



2 d'abril de 2019

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del transport de viatgers en vehicles de fins a nou places.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller de Territori i Sostenibilitat, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del transport de viatgers en vehicles de fins a nou places, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del transport de viatgers en vehicles de fins a nou places

1. Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa

1.1 Context normatiu en què s'impulsa la iniciativa

1.1.1 La regulació del servei de taxi

L'activitat de transport de viatgers en vehicle taxi es troba regulada actualment per la Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi

Aquesta Llei regula els serveis de taxi urbà i interurbà a Catalunya, definits en els termes següents:

a) Serveis de taxi: 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 d'un preu.

b) Serveis urbans de taxi: els serveis que transcorren íntegrament per sòl urbà i urbanitzable i els dedicats exclusivament a comunicar sòls urbans i urbanitzables d'un mateix terme municipal. També tenen la consideració de serveis urbans de taxi els que es presten íntegrament en àmbits metropolitans o en els propis de les àrees territorials de prestació conjunta establertes a aquest efecte. Els termes sòl urbà i sòl urbanitzable s'han d'entendre definits d'acord amb la legislació urbanística.

c) Serveis interurbans de taxi: els que no són compresos en la definició de la lletra b.

D'acord amb l'article 3 de la Llei, l'exercici de l'activitat del servei de taxi se subjecta als principis següents:

a) La intervenció administrativa, fonamentada en la necessària garantia d'interès públic per a l'assoliment d'un nivell òptim de qualitat en la prestació del servei.

b) L'equilibri econòmic de l'activitat i la suficiència del servei, que es concreta en la limitació del nombre d'autoritzacions de l'activitat i l'establiment de tarifes obligatòries.

c) La universalitat, l'accessibilitat, la continuïtat i el respecte dels drets dels usuaris.

Quant al títol habilitant, la prestació del servei urbà de taxi resta sotmesa a l'obtenció prèvia de la llicència que n'habilita la persona titular per a cadascun dels vehicles destinats a fer aquesta activitat i que és atorgada pels ajuntaments o les entitats locals competents en l'àmbit territorial en què s'ha de dur a terme l'activitat.

Pel que fa la prestació del servei interurbà de taxi resta sotmesa a l'obtenció de l'autorització corresponent, atorgada pel departament de la Generalitat competent en matèria de transports.

La llei conté les determinacions corresponents quant al nombre de llicències, el règim de titularitat i la possibilitat de transmissió.

La prestació del servei és regulada en els articles 18 a 24, que determinen aspectes relatius al personal de conducció, als vehicles i a les condicions de contractació dels serveis. Per la seva banda, l'article 25 estableix el catàleg de drets i deures dels usuaris.

Un aspecte important de l'ordenació dels serveis de taxi és el relatiu a les tarifes. D'acord amb l'article 31 de la Llei, la determinació de les tarifes aplicables als serveis urbans de taxi s'ha d'ajustar a la normativa vigent en matèria de preus i han de garantir sempre la cobertura del cost del servei i han d'assegurar un benefici empresarial raonable.

Als efectes del seu control, l'article 32 preveu que els vehicles que presten els serveis de taxi, urbà o interurbà, han d'anar equipats amb un aparell taxímetre.

Finalment cal fer esment a la creació del Consell Català del Taxi, com a òrgan de consulta i assessorament pel que fa als serveis de taxi a Catalunya amb les funcions que detalla la Llei i la composició i règim de funcionament establerts mitjançant el Decret 188/2005, de 13 de setembre, del Consell del Taxi.

1.1.2 La regulació del servei de lloguer de vehicles amb conductor

En els darrers anys la normativa reguladora de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor (VTC) ha experimentat una sèrie de canvis que estan en l'origen de bona part del conflicte existent actualment entre aquesta activitat i la de taxi.

La creació i primera regulació de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor (VTC) substitueix l'anterior llicència municipal de taxi de classe C coneguda en el sector com "taxis de luxe", quan l'any 1987 la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres (en endavant LOTT) regula l'arrendament de vehicles en els articles 133 a 137, però sense establir condicions pel seu exercici.

Posteriorment, l'any 1990, el Reglament de la Llei d'ordenació dels transports terrestres, aprovat pel Reial decret 1211/1990, de 28 de setembre (en endavant ROTT), regula el lloguer de vehicles amb conductor en els articles 180 a 182.

L'any 1992 es publica la primera Ordre Ministerial, de data 1 de febrer de 1992, que desenvolupa el ROTT en matèria de lloguer de vehicles amb conductor.

Aquest any 1992 la Generalitat atorga les primeres VTC noves (no procedents de bescanvi) a Catalunya.

Aquesta Ordre Ministerial ha estat objecte de successives modificacions en els anys 1993, 1998, 2001, 2008 i 2011, per adaptar-la als canvis del marc jurídic derivats de l'evolució de la LOTT i el ROTT que es descriu a continuació.

L'any 2009 es modifica la LOTT mitjançant la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a l'adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, coneguda com a "Llei Omnibus", que va derogar els articles 49 i 50 de la LOTT, que admetien la possibilitat de restringir la lliure concurrència al transport per carretera en cas de desajustaments entre l'oferta i la demanda que impedirien una correcta prestació dels serveis.

Aquesta és la mesura legislativa que marca l'origen del conflicte desenvolupat al llarg dels anys entre les VTC i el taxi. En síntesi, obre la porta a "liberalitzar" quantitativament les VTC, en derogar la ràtio 1/30.

