

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 406/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 739/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 6 de junio de 2023.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo ordinario número 1/406/2021, interpuesto por UBER B.V., representada por el procurador D. Argimiro Vázquez Guillén y bajo la dirección letrada de D. Rafael Allendesalazar Corcho y D. Juan José Montero Pascual, contra el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. Son partes demandadas la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado; la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representada y defendida por el Sr. Abogado de la misma; la Asociación Nacional del Taxi, representada por el procurador D. Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal y bajo la dirección letrada de José María Baño León; la Asociación Gremial Autotaxi de Madrid, representada por la procuradora D.^a

Lucía Vázquez-Pimentel Sánchez y bajo la dirección letrada de D. Luis Tejedor Redondo; y la Asociación Profesional Élite Taxi, representada por el procurador D. Jordi Fontquerni Bas y bajo la dirección letrada de D. Marc Vilar Cuesta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 3 de noviembre de 2021 la representación procesal de la demandante ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ordinario contra el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, el cual había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 2 de octubre de 2021.

Se ha tenido por interpuesto el recurso por diligencia de ordenación de 4 de noviembre de 2021.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo previamente reclamado, se ha entregado el mismo a la parte actora para formular la correspondiente demanda, lo que ha realizado mediante escrito, al que acompaña documentación, en el que, previa alegación de las argumentaciones que considera oportunas, suplica que se acuerde declarar nulos los artículos 1 y 2 del Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor en cuanto contrarios a norma, en concreto los artículos 5, 6, 16 y 57 del Reglamento (UE) 2016/679, y los artículos 6, 7 y 8 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Mediante los correspondientes otrosíes manifiesta que debe considerarse que la cuantía del recurso es indeterminada, y solicita que se acuerde el recibimiento a prueba del mismo, expresando los medios

probatorios de los que intenta valerse, así como la realización del trámite de conclusiones escritas. También por otrosí interesa que se eleve cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TERCERO.- De dicha demanda se ha dado traslado a la Administración demandada, habiendo presentado el Sr. Abogado del Estado escrito contestándola en el que tras las alegaciones oportunas suplica que se dicte sentencia desestimando el recurso, con expresa imposición de costas a la parte recurrente. A través de los correspondientes otrosíes señala que la cuantía del recurso es indeterminada, interesa que se tenga por reproducido el expediente administrativo y expresa su oposición al planteamiento de cuestión prejudicial interesado de contrario.

Posteriormente se ha concedido plazo a los codemandados para contestar la demanda, habiendo presentado la representación procesal de la Asociación Gremial de Auto Taxi de Madrid su escrito en el plazo otorgado, por el que suplica que se dicte sentencia que desestime el recurso, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

También la Asociación Nacional del Taxi ha presentado escrito de contestación a la demanda, que finaliza con el suplico de que se desestime el recurso en su integridad, confirmando en todo caso la disposición impugnada y con expresa condena en costas a la parte actora; mediante los correspondientes otrosíes solicita que se fije la cuantía del recurso como indeterminada y que se acuerde la presentación de conclusiones escritas, y expresa su oposición a las solicitudes de la demandante de recibimiento a prueba y de planteamiento de cuestión prejudicial.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en su escrito solicita que en su día se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo, con expresa imposición de las costas a la parte actora, y por sendos otrosíes que se fije la cuantía del recurso como indeterminada y que se realice el trámite de conclusiones escritas; además, se opone al planteamiento de cuestión prejudicial instado por la actora.

Por último, la representación procesal de la Asociación Profesional Élite Taxi ha presentado escrito de contestación a la demanda en el que suplica que se dicte sentencia por la que se desestime en su totalidad el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ser conforme a derecho la disposición general impugnada, con expresa condena en costas a la parte recurrente. Solicita también, mediante los oportunos otrosíes, que se considere indeterminada la cuantía del recurso y que se declare el pleito, sin más trámite, concluso para sentencia, y expresa su oposición a que se plantee la cuestión prejudicial solicitada por la parte demandante.

CUARTO.- Mediante decreto de 1 de abril de 2022 la Letrada de la Administración de Justicia ha fijado la cuantía del recurso como indeterminada, dictándose seguidamente auto de 21 del mismo mes acordando el recibimiento a prueba del mismo, con admisión de las pruebas documentales propuestas por la parte demandante y por la Administración demandada.

