Alegaciones de APATZ a la consulta pública previa de la futura Ley de Transporte de Aragón (taxi y VTC)

A la Dirección General de Transportes. Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial. Gobierno de Aragón.

Asunto: Aportaciones a la consulta pública previa para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transporte de Viajeros en Vehículos de Turismo de Aragón.

Interesado: Asociación Provincial de Auto-Taxi de Zaragoza (APATZ), CIF G50323625, con domicilio a efectos de notificaciones en Avenida Gómez Laguna, 155, representada por D. Miguel Izaguerri Bailera, en calidad de Presidente.

EXPONE

APATZ agrupa a los titulares de licencias de taxi de Zaragoza y su provincia. Desde agosto de 2026 participa en la mesa de trabajo constituida con ese Departamento y con el Ayuntamiento de Zaragoza.

La asociación comparte los antecedentes, la necesidad y los objetivos que el documento de consulta expone, y no los rebate. Sus aportaciones se ordenan en los dos apartados en los que entiende que puede ser más útil: los problemas que la ley debe resolver y las soluciones, regulatorias y no regulatorias, que propone para ello.

1. Problemas que se pretenden solucionar

1.1. Falta de un marco legal claro para los servicios urbanos

No existe hoy en Aragón una norma con rango de ley que determine qué título habilita para prestar servicios urbanos en vehículos de turismo, cómo se acredita ante los agentes y qué consecuencias tiene su ausencia. Las órdenes de 2025 y 2026 permitieron actuar. No fueron suficientes.

El auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de octubre de 2026 no puso en duda la necesidad de controlar. Lo que señaló es que la ley vigente configura el precinto como una facultad y no como un deber; en otras palabras, que las medidas de control más intensas deben estar previstas y graduadas en una norma con rango de ley. Ese es, a juicio de APATZ, el primer problema que la nueva ley debe resolver.

1.2. Asimetría de obligaciones entre modalidades que prestan el mismo servicio

El taxi y la VTC que opera en ciudad atienden la misma necesidad: trasladar a un usuario de un punto a otro del término municipal. Sin embargo, sus obligaciones son muy distintas.

El taxi presta servicio en todo el municipio, incluidos los barrios periféricos y rurales, a tarifas reguladas y conocidas de antemano. Está sujeto a un régimen obligatorio de días de descanso, establecido en beneficio del usuario y de la seguridad vial, porque garantiza que el conductor que presta el servicio está en condiciones de hacerlo, debe mantener un porcentaje de flota adaptada, y su aplicación común, MOZA, está fiscalizada por el Ayuntamiento, que puede controlar en todo momento los vehículos conectados y geolocalizados.

Nada de esto se exige en los mismos términos a quien presta servicios urbanos con vehículos VTC. No hay días de descanso obligatorio. No hay obligación de cubrir todo el término municipal. No hay control público de la geolocalización de sus plataformas. Tampoco hay límite a los incrementos de precio en momentos de alta demanda. La diferencia no responde a ninguna razón de interés general y se traduce en una competencia desigual, concentrada en las zonas y horas más rentables, lo que repercute en la ausencia de los principios de universalidad e igualdad a los que deberían tener derecho todos los ciudadanos sin importar si su trayecto es rentable, cómodo o más o menos urgente.

1.3. La supuesta insuficiencia de la oferta

Se ha sostenido en algunos ámbitos que la oferta de transporte en Zaragoza es claramente insuficiente para una ciudad de más de 700.000 habitantes, y que ello justificaría habilitar sin más a las VTC existentes para prestar servicios urbanos. APATZ no comparte ese diagnóstico.

Zaragoza cuenta con 1777 licencias de taxi que prestan servicio en todo el término municipal, las veinticuatro horas, con estándares de calidad homogéneos y sometidos a control. Más importante aún: la propia regulación del taxi ofrece margen para aumentar el número de vehículos disponibles en la calle sin crear un solo título nuevo. Basta con ajustar el régimen de turnos y días de descanso, sobre todo entre semana, que es cuando ese margen es mayor. Es una herramienta ágil, reversible y que ya existe.