L'any 2010 es modifica el ROTT mitjançant el Reial decret 919/2010, de 16 de juliol, i concretament els seus articles 180.1 i 181.1 de forma que l'activitat passa a ser considerada transport discrecional de viatgers.

Dos anys més tard, l'any 2012, la sentència del Tribunal Suprem de 14 de febrer anul·la els apartats a), b) i c) de l'article 181.1 del ROTT, on s'establien els requisits de disposició de local i número mínim de vehicles i conductors per a l'exercici de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor.

I l'any 2013 es produeix una nova modificació de la LOTT, mitjançant la Llei 9/2013, de 4 de juliol, que afecta al seu article 48, en el sentit de preveure la possibilitat de fixar limitacions quantitatives en l'atorgament d'autoritzacions VTC (però no concreta la ràtio 1/30).

La conseqüència d'aquesta manca de concreció (que no es produirà fins l'any 2015 amb la modificació del ROTT) és que s'obre la que es coneix com a "segona finestra", és a dir, el període en el que, entre els anys 2013 i 2015, es demana un nombre més gran d'autoritzacions VTC: 3.000 en el cas de Catalunya.

Aquestes són les autoritzacions que està atorgant actualment la Generalitat de Catalunya, en base a les sentències dels tribunals que reconeixen als sol·licitants el dret a obtenir-les.

No serà fins l'any 2015 que es modifica el ROTT, mitjançant el Reial decret 1057/2015, de 20 de novembre, que, en matèria d'autoritzacions, es dona nova redacció a l'article 181, de forma que el nombre mínim de vehicles passa a ser de set.

I, el que és més important, a l'empara de l'habilitació de la LOTT, es recupera la ràtio 1/30 entre VTC i llicències de taxi. A partir d'aquest moment ja no s'atorguen més autoritzacions VTC a Catalunya.

l'any 2018 es promulga el primer Reial decret llei en aquesta matèria, el 3/2018, de 20 d'abril, que modifica la LOTT en el sentit que l'article 48 estableix la proporció 1/30 entre les VTC i les llicències de taxi.

Amb aquesta mesura es blindava a nivell legal la ràtio 1/30 en previsió d'una possible sentència desfavorable en el contenciós de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (en endavant CNMC) contra la modificació anterior del ROTT; finalment la sentència del Tribunal Suprem de 4 de juny de 2018 va validar aquesta ràtio 1/30.

També s'eleva a rang legal el límit del 20% dels serveis que es poden fer en una altra comunitat autònoma (article 91.2).

Pel que fa el ROTT, aquest Reial decret llei deroga l'apartat 3 de l'article 181 (el que establia la ràtio 1/30 a nivell reglamentari, no necessari ja perquè s'incorpora a la LOTT) i, en el mateix sentit, els dos primers paràgrafs de l'apartat 5 de l'article 182 del ROTT (els que regulen el 20% de serveis en una altra comunitat autònoma).

La citada sentència del Tribunal Suprem 4 de juny de 2018 també té incidència sobre el ROTT, en la mesura que anul·la els dos primers paràgrafs de l'article 181.2, relatius a l'exigència dels set vehicles.

Però, com hem assenyalat, la importància d'aquesta sentència, que resol un recurs formulat per la CNMC, rau en el fet que desestima la resta del recurs i confirma, en termes de jurisprudència del Tribunal Suprem, la possibilitat que l'administració limiti el nombre màxim de VTC en base a la ràtio 1/30 que les relaciona amb el nombre de llicències de taxi.

En cas contrari, si el Tribunal Suprem hagués derogat aquesta ràtio, això hauria obert la porta a què en una "tercera finestra", s'haguessin de donar les autoritzacions VTC sol·licitades des de l'any 2015 i les que es poguessin demanar en un futur *ad infinitum*.

Per últim la LOTT i el ROTT han estat modificats pel Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, norma sobre la que tornarem més endavant.

En síntesi, la regulació actual de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor determina, a banda del que ja hem exposat, que els vehicles no podran, en cap cas, circular per les vies públiques a la recerca de clients ni propiciar la captació de viatgers que no haguessin contractat prèviament el servei, i a aquests efectes romandran estacionats, que els preus no estan subjectes a tarifa administrativa, si bé les corresponents empreses han de tenir a disposició del públic informació dels que apliquin.

1.1.3 Un punt d'inflexió en la regulació del lloguer de vehicles amb conductor: el Reial decret llei 13/2018

El Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre, pel qual es modifica la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres, en matèria d'arrendament de vehicles amb conductor planteja dos escenaris:

- Un escenari general, que determina la modificació de l'actual règim de les autoritzacions de lloguer amb conductor.

- Un escenari transitori, que contempla el manteniment de les condicions de prestació dels serveis VTC a les autoritzacions vigents o en tràmit en el moment de la seva entrada en vigor i estableix uns criteris de validació d'aquest període transitori a efectes indemnitzatoris per la modificació sobrevinguda del règim jurídic.

Pel que fa la modificació del règim de les autoritzacions VTC, tres són els aspectes rellevants que s'operen mitjançant la modificació de l'article 91 de la LOTT i les disposicions addicionals del RDL:

- Les autoritzacions VTC estatals passen a habilitar exclusivament per realitzar transport interurbà de viatgers. Per tant, d'acord amb aquesta modificació legal, el transport que es desenvolupi en l'àmbit urbà o per extensió metropolitana se subjectarà a les normes que estableixin les administracions locals competents.