QUINTO.- A continuación se ha concedido a las partes plazo por el orden establecido en la Ley jurisdiccional para formular conclusiones, que han evacuado, declarándose posteriormente conclusas las actuaciones.

SEXTO.- Por providencia de fecha 21 de febrero de 2023 se ha señalado para la votación y fallo del presente recurso el día 16 de mayo del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso.

La mercantil Uber B.V. Interpone recurso contencioso administrativo ordinario contra el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control

de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

La parte actora entiende que la disposición impugnada vulnera la normativa de protección de datos nacional y comunitaria y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea debido a la obligación que impone de comunicar ciertos datos a un fichero nacional. Por otro lado, también considera vulnerada la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre) por imponer obligaciones desproporcionadas a los titulares de licencias VTC.

El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, así como las restantes partes codemandadas, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Asociación Nacional del Taxi, la Asociación Profesional Élite Taxi y la Asociación Gremial de Auto Taxi de Madrid, sostienen en síntesis que el Real Decreto recurrido versa sobre la regulación de una actividad económica, sin que la obligación de comunicar los datos del titular de la autorización VTC a un registro nacional infrinja las diversas exigencias derivadas de la protección de datos personales nacional o comunitaria. Entienden también con razonamientos semejantes en sus respectivos escritos que la obligación de proporcionar datos sobre dicha actividad a un registro público tiene una justificación suficiente en la necesidad de garantizar el cumplimiento de la regulación existente sobre la materia y que no resulta desproporcionada.

SEGUNDO.- Sobre la afectación a la protección de datos por parte del Real Decreto impugnado.

Lo primero que hemos de determinar a fin de examinar las alegaciones sobre protección de datos que formula la parte actora es si efectivamente la norma impugnada afecta a dicha materia o si tienen razón la partes codemandadas que, en algún caso y de manera más o menos abierta, vienen a sostener que la norma no afecta para nada a dicha materia una vez que, tras las sentencias de esta Sala de 6 y 10 de marzo de 2020 (RRC 91 y

213/2018), se eliminó la obligación de incluir los datos del arrendatario o usuario de los servicios de VTC.

El Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, objeto del presente recurso establece la obligación de comunicación de datos y crea el registro correspondiente en los artículos 1 y 2, cuyo tenor es el que sigue:

«Artículo 1. *Medidas de control.*

A efectos de control, los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, antes del inicio de cada servicio concreto que realicen al amparo de dichas autorizaciones, deberán comunicar a la Administración, por vía electrónica, los siguientes datos:

- a) Nombre y número de identificación fiscal del arrendador.
- b) Nombre y número de identificación fiscal del intermediario.
- c) Lugar, fecha y hora de celebración del contrato.
- d) Lugar, fecha y hora en que se inicie el servicio y lugar y fecha en que ha de concluir.

Podrá omitirse la identificación del lugar de finalización del servicio cuando el contrato señale expresamente que dicho lugar será libremente determinado por el cliente durante la prestación del servicio.

- e) Matrícula del vehículo
- f) En el caso de que el servicio haya de iniciarse y finalizar en el mismo lugar, deberá indicarse el punto del recorrido más alejado de dicho lugar, a los efectos de la disposición transitoria primera.2.

Artículo 2. *Registro de Comunicaciones de los Servicios de Arrendamiento de Vehículos con Conductor.*

Los titulares de las autorizaciones de arrendamiento con conductor deberán dirigir sus comunicaciones al registro habilitado al efecto por la Dirección General de Transporte Terrestre.

El titular de la Dirección General de Transporte Terrestre, por resolución publicada en el «Boletín Oficial del Estado», anunciará la puesta en funcionamiento del registro y concretará la forma en que deberán realizarse dichas comunicaciones, así como las personas que podrán enviar los datos al registro a estos efectos y la manera de realizar.»

