

REGULACIÓN DEL SECTOR DEL TRANSPORTE PÚBLICO NO REGULAR EN ITALIA

Dr. Edoardo Caruso
Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo
Università degli Studi di Ferrara
Dipartimento di Giurisprudenza

I. Régimen jurídico de los taxis y los NCC (vehículos de alquiler con conductor)

La Ley nº 21/1992 atribuye al transporte público no regular una función complementaria y supletoria respecto a los distintos tipos de transporte público regular (ferroviario, automovilístico, marítimo, lacustre y aéreo) e identifica el servicio de taxi y el servicio de NCC como las dos únicas actividades que componen la categoría, estableciendo un régimen jurídico propio para ellas.

El taxi. Se dirige a una clientela indiferenciada, estando el taxista obligado a cumplir con el orden de la llamada y con la prohibición de negar el servicio solicitado. La organización del servicio está estrechamente vinculada al territorio de referencia; los vehículos se estacionan en lugares públicos, en zonas designadas. La actividad está sometida a una estricta regulación administrativa: las tarifas las determinan administrativamente los ayuntamientos, que también regulan el modo de funcionamiento (turnos diarios, horarios de trabajo, etc.) y el número de vehículos que pueden utilizarse como taxis (las licencias son, de hecho, limitadas).

NCC. El servicio de NCC está dirigido a usuarios concretos que hacen una petición específica en el garaje, donde los vehículos deben estar aparcados (los NCC no pueden aparcar en lugares públicos durante la espera de clientes). El servicio no es obligatorio y la tarifa es el resultado de un acuerdo negociado entre las partes. El servicio de NCC se caracteriza por una regulación menos estricta que, sin embargo, implica perfiles importantes: la actividad del NCC requiere la expedición de un título legitimador específico (autorización), también en este caso con un límite numérico.

Más allá de la competencia del municipio para expedir la autorización, la versión original de la ley marco no preveía ningún vínculo expreso entre la actividad de los NCC y el territorio de referencia, lo que ha favorecido la aparición de NCC que no se ajustan a la finalidad del servicio de NCC (complementario al transporte público regular / de línea o TPL), es decir, la explotación de NCC en provincias o incluso regiones distintas de las del municipio que expidió la autorización.

II. Tensión entre la necesidad de unidad y la necesidad de diferenciación entre los dos servicios

Algunas de las disposiciones de la Ley 21/1992 se aplican tanto a los servicios de taxi como a los de NCC: un régimen jurídico parcialmente correspondiente se justifica a la luz de los intereses generales/públicos comunes a ambos servicios (por ejemplo, la protección de la seguridad pública, de la seguridad e integridad personal de los usuarios, la protección del medio ambiente y la descongestión del tráfico urbano, la protección de los trabajadores y la suficiencia de sus ingresos).

Además, la ley atribuye al TPL una función complementaria y suplementaria. Sin embargo, es precisamente con respecto a este segundo perfil donde existen diferencias que justifican el distinto régimen jurídico descrito: el servicio de taxi presenta una funcionalización más intensa con respecto a la satisfacción del derecho a la movilidad de los usuarios; además, sólo en el servicio de taxi se garantiza este derecho de acuerdo con aquellos objetivos de inclusión y cohesión social y de igualdad sustancial que son propios de la categoría de servicio público.

De hecho, sólo el servicio de taxis (no el de NCC) es atribuido por la doctrina y jurisprudencia dominante a la categoría de servicio público.

Lo observado hasta ahora puede ayudar a entender las intervenciones de reforma que han afectado al servicio de NCC: hubo un intento fallido de reforma en 2008, cuyo planteamiento fue retomado, con algunos ajustes, por el artículo 10-bis, del Decreto Ley nº 135 de 14 de diciembre de 2018.

Esta intervención perseguía dos macroobjetivos:

a. Se ha consagra la "territorialidad" de la organización del servicio de NCC (es decir, se ha dispuesto que deben operar en el territorio en el que se encuentra el municipio que emitió la autorización), pero al mismo tiempo se ha atribuido de facto una dimensión supramunicipal al servicio de NCC (de hecho, se ha previsto la posibilidad de tener varias

remesas, en todos los municipios de la provincia o área metropolitana en la que se encuentre el territorio del municipio que emitió la autorización).

b. Además, el legislador pretendía reforzar la separación entre este servicio y el ofrecido por los taxis, así como entre los respectivos usuarios, también para evitar las interferencias y comportamientos abusivos que las nuevas herramientas tecnológicas han facilitado: cada vez es más fácil, de hecho, que los NCC realicen servicios que serían propios de los taxistas y viceversa.