Cal tenir en compte que les VTC estatals continuen habilitades per fer trànsits de competència autonòmica, els interurbans.

- Es territorialitza en l'àmbit autonòmic completament el servei VTC, ja que de forma exclusiva i llevat de dos supòsits concrets, l'autorització VTC estatal habilitarà exclusivament per realitzar transport amb origen a la comunitat on es trobi domiciliada.

Per tant, desapareix la possibilitat que es prestin fins a un 20% de serveis fora de la comunitat autònoma competent.

Les excepcions a aquesta regla general són les relatives a serveis precontractats amb origen a ports i aeroports i els supòsits de demanda extraordinària.

Les autoritzacions VTC segueixen essent de competència estatal, regulades per la normativa estatal, i segueixen delegades a les comunitats autònomes (CCAA) les competències executives per la seva gestió, d'acord amb la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol.

- Per últim, i d'acord amb la disposició addicional primera, les CCAA resten habilitades per modificar en el seu àmbit territorial determinades condicions d'explotació dels serveis VTC establertes a nivell reglamentari. Aquestes condicions són les següents, amb caràcter limitatiu: les condicions de la precontractació, la sol·licitud de serveis, la captació de clients, els recorreguts mínim i màxims, els serveis o els horaris obligatoris i les especificacions tècniques del vehicle.

Pel que fa l'escenari de transitorietat, es fixa un període general de quatre anys des de l'entrada en vigor del RDL, l'1 d'octubre de 2018, durant el qual, com hem assenyalat, les autoritzacions VTC vigents poden seguir prestant serveis urbans i poden seguir fent el 20% dels seus serveis fora de la CA de residència. És a dir, es dilata per quatre anys l'entrada en vigor efectiva de la nova regulació fixada a l'article 91 de la LOTT.

Cal destacar els efectes indemnitzadors del règim de transitorietat; com hem exposat anteriorment, el RDL atribueix efectes indemnitzadors a les habilitacions temporals de 4 anys

que preveu, pel que fa a les autoritzacions VTC vigents o en tràmit d'adjudicació i en relació a l'impacte econòmic de les limitacions territorials que determina la modificació de l'article 81 de la LOTT.

1.1.4 El Decret Llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor.

Aquest Decret Llei ha estat convalidat pel Parlament en la seva sessió de 28 de febrer de 2019. Porta causa de la disposició addicional primera del Reial decret Llei 13/2018, de 28 de setembre, la que, com hem tingut ocasió d'exposar, i sota l'epígraf d'habilitació a les CCAA determina que, d'aquestes, les que, per delegació de l'Estat, com és el cas de Catalunya, siguin competents per atorgar autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor d'àmbit nacional, queden habilitades per modificar les condicions d'explotació que preveu l'article 182.1 del ROTT.

D'acord amb l'article 1, el Decret Llei té per objecte adaptar la legislació vigent a Catalunya en matèria de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor i establir determinades condicions d'explotació i control del servei, en el marc de l'habilitació esmentada.

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, d'acord amb el segon apartat de l'article 1, el Decret Llei s'aplica als serveis de transport de viatgers mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor, de caràcter urbà i interurbà íntegrament desenvolupats a Catalunya.

El Decret Llei es projecta per tant sobre les autoritzacions de lloguer de vehicles amb conductor que, a partir de l'entrada en vigor del Reial decret Llei 13/2018, poden continuar prestant serveis interurbans íntegrament compresos a Catalunya, i serveis urbans durant el període transitori i en els termes que estableix la pròpia norma.

El Decret Llei conté dues modificacions legislatives: d'una banda, es modifiquen els apartats 3 i 4 de l'article 38 i s'addiciona un nou apartat i) a l'article 53 de la Llei 12/1987, de 28 de maig, de transport de viatgers per carretera efectuat amb vehicles de motor; d'altra, es modifica l'article 14, apartat B) lletra e) de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en els termes següents.

Pel que fa aquesta modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona respon a la necessitat que s'expliciti la competència d'aquest ens local respecte l'ordenació i la intervenció administratives dels serveis de transport urbà de viatgers, sempre que tinguin origen i destinació dins l'àmbit metropolità, no només prestats en taxi, com actualment, sinó comprensiva també dels que es realitzen mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor o d'altres modalitats similars.

En altres paraules, l'Àrea Metropolitana de Barcelona requereix d'aquesta modificació legislativa per poder fer ús de l'habilitació que es conté al Reial decret Llei 13/2018, de 28 de setembre, en els termes que hem exposat anteriorment.

Pel que fa les condicions d'exploració del servei l'article 4 del Decret llei regula, en primer lloc, les relatives a la precontractació, de forma que determina que ha de transcórrer un interval de temps mínim de 15 minuts, entre la contractació i la prestació efectiva del servei. I, respecte les potestats dels ens locals en la matèria, la disposició addicional primera del Decret llei, disposa que els ens locals, en l'exercici de les seves competències sobre la utilització del domini públic viari, la gestió del trànsit urbà, la protecció del medi ambient i la prevenció de la contaminació atmosfèrica, poden augmentar l'interval de temps fixat en l'article 4 del Decret llei, de forma justificada, en els termes de l'habilitació prevista en el Reial decret llei 13/2018, de 28 de setembre.