Cualquier afirmación sobre déficit de oferta, por otra parte, debe demostrarse. Quienes sostienen que la ciudad está desatendida coinciden en que las limitaciones deben basarse en «informes técnicos rigurosos, fundamentados y actualizados». Ese mismo estándar debe aplicarse a la afirmación contraria. La notoriedad no sustituye al estudio.

Cabe recordar que la Ley 5/2018 del taxi delimita un ratio de 1 taxi por cada 600 habitantes para municipios con mas de 100.000 vecinos, por lo que dicho ratio está ampliamente sobrepasado (en mas de 600 licencias ahora mismo), dato que evidencia que el numero de licencias de taxi existente en la ciudad no solo es suficiente sino que obliga al propio sector a autorregularse en exceso para mantener su rentabilidad.

1.4. Un control que hoy no puede ejercerse con eficacia

Los agentes no disponen de un medio ágil para verificar en la calle si un vehículo está habilitado para el servicio que presta, si este fue contratado previamente o si el conductor está acreditado. Las

plataformas que intermedian estos servicios disponen de esa información, pero no están obligadas a compartirla. Mientras tanto, el control de la geolocalización solo alcanza al taxi.

1.5. El riesgo de una ley que limite, en lugar de habilitar, a los ayuntamientos

El transporte urbano es una competencia municipal. La ley autonómica debe dotar a los ayuntamientos de instrumentos para ordenarlo, no reducir su margen de actuación. Una ley concebida como límite a la potestad local dejaría a Zaragoza sin capacidad de respuesta ante un problema que, según el propio Gobierno de Aragón, solo se manifiesta con intensidad en esta ciudad.

2. Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias

APATZ coincide en que la aprobación de una ley es la única alternativa capaz de resolver los problemas descritos. Las órdenes interpretativas han demostrado su utilidad, pero también sus límites. Lo que sigue son las soluciones que, a su juicio, debe contener esa ley, junto con las medidas no regulatorias que pueden adoptarse desde ahora.

Todas parten de dos principios: igualdad de trato entre servicios equivalentes y proporcionalidad de cada medida.

2.1. Soluciones regulatorias

a) El taxi como servicio de interés general. La ley debe reconocerlo expresamente, con las garantías de universalidad, continuidad, accesibilidad y cobertura territorial y temporal que ello comporta. Propuesta de redacción: *«El servicio de taxi tiene la consideración de servicio de interés general. Su ordenación garantizará la universalidad, continuidad, accesibilidad, cobertura territorial y temporal y calidad del servicio, y atenderá al principio de equilibrio con las demás modalidades que presten servicios urbanos.»*

b) Título urbano y delimitación del servicio. La autorización VTC de ámbito nacional no habilita por sí sola para prestar servicios urbanos. Así debe decirlo la ley, que regulará también el título exigible y su procedimiento de obtención. No procede, por tanto, una habilitación genérica y automática de las autorizaciones existentes a la entrada en vigor de la norma: equivaldría a conceder sin estudio ni procedimiento lo que la propia ley debe ordenar. La ley debe, además:

- Definir la contratación previa y su acreditación. El contrato identificará al usuario efectivo, el origen, el destino y el momento de la contratación, y será verificable en el acto. No se propone un tiempo mínimo de antelación, sino que la contratación sea real y comprobable.
- Prohibir la captación de viajeros en la vía pública y la espera de clientes fuera de los lugares autorizados.
- Permitir a los ayuntamientos declarar zonas de especial ordenación (estaciones, aeropuerto, recintos feriales, hospitales, grandes eventos) con puntos de recogida determinados.
- Establecer de manera eficaz un distintivo oficial para los vehículos VTC, infalsificable y diferenciado según dispongan o no de título urbano.

c) Áreas de prestación conjunta. La ley debe permitir su constitución en ámbitos metropolitanos por razones de interacción entre los servicios de varios municipios, gestión de la movilidad, protección ambiental u otras de interés público. Una vez constituidas, los servicios realizados íntegramente en su interior tendrán la consideración de urbanos, tanto para el taxi como para las VTC, y requerirán el

correspondiente título urbano, válido para toda el área. La Ley balear del taxi (Ley 4/2026) ya contempla esta figura. Para Zaragoza y su entorno sería una herramienta estructural, coordinada con la ordenación del transporte metropolitano.