En esto, el legislador:

- admitió expresamente el funcionamiento de plataformas tecnológicas que intermedien entre la oferta y la demanda del servicio NCC, previendo, no obstante, que su actividad se rija por una normativa estatal específica;
- ha vuelto a proponer y ha reforzado la obligación de que los NCC rellenen y conserven una "hoja de servicios" electrónica en la que se registre la información sobre los servicios prestados (fecha, hora, lugar y km de salida y llegada, datos del usuario, etc.);
- se prevé siempre que después de cada servicio el NCC deba volver a uno de los garajes disponibles en la provincia.

En la sentencia nº 56 de 2020, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esta obligación impuesta a los NCC de volver al garaje al final de cada servicio (que sólo podía ser dispensada en determinados supuestos). El Tribunal consideró que era *irrazonable e innecesaria/desproporcionada* porque el objetivo para el que se introdujo (garantizar la separación de los dos servicios) se consideró que ya estaba adecuadamente protegido por las otras normas mencionadas anteriormente.

Por otro lado, el Tribunal consideró legítimas las demás medidas introducidas en 2018 y, de forma más general, parece haber emitido un juicio no negativo sobre la estructura básica que el legislador eligió para el sector del transporte público no regular, caracterizado como hemos visto por una regulación administrativa bastante estricta.

En conjunto, el planteamiento seguido por el Tribunal muestra una cierta distancia con respecto a las posiciones marcadamente procompetitivas y favorables a una fuerte desregulación del sector, como por ejemplo la de la Autoridad de la Competencia y del Mercado (AGCM), que ha sugerido, por ejemplo, dejar sólo una regulación mínima ("lo menos invasiva posible"), así como superar la distinción entre servicios de taxi y NCC,

considerada obsoleta ya que, a la luz de la evolución tecnológica, ambos servicios estarían completamente solapados.

Menos proclive a las soluciones fuertemente desreguladoras (aunque crítica con algunas de las opciones del legislador) es la posición mantenida por la Autoridad Reguladora del Transporte (ART), que desde 2012 ha desempeñado un importante papel (principalmente consultivo) para "orientar" a las administraciones locales en las opciones más delicadas relativas a los servicios de taxi, es decir, la definición de los niveles de oferta y tarifas, así como la organización del servicio (turnos, horarios, métodos de intermediación entre demanda y oferta).

III. La "salud" del sector en Italia y el "espacio" para las plataformas de intermediación

En la segunda parte del documento se aclarará cómo las soluciones mencionadas de liberalización y desregulación del sector son particularmente exitosas, también por el mal "estado de salud" del transporte público no regular en Italia (baja eficiencia, altos costes, largas esperas en puntos clave, etc.); y esto se debe en parte a la actitud poco cooperativa de los operadores tradicionales, que se oponen a un proceso de reforma que desde hace tiempo se percibe como inaplazable.

Obviamente, el principal culpable de la mala salud del sector es la clase política, cuya prolongada inercia refleja su insuficiencia tanto a nivel central como local.

Ante la incapacidad de la política para tomar decisiones, las autoridades independientes y los tribunales han desempeñado un importante papel complementario.

Hay que reconocer a la AGCM y a la ART haber permitido el funcionamiento de plataformas puramente intermediarias (por ejemplo, Mytaxi, ahora FreeNow, UberTaxi), cuya entrada en el mercado italiano se había visto obstaculizada por las cláusulas de exclusividad impuestas a los taxistas por las cooperativas de radiotaxi. En este sentido, se considera que una mayor flexibilidad en la intermediación entre la oferta y la demanda puede producir efectos positivos, sin comprometer los intereses públicos/generales.

Por otro lado, hay que reconocer que la jurisprudencia ha inhibido la explotación del servicio Uber-Pop por parte de conductores no profesionales lo que, a juicio de quien escribe, constituyó una especie de "desregulación impuesta al Estado", con grave riesgo

de perjudicar aquellos intereses públicos/generales que la actual regulación del sector pretende proteger.

IV. Perspectivas de reforma

En la parte final de la intervención se referirán los procesos de reforma del sector que se encuentran en curso.