En segon terme, respecte a la captació de viatgers, el Decret llei d'una banda prohibeix la geolocalització prèvia dels vehicles, per garantir que els serveis VTC es corresponen amb la seva naturalesa de serveis precontractats i no de serveis d'accés instantani i, d'altra banda, determina que, quan no estiguin contractats prèviament o prestant servei, els vehicles adscrits a les autoritzacions d'arrendament de vehicles amb conductor han de romandre estacionats fora de les vies públiques, en aparcaments o garatges.

El Decret llei conté també diverses determinacions relatives al control i el règim sancionador i, ja en la seva part final, un mandat al Govern en el sentit que ha de regular l'activitat de mediació en la contractació i en la comercialització de serveis d'arrendament de vehicles amb conductor urbà i interurbà a Catalunya.

En data 22 de febrer de 2019 el Consell de Garanties Estatutàries (en endavant CGE) emet dictamen sobre el Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor.

En primer lloc cal assenyalar que el dictamen del CGE valida la utilització pel Govern de la figura del Decret llei en aquesta matèria, en considerar que la norma s'ajusta als requeriments del pressupòsit habilitant de l'article 64.1 EAC, perquè es justifica la situació d'extraordinària i urgent necessitat.

I també perquè el seu contingut no afecta les matèries excloses de regulació per Decret llei.

D'altra banda, el CGE considera que el dret a la llibertat d'empresa reconegut a l'article 38 CE no resulta vulnerat per les mesures previstes en el Decret llei relatives a estacionament i geolocalització dels vehicles.

Per contra, el CGE no valida la regulació de la precontractació que fa el Decret llei, en considerar que vulnera el dret a la llibertat d'empresa.

1.2 Identificació dels principals problemes que es pretenen solucionar

1.2.1 El conflicte entre el servei de taxi i el de lloguer de vehicles amb conductor (VTC)

La problemàtica actual vinculada amb l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor es deriva de la seva confluència en el mercat amb el sector del taxi.

Tradicionalment havien estat dues activitats amb uns àmbits d'actuació molt acotats que no presentaven interferències significatives. Això no obstant, d'uns anys ençà, la situació ha canviat radicalment, fonamentalment per dos motius, d'una banda l'augment exponencial del nombre de vehicles amb autorització VTC (increment de l'oferta) i d'altra la introducció de les noves tecnologies que permet la contractació pràcticament instantània d'aquest tipus de serveis, sovint mitjançant aplicacions en el mòbil.

Des del punt de vista d'ordenació administrativa el seu règim jurídic es caracteritza per tenir diferències substancials, com ha quedat de manifest en l'apartat anterior.

El problema s'ha generat fonamentalment per l'increment de les autoritzacions VTC, que es deriva al seu torn de les accions legislatives empresades en l'àmbit de l'Estat, iniciades mitjançant la Llei 25/2009, de 22 de desembre (Llei òmnibus) que va suposar en la pràctica la liberalització de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor, conceptuada actualment pel legislador estatal com a transport de viatgers.

Aquesta política normativa va donar lloc a què en determinats àmbits territorials (Barcelona, Madrid, i alguna ciutat d'Andalusia, com és el cas de Màlaga) el nombre de peticions d'autoritzacions VTC s'incrementés molt significativament.

El retorn a una possibilitat de restricció en el seu atorgament, articulada mitjançant la modificació de la LOTT operada per la Llei 9/2013, de 4 de juliol, no va resultar suficient, ans al contrari, ja que la necessària concreció reglamentària es va diferir fins l'any 2015, quan es recupera en el ROTT la proporció 1/30.

Però ja era tard, perquè entre els anys 2013 i 2015 les peticions es multipliquen, sovint com a conseqüència de moviments purament especulatius. A tall d'exemple, si en el període anterior a 2013 la liberalització havia generat a Catalunya un nombre aproximat de 400 noves autoritzacions (que se sumaven a les aproximadament 450 existents) en el període que coneixem com de "segona finestra" entre els anys 2013 i 2015 es demanen 3.000 noves autoritzacions.

Els pronunciaments judicials al respecte han propiciat que aquestes autoritzacions, en principi denegades per la Generalitat en la via administrativa, hagin de ser atorgades de forma paulatina com a conseqüència del compliment de les sentències que es van dictant al respecte.

1.2.2 L'obsolescència de la regulació del sector del taxi

Indubtablement el conflicte entre el servei de taxi i el de lloguer de vehicles amb conductor (VTC) és important, però a l'hora d'afrontar la regulació de activitat de transport de viatgers en aquest tipus de vehicles i projectar-la al futur cal no caure en l'error de centrar l'atenció únicament en aquest aspecte.

La futura llei ha d'atendre també altres qüestions, derivades en bona part del fet que la realitat de la mobilitat ha experimentat canvis molt profunds des de l'any 2003, en que es va promulgar la llei del taxi, Llei 19/2003, de 4 de juliol, vigent a Catalunya.

A tall d'exemple, cal afrontar l'adaptació d'aquesta normativa per solucionar els problemes que es deriven de la manca d'adequació a aspectes com la implantació de les noves tecnologies, el respecte al medi ambient i la sostenibilitat d'aquest mode de transport i, per sobre de tot, la garantia del dret dels ciutadans a comptar amb una oferta de mobilitat, en aquest cas mitjançant vehicles de turisme, que en tot cas atengui adequadament a les seves necessitats.