El hecho de que en las citadas sentencias de 2020 no se dijera nada respecto a los datos del arrendador o titular de la autorización VTC lleva al Abogado del Estado y a alguna otra parte codemandada a entender que la inclusión de dichos datos podía considerarse conforme a derecho y que venía a ser cosa juzgada material. Esta tesis no puede aceptarse. En aquellas sentencias se dio respuesta a los planteamientos de las partes, sin que la cuestión de la inclusión de los datos del arrendador fuese entonces objeto de controversia. Sí lo son en el presente recurso y es ahora, por tanto, cuando deberemos examinar la cuestión de manera directa.

Antes debemos volver sobre la cuestión de los datos del usuario, puesto que, según la parte recurrente, dichos datos podrían deducirse de manera indirecta a partir de la información que ahora exige la norma, dado que se conocen los puntos de inicio y finalización del servicio. De acuerdo con la parte recurrente, la nueva regulación incurriría en la misma infracción que la que fue anulada a resultas de las sentencias mencionadas, dado que el tratamiento de datos incluiría el de los arrendatarios, lo que para nada resultaría necesario para el control del correcto uso de las autorizaciones VTC. La alegación debe rechazarse. Es evidente que la revelación indirecta de la identidad del usuario de un servicio de VTC a través de los datos proporcionados al registro sólo podría ser excepcional, en el caso de que un usuario utilizase diariamente o con frecuencia un VTC para desplazarse entre dos puntos idénticos, como su casa y el lugar de trabajo, algo que no es presumible que ocurra sino excepcionalmente. Hay que excluir, por tanto, que el tratamiento de datos originado por la creación del registro incluya de forma indirecta los de los arrendatarios dado que los trayectos son en su inmensa mayoría diversos y de usuarios distintos y no identificados.

En cuanto a los datos de los arrendadores, no cabe duda de que existe un tratamiento de datos y que, en cuanto tal, está sometido a las exigencias de la normativa sobre tratamiento de datos. Ciertamente los arrendadores son en muchos casos personas jurídicas, pero en otros son los propios conductores los titulares de la autorización VTC, sin perjuicio de que se encuentren encuadrados en alguna plataforma al objeto de prestar el servicio a los usuarios. Pues bien, el envío de estos datos al registro y su almacenamiento en el mismo constituye sin duda alguna un tratamiento de datos que se encuentra sometido a la normativa de protección de datos.

TERCERO.- Alegaciones relativas a la protección de datos.

Sentado que la obligación de los titulares de las autorizaciones VTC de enviar determinados datos a un registro nacional implica que existe tratamiento

de los datos relativos a tales titulares en tanto que en muchos casos son personas físicas, veamos las alegaciones referidas a esta materia.

1. Omisión del informe preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos. Sostiene la parte recurrente que el Real Decreto 785/2021 incurre en vicio de nulidad por haberse omitido el informe preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos. Al margen de recordar la previsión de la anterior ley de protección de datos (Ley 15/1999), que expresamente establecía entre las funciones de la Agencia la de informar con carácter preceptivo los proyectos de disposiciones generales que desarrollasen la ley (artículo 37.1.h), la demandante se apoya en el artículo 57.1.c) del Reglamento europeo y en el artículo 5 del Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos. El Reglamento comunitario prevé en el precepto citado que corresponde a las autoridades nacionales de protección de datos asesorar a las diversas instituciones, entre ellas el Gobierno y el Parlamento, sobre las medidas de protección de los derechos y libertades de las personas con respecto al tratamiento de datos. Por su parte, el artículo 5 del Real Decreto 389/2021 exige el informe preceptivo de la Agencia respecto de anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos «en la materia propia del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre».

La alegación debe ser rechazada. El Real Decreto impugnado crea efectivamente un registro que constituye un tratamiento de datos, puesto que los titulares de las autorizaciones que, en muchos casos son personas físicas, quedan obligados a enviar determinados datos de los servicios prestados a los usuarios. Sin embargo, ello no significa que el Real Decreto sea una disposición sobre tratamiento de datos. O, dicho en otros términos, una disposición sobre la materia de tratamiento de datos es aquella que regula algún aspecto relativo a la protección de datos personales y su tratamiento, no la que simplemente crea un registro que queda sometido a la normativa sobre tratamiento de datos. Dado el uso generalizado de procedimientos informáticos resulta sumamente frecuente que cualquier disposición sobre las más diversas

materias requiera expresamente o implique necesariamente en su aplicación la creación de registros de datos o cualquier otro tipo de tratamiento de datos. No por ello todas esas disposiciones han de calificarse como disposiciones «sobre» tratamiento de datos. Simplemente ocurre que su aplicación determinará a su vez la de la normativa de protección de datos, en el sentido de que los registros o tratamientos de datos contemplados en la disposición deberán respetar dicha normativa.

