, sin disponer de ningún tipo de licencia que los habilite para prestar servicios de transporte. Hay al menos dos procedimientos en los que se cuestiona la lealtad de Uber en la prestación de servicios a través de UberPop. El primero, ante la Audiencia Provincial de Madrid, que confirmó la suspensión cautelar del servicio mientras se resuelve la cuestión. Y el segundo, ante el Juzgado de lo Mercantil nº3 de Barcelona, y que ha llegado al TJUE a través de una cuestión prejudicial planteada por el juez sobre si el servicio prestado por Uber a través de la aplicación UberPop es un servicio de la sociedad de la información o una prestación de transporte a la luz del derecho de la Unión Europea.

El pasado 11 de mayo, el Abogado General Szpunar, encargado de pronunciarse sobre el asunto ante el TJUE, manifestó que la actividad de Uber a través de UberPop podría entenderse como de servicio mixto, formado por un servicio de conexión entre conductores y pasajeros mediante una aplicación para teléfonos móviles y un servicio de transporte –siendo éste el elemento principal desde el punto de vista económico–. En consecuencia, con ello propuso calificar a Uber como organizador y operador de un servicio de transporte urbano. Aunque se trata de un dictamen preliminar no vinculante para el Tribunal de Justicia, su publicación ha supuesto otro revés para la compañía. En efecto, si la sentencia definitiva adoptase la misma posición, Uber no podría operar su servicio UberPop sin obtener previamente las licencias exigidas por la normativa española, pues los servicios de transporte no se benefician de la libre prestación de servicios en la misma extensión que los servicios de la sociedad de la información.

También en países de nuestro entorno la aparición de aplicaciones que ponen en relación la oferta y la demanda en el sector de los transportes ha propiciado numerosas reacciones jurisdiccionales y legislativas. El servicio *low cost* UberPop ha sido prohibido por los tribunales en Alemania, Bélgica, Bulgaria y los Países Bajos. En otros países, como Francia, Dinamarca y Hungría, los Parlamentos nacionales han decidido imponer una regulación estricta del sector, que ha supuesto la prohibición del servicio o su retirada de facto del mercado por la imposibilidad de respetar las condiciones impuestas para seguir operando.

Los servicios prestados por conductores que sí disponen de licencias (UberX o UberBlack, o los servicios de Cabify) también han sido igualmente objeto de crítica por carecer de los seguros necesarios y no respetar las normas fiscales y laborales aplicables al sector del taxi. En abril, un tribunal de Roma anuló la prohibición de todos los servicios de Uber a nivel nacional por competencia desleal que había acordado un tribunal inferior hace dos años. Por su parte, el Tribunal Federal de Justicia de Alemania ha planteado recientemente una cuestión prejudicial ante el TJUE sobre la compatibilidad con el derecho europeo de la prohibición judicial del servicio de alta gama UberBlack. Mientras tanto, el parlamento belga ha iniciado un proyecto de regulación del sector para legalizar formalmente los servicios prestados por conductores con licencia a través de este tipo de plataformas.

En medio de un ambiente generalmente hostil a estos nuevos modelos económicos, el pasado 30 de mayo, la Federación Española del Taxi ha pedido ante todos los grupos parlamentarios una revisión del marco jurídico del servicio público del taxi y una mejor regulación de las actividades de intermediación del transporte urbano de viajeros. Entre las peticiones presentadas para aumentar la competitividad y calidad del servicio, respetando las licencias y tarifas públicas, destaca la creación de una plataforma digital pública de reserva de taxis.

En definitiva, la aparición de estos nuevos operadores del transporte urbano ha hecho temblar los cimientos que sustentan la rígida ordenación del sector, iniciando una batalla por la liberalización del mercado cuyo final no es fácil de prever.

La presente publicación no constituye opinión profesional o asesoramiento jurídico de sus autores.