1.2.3 La manca de regulació integral del lloguer de vehicles amb conductor a Catalunya

Com és notori, la regulació del sector del lloguer de vehicles amb conductor no és integral, sinó que s'ha dut a terme mitjançant dos decrets lleis.

En primer lloc, amb la promulgació del 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, que ha establert un conjunt de mesures urgents d'ordenació dels serveis de transport de viatgers, específicament els que es realitzen en la modalitat de lloguer de vehicles amb conductor, a l'empara de les autoritzacions denominades VTC, que tenen com a finalitat comuna aportar seguretat jurídica al correcte desenvolupament d'aquesta activitat.

I, més recentment, mitjançant el Decret Llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor que, en primer terme modifica la Llei 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, per tal d'adaptar-la al règim actual de regulació de l'activitat de lloguer de vehicles amb conductor i, molt especialment, per declarar de manera expressa que correspon als ajuntaments o als ens metropolitans legalment constituïts l'ordenació i la gestió de les diferents modalitats de serveis urbans de transport amb vehicles amb capacitat màxima de fins a nou places, inclosa la del conductor, sempre que tinguin origen i destinació dins l'àmbit municipal o metropolità.

Així mateix modifica també de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, de forma que explicita la competència d'aquest ens local respecte de l'ordenació i la intervenció administratives dels serveis de transport urbà de viatgers, sempre que tinguin origen i destinació dins l'àmbit metropolità, no només prestats en taxi, com actualment, sinó comprensiva també dels que es realitzen mitjançant l'arrendament de vehicles amb conductor o d'altres modalitats similars.

D'altra banda, estableix determinades precisions sobre les condicions d'explotació del servei, relatives al temps de contractació, a l'estacionament dels vehicles i a la seva geolocalització.

Com recullen els preàmbuls d'ambdues normes, la seva aprovació no exclou en cap cas la necessitat de fer una regulació completa de l'activitat de transport de viatgers que es presta mitjançant vehicles de lloguer amb conductor, que desenvolupi tots els aspectes normatius que han de definir aquesta activitat, i, en el cas del Decret llei 4/2019, de 29 de gener, s'afegeix que mentre no s'aborda una regulació integral de les diferents modalitats de transport discrecional de viatgers en vehicles de fins a nou places, tant de taxi com de lloguer de vehicles amb conductor, i per tal de poder resoldre adequadament la problemàtica plantejada, especialment a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, es considera convenient adoptar mitjançant el Decret llei les mesures legislatives descrites.

Òbviament, l'avantprojecte a què fa referència aquesta memòria preliminar ha de ser la culminació d'aquest procés normatiu.

1.2.4 Economia col·laborativa, competència i transport de viatgers

El Parlament de Catalunya, en el seu Informe de la Comissió d'Estudi de les Polítiques Públiques en Matèria d'Economia Col·laborativa, conclou que en l'àmbit del transport cal "portar a terme una revisió de la normativa de la competència de la Generalitat per a facilitar l'ús del cotxe multiusuari (*carsharing*), establint els límits amb altres activitats de transport regulat i diferenciant l'ús de recursos ociosos de vehicles particulars en el marc d'un trasllat propi i ja previst (que cal promoure i facilitar) de la prestació d'una activitat de transport de viatgers a canvi d'un preu amb vocació de professionalitat (que requereix tenir la corresponent llicència de taxi o de lloguer de vehicles amb conductor)".

Posteriorment, la Comissió Interdepartamental per al desenvolupament de l'Economia Col·laborativa a Catalunya i més concretament el Grup de treball de transports i mobilitat va arribar a la conclusió que calia analitzar el marc de les activitats d'ordenació del transport del Departament de Territori i Sostenibilitat, la regulació actual de les diferents modalitats de transport en vehicles de turisme (particularment taxis i lloguer de vehicles, amb conductor), amb la finalitat de promoure una àmplia consideració del futur d'aquestes activitats, identificant les mesures regulatòries vigents així com la necessitat i proporcionalitat d'aquestes mesures.

En aquest procés cal tenir en compte també els treballs efectuats per l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) i molt especialment el seu Estudi sobre el sector del transport de viatgers en vehicles de fins a nou places, el taxi i els vehicles de lloguer amb conductor, datat al mes de juny de 2018.

En aquest estudi l'ACCO formula les propostes de canvi de la regulació sectorial i una consideració general sobre l'oportunitat d'acompanyar un veritable canvi de model regulatori amb mesures addicionals.

Pel que fa els canvis normatius de la regulació aplicable als serveis de taxi i de VTC, ateses les consideracions efectuades a l'estudi i amb l'objectiu d'assegurar una regulació que sigui eficient i afavoridora de la competència, l'ACCO proposa que, per als serveis del taxi i de VTC, es reguli un únic títol habilitant i s'estableixi un règim regulatori comú.

En termes més concrets, l'ACCO també proposa modificacions de qüestions essencials que suposen un canvi de model regulatori i modificacions puntuals de les restriccions analitzades en l'informe esmentat.

Aquestes consideracions en el seu conjunt constitueixen un punt de partida molt transcendent a l'hora de poder aplicar als problemes que es pretenen solucionar el prisma de l'economia col·laborativa i de la competència, i enquadrar-los en els requeriments de la nova mobilitat.