Así pues, la creación del registro central de datos sobre servicios VTC que implica la aplicación de la normativa de protección de datos, no convierte al Real Decreto 785/2021 en una disposición sobre la materia.

2. Infracciones del Reglamento comunitario 2016/679 sobre protección de datos. La compañía recurrente aduce las siguientes vulneraciones del Reglamento comunitario sobre protección de datos personales:

Limitación del tiempo de conservación de los datos. Sostiene la entidad actora que el Real Decreto impugnado incumple el principio de limitación del tiempo de conservación de los datos establecido en el artículo 5.e) del Reglamento comunitario. Argumenta que si la finalidad de la recopilación de los datos es el control de las obligaciones que pesan sobre los titulares de licencias VTC, la conservación debía haberse limitado al tiempo de prescripción de las infracciones que, según la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, sería de un año.

La objeción no puede prosperar. Respecto a esta y alguna otra de las quejas que formula la actora hay que tener en cuenta que que el registro creado por el Real Decreto está sometido a la normativa sobre tratamiento de datos. Quiere esto decir que efectivamente la conservación de los datos deberá mantenerse solamente el tiempo necesario para el cumplimiento de la finalidad del registro, que sería, como sostiene la actora, el control del cumplimiento de la regulación de las autorizaciones VTC. Pero ello no quiere decir que la propia disposición deba prever expresamente un plazo de duración ni que dicha duración sea necesariamente la de la prescripción de las

infracciones. En efecto, en defecto de previsión expresa la Administración no deja de esta sometida a las exigencias de la normativa europea y nacional de protección de datos y no cabe duda de que el Real Decreto impugnado podría haber establecido un plazo máximo. Pero es igualmente claro que la ausencia de tal previsión expresa ni exime a la Administración de respetar tal exigencia ni determina la nulidad de la disposición. Así pues, la Administración responsable del tratamiento deberá cumplir la obligación de supresión de los datos cuando entienda que dichos datos carecen ya de utilidad para el control de las autorizaciones VTC (siempre a salvo de las exigencias legales sobre conservación de datos de interés). Y esa pérdida de utilidad depende de diversos factores que no pueden reducirse a la prescripción de las sanciones, pues tales datos pueden mantener su utilidad más allá de dicho plazo, durante la duración de la autorización. Será en todo caso la Administración responsable la que deberá determinar dicho plazo, y siempre podrán los titulares de los datos personales solicitar su borrado o supresión en caso de que consideren que su permanencia no guarda ya utilidad respecto de la finalidad del registro y tratamiento de los datos.

Limitación de la finalidad del tratamiento de datos. Según la mercantil recurrente el Real Decreto no manifiesta de forma clara y expresa que los datos tratados sólo pueden servir a la finalidad de controlar el cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre los titulares de las autorizaciones VTC. Aduce la parte que, si bien se establece dicha finalidad, no se prohíbe el uso de los datos con otros fines. Al igual que en el caso anterior, la no inclusión expresa de una limitación prevista en la legislación sobre la materia, ni excusa de su cumplimiento al responsable del tratamiento ni es causa de invalidez de la norma.

La demanda se alega también el incumplimiento del principio de minimización de los datos, pero no justifica la innecesariedad de los datos que han de comunicarse al registro desde la perspectiva de la finalidad de éste, limitándose a reiterar la crítica de la falta de limitación del uso potencial de los datos.