2. Els objectius de la iniciativa

El futur avantprojecte de llei a què fa referència aquesta memòria preliminar té com a objectiu, com exposarem amb més detall, regular de forma integral, i integradora, les diferents modalitats de transport de viatgers que es desenvolupen en vehicles turisme, és a dir, els que tenen una capacitat de fins a nou places inclosa la del conductor.

Com hem assenyalat en l'apartat precedent, les directrius proposades en el marc de la Comissió Interdepartamental per al desenvolupament de l'Economia Col·laborativa a Catalunya determinen, en termes generals, que un dels objectius és aplicar una visió a llarg termini, per articular un nou escenari de gestió i de regulació de les activitats. Es tracta de plantejar un horitzó temporal al llarg del qual es vagi transformant l'actual *statu quo* en un sistema més obert i competitiu, sense restriccions d'accés injustificades i millorant l'oferta i les condicions econòmiques del servei per a les persones usuàries.

La desitjable coexistència de les dues modalitats a què ens hem referit anteriorment, taxis i VTC, planteja dues exigències: en primer lloc, la necessitat de determinar amb claredat les diferències operatives, de configuració tècnica i de règim jurídic entre ambdues activitats, postulat absolutament necessari per traslladar al terreny de la regulació la diferència en què es basa l'existència d'aquests dos models de servei.

I, en segon lloc, la necessitat també de determinar un règim jurídic d'ambdues activitats que estableixi la necessària igualtat o equivalència pel que fa les condicions d'exercici, de forma que cap d'elles resulti en una posició d'avantatge competitiu injustificat per raons objectives.

Es tracta, en suma, d'oferir un marc regulador que, com hem dit, permeti diferenciar les activitats per la seva naturalesa diversa i al mateix temps establir condicions que garanteixin la no invasió dels espais naturals respectius i el manteniment d'uns estàndards de qualitat i seguretat per a les persones usuàries i els treballadors del sector, d'ús sostenible de l'espai públic comú, d'atributs ambientals de la mobilitat que serveix de base a aquestes activitats i també de garantia del compliment de la normativa social, els drets dels treballadors i la seguretat jurídica del sistema.

Aquest marc legislatiu és el que al seu torn hauran d'ajustar-se les entitats locals en l'exercici de les seves competències en aquest àmbit material, ja que el titular de la competència legislativa per l'ordenació de les activitats de transport que es desenvolupen en el seu àmbit territorial és la Generalitat de Catalunya, tenint en compte per descomptat el respecte al principi d'autonomia local.

A tall de síntesi, els objectius a assolir es poden formular en els termes següents:

a) Promoure un model de transport públic de viatgers en vehicles de fins a nou places més obert i competitiu.

Aquest objectiu genèric engloba altres de més concrets com seria abordar la supressió de restriccions d'accés injustificades, la millora de l'oferta i les condicions econòmiques del servei per a les persones usuàries i la garantia de la igualtat o equivalència pel que fa a les condicions d'exercici.

b) Mantenir els estàndards de qualitat i seguretat de les persones usuàries i dels treballadors del sector.

c) Fomentar un ús sostenible de l'espai públic comú.

d) Reduir l'impacte sobre el medi ambient derivat de la mobilitat.

e) Assegurar el respecte als drets dels treballadors del sector.

f) Garantir la seguretat jurídica a tot el sector.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

3.1 Les solucions normatives

a) L'opció "de no fer res" o mantenir la situació actual

Aquesta opció suposaria continuar amb el marc jurídic vigent, i, per tant, amb les seves ineficiències, descrites al llarg d'aquesta memòria preliminar.

En conseqüència, atenent al fet que es tracta d'un sector regulat en termes normatius, amb rang de llei, sembla que els problemes que es pretenen solucionar i els objectius que es volen assolir requereixen, per la seva efectivitat, d'un nou marc normatiu que derogui l'actual amb la qual cosa l'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual restaria clarament descartada, en base als motius següents:

- a) L'existència de dos règims jurídics diferenciats del taxi i la VTC que ha generat un conflicte entre ambdues modalitats de transport, quan la innovació tecnològica ha desdibuixat les diferències en la prestació del servei. Per tant, cal abordar la necessitat de mantenir la diferenciació tradicional entre aquestes dues activitats.
- b) Un marc regulador del transport públic de viatgers en vehicles de turismes fins a nou places caracteritzat per restriccions d'accés i condicions d'exercici de l'activitat.
- c) L'obsolescència d'alguns aspectes de la regulació dels serveis de taxi que ha pogut dificultar dificultat l'adaptació del sector als nous canvis i formes de transport.
- d) L'aprovació de normes sobre el servei VTC que dona resposta a objectius a curt termini però no a una regulació integral de l'activitat.
- e) Un marc normatiu del transport que no té en compte nous reptes de futur en relació amb la mobilitat i la sostenibilitat.

Això no vol dir, com s'exposarà, que totes les solucions siguin normatives. Però és indubtable que el marc normatiu és l'instrument més idoni per l'ordenació d'ambdues activitats.

b) Opció normativa preferida

D'entrada cal assenyalar que en l'elaboració de l'avantprojecte de llei de transport de viatgers en vehicles de fins a 9 places caldrà tenir molt present experiències comparades, ja que el recurs a l'establiment de règims de prestació del servei diferenciats i al mateix temps a l'establiment de normes d'habilitació, qualitat i professionalitat homogènies és una constant que trobem en legislacions recents com la francesa i la portuguesa.