Principio de proporcionalidad. Considera la parte recurrente que la acumulación de datos masivos en tiempo real sobre los arrendadores de servicios, que permite inferir con facilidad datos personales de los pasajeros y conductores como su identidad y localización no resulta proporcional al fin de controlar obligaciones menores en la prestación de un servicio de transporte. La queja relativa a la inferencia de datos de los pasajeros ha sido ya rechazada, al tratarse de una posible identificación indirecta harto remota. En lo que respecta a los conductores, ha de tenerse en cuenta que en numerosos casos son también los titulares de las autorizaciones. Pero en todo caso, la Sala no aprecia desproporción en la recogida de los datos que prevé el Real Decreto impugnado, habida cuenta de las limitaciones que la normativa impone a este tipo de transporte, inexistentes en otras modalidades, y que la Administración ha de controlar, como el ámbito territorial de la autorización o la necesidad de precontratación.

A lo anterior hay que añadir lo que ya dijimos en nuestra sentencia de 6 de marzo de 2020 (asunto 91/2018) en relación con las previsiones de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, a los que nos referimos en el fundamento jurídico quinto.

Derecho de acceso a los datos. Finalmente, la compañía actora imputa al Real Decreto que no reconoce el derecho de acceso. De nuevo ha de rechazarse la alegación, puesto que la no mención del derecho de acceso en el Real Decreto impugnado no exime del cumplimiento de las previsiones del artículo 15 del Reglamento comunitario 2016/679, de directa aplicación a todo tratamiento de datos salvo los legalmente exceptuados, ni determina la invalidez de la disposición.

CUARTO.- Alegaciones referidas a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En un escueto fundamento la parte sostiene que el Real Decreto 785/2021 resulta contrario a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en concreto a los artículos 7 sobre el respeto a la vida privada y

familiar y 8 sobre protección de datos de carácter personal. De nuevo se aduce la falta de referencia del Real Decreto a las exigencias derivadas de la normativa de tratamiento de datos que ya hemos examinado, por la que la queja ha de ser rechazada por las mismas razones ya vistas en el fundamento de derecho tercero.

QUINTO.- Alegaciones relativas a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

En el último de los fundamentos de derecho de la demanda, la compañía recurrente alega la infracción de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Ley 20/2013, de 9 de diciembre). Considera que las restricciones introducidas por el Real Decreto impugnado no están amparadas por una razón imperiosa de interés general. Esta cuestión fue ya tratada en nuestra sentencia de 6 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

«SEPTIMO.- Sobre la comunicación de los datos del servicio y del usuario a un registro nacional. Impugnación del artículo 2 del Real Decreto 1076/2017.

El segundo de los preceptos impugnados es el artículo 2 del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, que bajo la rúbrica “medidas de control” dispone lo siguiente:

“A efectos de control, los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán comunicar a la Administración, por vía electrónica, los datos reseñados en el artículo 24 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, antes del inicio de cada servicio que realicen al amparo de dichas autorizaciones.

Con este fin, la Dirección General de Transporte Terrestre habilitará un registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, al que los titulares de las autorizaciones deberán dirigir sus comunicaciones”.

En definitiva, el precepto impugnado establece la obligación de los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de comunicar a la Administración, por vía electrónica, una serie de datos relacionados con el servicio que se presta (el lugar y fecha de celebración del contrato; el lugar, fecha y hora en que ha de iniciarse el servicio y el lugar y fecha en que haya de concluir; la matrícula del vehículo) y con la identidad del arrendador y del arrendatario (nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendador y el arrendatario) a un registro nacional habilitado por la Dirección General de Transporte Terrestre.

El Abogado del Estado justifica esta medida afirmando que esta previsión no añade nada nuevo a la obligación de cumplimentar y conservar una “hoja de ruta” de cada servicio, que se contenía en el artículo 24 de la Orden FOM/36/2008. La única novedad radica, a su entender, en que ahora la comunicación debe hacerse utilizando medios

electrónicos, pero ello estaría justificado al tratarse de un mecanismo más eficiente para ejercer el control del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 182.5 del ROTT.

Este argumento no ampara la justificación de la necesidad de esta medida ni su proporcionalidad, pues la reiteración de una limitación o carga que ya se contenía en una norma anterior no legitima dicha medida si esta es contraria a derecho. Y ello con independencia de que las obligaciones impuestas en el precepto impugnado tienen un distinto alcance y contenido que las previstas en la Orden FOM/36/2008, como más adelante analizaremos.

La comunicación establecida en el artículo 2 del Real Decreto 1076/2017 plantea dudas desde una doble perspectiva: por un lado, la adecuación de esta medida a la normativa de garantía de unidad de mercado; por otro, su compatibilidad con la normativa de protección de datos.