A aquest respecte, un cop exposat el marc normatiu de referència en la matèria, tant pel que fa el taxi com el lloguer de vehicles amb conductor, escau analitzar les possibles solucions normatives que es poden articular.

Consideracions prèvies: concreció de l'àmbit material

Un dels principals aspectes, per no dir l'aspecte fonamental, és determinar si la regulació futura ha de seguir mantenint aquesta dualitat de categories tècniques amb els règims jurídics diferenciats, si cal confirmar un nou escenari normatiu en el que ambdues modalitats conflueixin en una categoria única, o si, finalment i com a darrera alternativa, es mantenen dues modalitats diferents, amb característiques pròpies i diferenciades cadascuna d'elles pel que fa a la seva forma de relació amb la demanda, però homogeneïtzant els règims d'accés a l'oferta i de condicions de naturalesa empresarial (formació, règim temporal de prestació, tarifació, drets de les persones usuàries, tipologia dels vehicles, etc.).

A aquests efectes una qüestió fonamental és determinar quin serà l'àmbit material sobre el que es projectarà l'ordenació de la Generalitat. En el cas del taxi, resulta evident que la regulació futura, com l'actual, abasta tots els continguts necessaris, ja que la competència exclusiva,

incloent-hi el marc legislatiu del que han d'ajustar les seves competències sobre el transport urbà les entitats locals.

En el cas del lloguer amb conductor no és així. La regulació actual és d'àmbit estatal, i la Generalitat de Catalunya gaudeix de competències executives (Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol). Caldria per tant, reconduir aquest marc competencial al propi del servei del taxi, garantint així un nivell homogeni d'incidència normativa de la Generalitat de Catalunya en ambdós serveis.

Pel que fa a la nova regulació des de l'òptica competencial, cal plantejar un escenari temporal desitjable en el que la Generalitat assumeixi de forma exclusiva la regulació de l'activitat al seu territori.

D'aquesta forma, i superant les limitacions actuals derivades de la titularitat estatal de les autoritzacions vigents, es generaria un espai de regulació pròpia integral que seria compatible amb el desenvolupament de serveis en l'àmbit extracomunitari.

Aspectes vinculats amb la regulació del sector del taxi

Sense perjudici del que s'ha exposat al subapartat anterior, en tot cas cal abordar les actuacions estratègiques a implementar sobre la regulació dels serveis de taxi, per la seva modernització i flexibilització.

Com ja ha quedat apuntat, en cas que la futura regulació d'aquesta modalitat de transport, singularitzi la que es desenvolupa amb vehicles taxi, ha de passar necessàriament per dur a terme una posada al dia del marc regulador del sector, és a dir, revisar, per superar, la Llei 19/2003, de 14 de juliol, del taxi, per fer possible l'adopció de mesures que tenen com a objectiu la flexibilització i la modernització del sector.

Es tracta, en suma d'adaptar les condicions de prestació del servei a un entorn competitiu, en el que, com ja s'ha dit, el taxi concorre amb el lloguer de vehicles amb conductor, però també amb d'altres formes de mobilitat urbana.

Aquestes propostes per la modernització i la flexibilització del sector del taxi es poden projectar, com actuacions estratègiques a implantar, en punts concrets sobre els que es proposaria actuar, que serien, entre d'altres que es puguin plantejar al llarg del procés de consulta i participació al que ens referirem més endavant, els següents:

- Règim jurídic de les llicències.
- Taxi compartit i cobrament individual.
- Flexibilització tarifària.
- Àmbit territorial d'actuació.
- Incorporació de noves tecnologies.
- Actualització dels drets dels usuaris

Aspectes vinculats amb la regulació del lloguer amb conductor

Novament sense perjudici del que s'ha exposat al subapartat anterior dedicat a la concreció de l'àmbit material, en cas que la futura regulació d'aquesta modalitat de transport singularitzi la que es desenvolupa amb vehicles de lloguer amb conductor, les actuacions estratègiques han de tenir com a objecte la seva correcta ordenació.

D'entrada cal tenir en compte que, així com el servei de taxi respon a una configuració uniforme, els serveis VTC poden respondre a diferents tipologies.

Fonamentalment, la tradicional, que ha justificat la regulació d'aquesta categoria específica i la que podem qualificar com a disruptiva, basada en la contractació mitjançant plataformes electròniques, de forma instantània, que ha irromput en una part del perímetre assignat tradicionalment al servei del taxi.

És essencial, per tant, que la configuració del seu règim jurídic no comporti alteracions o restriccions sobrevingudes no justificades per les empreses que tradicionalment han operat en aquest mercat i que els impedeixin el normal desenvolupament de la seva activitat.

En aquest sentit les mesures que per a la regulació de les activitats VTC es poden plantejar en aquest marc de regulació es poden referir als aspectes següents:

- Condicions exigibles als vehicles.
- Requisits de formació i aptituds dels conductors.
- Fixació de torns i períodes de descans.
- Condicions relatives a la contractació del servei.
- Normes per a l'execució del servei.
- Règim específic aplicable a aeroports i ports.
- Preus del servei.
- Plataformes de contractació.