El examen de estas cuestiones parte de determinar si la obligación impuesta a los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor puede considerarse una traba al ejercicio de una actividad económica de transporte terrestre que resulta necesaria, proporcionada y no discriminatoria, a tenor de las previsiones contenidas en la normativa de garantía de unidad de mercado.

Como hemos visto antes, el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado recoge los principios de necesidad y proporcionalidad, estableciendo que las autoridades que en el ejercicio de sus competencias establezcan límites al acceso de una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deben motivar su necesidad amparándola en alguna razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

La justificación de esta medida, según dispone el Preámbulo del Real Decreto 1076/2017, es *"...facilitar el control efectivo de la obligación señalada en el artículo 182.5 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en orden a que los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán ser utilizados habitualmente para atender necesidades relacionadas con el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización"*.

Debe recordarse, en este sentido, que el artículo 182.5 del Reglamento de Transportes Terrestres, tras la redacción dada por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, establece que el uso de los vehículos con este tipo de licencias esté destinado a atender necesidades relacionadas con el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización, aclarando que no se cumple dicha exigencia *"...cuando el 20 por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio"*. Limitación que posteriormente se suprimió del reglamento para incorporarse a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en virtud de la modificación operada en el artículo 91.2 del Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, si bien esta norma no resulta aplicable a este litigio por razones temporales.

La obligación de comunicar los datos del servicio prestado y la creación de un registro central a nivel nacional no constituye propiamente un límite al ejercicio de la actividad económica sino el mecanismo diseñado por las autoridades para ejercer el control de una limitación territorial en la prestación del servicio. Esta consideración no permite excluir la aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, aunque sí incide en la justificación de su necesidad.

En efecto, los principios de necesidad y proporcionalidad, según dispone el artículo 5 de la Ley 20/2013 no solo se aplican cuando se establecen límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley sino también cuando las autoridades *"exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad"*; y no cabe duda que la obligación de comunicar los datos de

cada uno de los servicios a un registro nacional constituye un requisito o trámite administrativo necesario para poder desarrollar la actividad.

Ahora bien, al tiempo de apreciar su necesidad no debe olvidarse que dicha medida se configura como un mecanismo de control de una limitación previamente establecida, cuya necesidad se ha considerado justificada por razones de interés general, para evitar una utilización fraudulenta de las licencias. Y en tal sentido ya dijimos en la STS nº 921/2018, de 4 de junio de 2018 (recurso 438/2017 F.J. 8º) que << (...) esta limitación tiene la finalidad de evitar que la utilización de autorizaciones de VTC en localidades de otras comunidades autónomas como una forma fraudulenta de incumplir la “regla de la proporcionalidad” y sin embargo sean utilizadas para cubrir las necesidades de aquellas Comunidades Autónomas en que se concedieron>>.

Por ello, si partimos de la procedencia de establecer una limitación territorial a la prestación del servicio por los vehículos que ejerzan la actividad de transporte de pasajeros bajo una de estas licencias, el establecimiento por la autoridad administrativa de mecanismos que permitan ejercer un control efectivo sobre la correcta utilización de las licencias concedidas, en particular, el respeto de los límites territoriales en que se desarrolla la prestación del servicio por cada uno de los vehículos autorizados, aparece como necesaria.

Corresponde ahora analizar si la concreta obligación impuesta a los titulares de las licencias VTC es adecuada y proporcional al fin que trata de cumplir.

La adecuación y proporcionalidad de la medida elegida es una exigencia contenida tanto en el artículo 4.1 de la ley 40/2015 -las Administraciones públicas que exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad “deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”- como en el artículo 5.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, al establecer este precepto que “Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica».

Tales exigencias han de ser puestas en relación con el fin que se persigue: controlar que los vehículos con licencia VTC desarrollen la mayor parte de su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma que concedió la autorización.

La comunicación por vía telemática de los datos de cada servicio, incluyendo el punto de origen y de destino, permitirá ejercer un control sobre los desplazamientos y el radio de acción de los vehículos y, desde esa perspectiva, la comunicación impuesta sirve al fin que se persigue.