3.2 Possibles solucions no normatives

3.2.1 Ambientaltització de flotes

Les mesures de foment en aquesta matèria han de contribuir a reduir l'impacte que sobre el medi ambient té la mobilitat amb aquest tipus de vehicles, especialment en àmbits urbans i metropolitans.

Els vehicles han de ser més eficients, i això s'aconsegueix amb mesures de caire normatiu, per fer més eficients els seus desplaçaments i reduir el nombre dels que es duen a terme en buit, però també amb mesures no normatives, de foment, que puguin representar un incentiu per als

professionals d'aquestes activitats amb la finalitat que puguin desenvolupar la seva activitat amb vehicles cada cop més ambientalment eficients.

3.2.2 Desenvolupament de les noves tecnologies

Tot i que des de l'any 2003, en el que es promulga la Llei del taxi actualment vigent, el desenvolupament de les tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC) ha estat d'una magnitud no previsible en aquell moment, l'article 30 de la norma ja es referia a la incorporació d'aquestes noves tecnologies en el sector del taxi.

A present i sobre tot a futur, cal fomentar el desenvolupament d'aquestes noves tecnologies, en les seves diferents formulacions, amb la finalitat de fer més accessibles per als usuaris aquests serveis de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places, especialment en el sector del taxi, i ha de fer viables altres mesures apuntades (contractació per plaça, cobrament individual, preus preestablerts).

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

Aquesta norma no representa un impacte pressupostari per a la Generalitat de Catalunya ni comporta un increment de càrregues a nivell de gestió per a la Generalitat, ja que es tracta de matèries que ja són objecte d'ordenació pel Departament de Territori i Sostenibilitat, mitjançant la Direcció General de Transports i Mobilitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

En principi no es preveu que l'impuls d'aquesta llei comporti cap increment de despesa ni de recursos tècnics per als ens locals, que ja venen exercint les seves competències en la matèria, centrades actualment en el sector del taxi.

Pel que fa el règim especial de Barcelona cal tenir en compte que en aquest cas és l'Institut Metropolità del Taxi, depenent de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, qui exerceix les competències en aquesta matèria.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

D'entrada cal partir de la base que el títol habilitant per a exercir l'activitat, sigui la de taxi, la de lloguer de vehicles amb conductor, o, en el seu cas, la genèrica de transport en vehicle turisme, es mantindrà, en termes de llicència o autorització administrativa, com de fet empara la normativa vigent en matèria d'unitat de mercat.

Dit això, en aquesta fase preliminar resulta aventurat valorar l'impacte que la futura regulació pot tenir en termes de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

No obstant, és una bona oportunitat per actualitzar la regulació del sector en termes que permetin a les empreses operadores (amb un fort component d'autònoms, especialment en el cas del taxi) relacionar-se amb l'administració, i també amb les persones usuàries, de forma electrònica, amb aplicació de les noves tecnologies que necessàriament han de simplificar aquestes relacions i reduir les càrregues administratives inherents.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Com s'ha assenyalat en l'apartat immediatament anterior resulta difícil valorar i definir els contorns d'aquest impactes econòmics, socials o ambientals rellevants en aquesta fase preliminar, en la que el futur marc jurídic encara no està definit, sinó simplement apuntat.

Això no obstant es pot albirar que l'impacte social que es preveu que generi aquesta modificació legislativa és el d'afavorir un millor accés de la ciutadania a aquests mitjans de transport i, en conseqüència, que comptin amb un element més a l'hora de decidir en cada moment quina és la mobilitat més eficient.

Pel que fa l'impacte econòmic, dependrà en bona mesura del model que s'implanti, de com es regulin aspectes com l'accés a la professió i al mercat, la possibilitat o no de transmetre les llicències i les autoritzacions, el règim de tarifes, siguin obligatòries o preus lliures, entre d'altres.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

L'article 133.1 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques estableix que, amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública a través del portal web de l'Administració competent i en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma.

No obstant l'exposat anteriorment, cal tenir en compte que la recent Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya en relació amb diversos preceptes de la Llei 39/2015, de l'1 de octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, ha declarat una invasió competencial autonòmica en relació amb els articles 129 (excepte l'apartat quart, paràgraf segon i tercer), 130, 132 i 133 de la Llei 39/2015, atès que la seva aplicació sobre la iniciatives amb rang legal de les CCAA envaeix les seves competències estatutàries d'organitzar-se i regular l'elaboració de les seves lleis. Aquesta invasió competencial determina la improcedència d'aplicar els esmentats preceptes a les iniciatives legislatives de les CCAA.

En tot cas es considera procedent efectuar la consulta pública prèvia esmentada malgrat que la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, ha declarat la inconstitucionalitat parcial de l'article esmentat –la qual cosa comporta la inaplicació d'aquesta regulació a les iniciatives legislatives del Govern-, per raons de transparència, accés a la informació pública i bon govern, de conformitat amb l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

És indubtable que els beneficis de consultar la ciutadania en un cas com aquest, que afecta a la mobilitat i per tant té una gran rellevància social, s'ha de veure plasmat en el procés de presa de decisions.

En aquest sentit, és oportú adreçar-se a les entitats i organitzacions representades al Consell del Taxi, a les associacions representatives de les empreses de lloguer de vehicles amb conductor i, en general, al conjunt d'agents i operadors vinculats amb la mobilitat; en aquest sentit es posarà en coneixement també dels membres del Consell de la Mobilitat.