Ahora bien, dicha comunicación, tal y como está diseñada, debe considerarse desproporcionada, pues los datos cuya remisión se exigen van más allá de lo necesario para conseguir la finalidad pretendida, existiendo otras medidas menos restrictivas o distorsionadoras y con una menor incidencia en la esfera de los usuarios afectados.

En efecto, la información que la empresa titular está obligada a remitir a la administración no solo comprende el itinerario contratado sino también los datos del usuario (nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendatario), creándose con ellos un registro nacional. Se establece así una obligación de comunicación de datos personales de los usuarios del servicio que carece de justificación en relación con la finalidad perseguida, pues dicha información resulta irrelevante para controlar los desplazamientos del vehículo, creándose, sin embargo, una base de datos a nivel nacional que permite establecer patrones de conducta en relación con la movilidad y la utilización del servicio de este transporte urbano de personas físicas perfectamente identificadas, lo cual no solo puede desincentivar la utilización de este

servicio sino que tiene una clara incidencia en la esfera de derechos protegidos por la normativa de protección de datos.

Desde la perspectiva del juicio de proporcionalidad de esta medida, no se aprecia que tenga la misma incidencia celebrar un contrato de transporte, que permanece en la esfera de cada empresa contratante y por un tiempo limitado y que solo se exhibirá cuando sea requerida por los servicios de inspección (obligaciones contempladas en los artículos 23 y 24 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, según redacción dada por Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre), que crear una base de datos digital a nivel nacional que contenga la información de todas las empresas que realicen esta actividad en la que se incorpora la identificación de los usuarios y los datos de utilización que cada persona hace de este servicio.

Es más, junto con este mecanismo de control interno, nuestro ordenamiento ya establecía otras herramientas de control externo que permiten la identificación de los vehículos que prestan sus servicios fuera de su territorio, lo que unido a los mecanismos de inspección correspondientes permite ejercer un control, sin incidir en la esfera de protección de los datos personales de los usuarios. A tal efecto, debe recordarse que el artículo 182 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, prevé en su apartado cuarto que *“...., aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrán exigir que los vehículos amparados en autorizaciones de esta clase se identifiquen externamente mediante algún distintivo”*. Y en su apartado quinto establecía que *“Cuando los vehículos se encuentren prestando servicios en territorio distinto al de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en la que se amparan, éstos deberán llevar a bordo la correspondiente autorización en el salpicadero, en lugar visible desde el exterior, salvo que se encuentren identificados por uno de los distintivos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 182.4”*.

La nueva obligación añadida, que parece superponerse a las obligaciones ya existentes, en la medida en que incluye los datos personales de los usuarios, información que resulta irrelevante para el fin que se persigue, se considera desproporcionada y contraria a derecho.

Todo ello determina que resulte procedente que declaremos nulo el artículo 2 del Real Decreto 1076/2017, y, como consecuencia, que declaremos asimismo nula la disposición transitoria única del citado Real Decreto.» (fundamento de derecho séptimo)

La alegación debe ser rechazada por las razones entonces expresadas, sin que ahora se aplique ya la referencia a los datos de los usuarios, cuya inclusión fue anulada.

SSEXTO.- Conclusión y costas.

De acuerdo con los razonamientos expuestos en los anteriores fundamentos de derecho, procede desestimar el recurso ordinario entablado por UBER B.V. contra el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 1y 4 de la Ley de la Jurisdicción, se imponen las costas a la parte recurrente hasta un máximo de 4000 euros por todos los conceptos legales, más el IVA que en su caso corresponda.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Desestimar el recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por UBER B.V. contra el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

2. Confirmar la resolución objeto de recurso.

3. Imponer las costas a la parte demandante conforme a lo expresado en el fundamento de derecho sexto.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en el artículo 18, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el artículo 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el artículo 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

NIG: 28079 13 3 2021 0005290
NÚMERO ORIGEN: GEN 0000758 /2021
ÓRGANO ORIGEN: CONSEJO MINISTROS de MADRID

PUBLICACIÓN.- En Madrid, a siete de junio de dos mil veintitrés

La anterior sentencia fue publicada en la forma acostumbrada. Doy fé.