d) Ordenación de la oferta mediante límites motivados. APATZ no reclama una ratio fija. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de junio de 2023 (asunto C-50/21) excluye la limitación automática, pero admite las que se basan en la gestión del tráfico y del espacio público o en la protección del medio ambiente, siempre que se acrediten. En este punto existe, además, un amplio acuerdo en el sector. Se propone que la ley habilite a las administraciones competentes para fijar límites a los títulos urbanos por ámbito territorial, con estas garantías:

1. Estudio previo de movilidad, demanda, congestión, capacidad viaria y oferta de transporte público, actualizado periódicamente.
2. Fundamentación principal en la gestión del tráfico, el uso racional del espacio público, la reducción de la circulación en vacío y la seguridad vial; y, como fundamento complementario, la protección ambiental integral, incluidas las emisiones no procedentes del escape, como las de frenos y neumáticos.
3. Evaluación de su efecto sobre la continuidad y accesibilidad de los servicios de interés general.
4. Otorgamiento mediante convocatoria pública, criterios objetivos y resolución expresa y motivada en plazo.
5. Régimen transitorio que dé seguridad jurídica, partiendo de que la autorización nacional nunca habilitó por sí sola para el servicio urbano.

e) Descanso, acreditación profesional y tarjeta electrónica. Quien presta un servicio urbano debe hacerlo en condiciones que garanticen la seguridad del usuario. Por ello, la ley debe extender a todos los conductores de servicios urbanos un régimen de descanso obligatorio equivalente al del taxi, con registro verificable de los tiempos de conducción.

Propone también APATZ una acreditación profesional equivalente en lo esencial y adaptada a cada modalidad. No se trata de exigir a las VTC la misma prueba que al taxi, puesto que la forma de contratación es distinta. Sí de que todos acrediten conocimientos de la normativa de transporte, atención al usuario y a personas con discapacidad, seguridad vial y actuación ante emergencias, y conocimiento del territorio, además de aptitud psicofísica y antecedentes en los términos legalmente permitidos. Esta acreditación se documentaría en una tarjeta profesional electrónica única, con categorías para taxi y VTC, que sustituiría a la actual cartilla y sería verificable por los agentes mediante consulta al registro. Su alcance se limitaría a los servicios urbanos, sin perjuicio de las condiciones estatales para los interurbanos.

f) Accesibilidad. El artículo 8 bis del Real Decreto 1544/2007, introducido por el Real Decreto 193/2023, obliga a que al menos el 5 % de las VTC que operan en transporte urbano sean adaptadas, con el objetivo del 10 % antes de 2030. Mientras ese porcentaje no se alcance, solo pueden otorgarse nuevas autorizaciones para vehículos adaptados. La ley aragonesa debe incorporar estas obligaciones y hacerlas cumplir: exigir su acreditación para el título urbano, crear un registro de vehículos adaptados de taxi y VTC, prever controles y sanciones, y obligar a las plataformas a permitir la solicitud de vehículos adaptados. Las obligaciones del taxi en esta materia deben mantenerse y compensarse.

g) Plataformas de intermediación: control y colaboración. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea calificó la actividad de estas plataformas como servicio en el ámbito de los transportes (asunto C-434/15). En consecuencia, la ley puede imponerles obligaciones propias:

- Verificar que vehículo, conductor y título están habilitados para el servicio ofertado.
- Impedir la contratación de servicios urbanos con vehículos sin título urbano, con mecanismos de bloqueo.
- Conservar los registros de contratación y prestación durante el plazo legal y facilitarlos a la inspección cuando se requieran.
- Cooperar en la detección de incumplimientos reiterados.

La plataforma respondería de su propio incumplimiento, no automáticamente de las infracciones del conductor o del titular. Sería sancionable, por ejemplo, permitir de forma deliberada o por falta de los controles exigibles la contratación de servicios no habilitados.

h) Igualdad en el control de los vehículos conectados y geolocalizados. MOZA, la aplicación del taxi de Zaragoza, está fiscalizada por el Ayuntamiento, que controla en todo momento los vehículos conectados y su geolocalización. Las plataformas que intermedian servicios VTC en la ciudad, como Uber, Cabify o Bolt, no están sujetas a un control equivalente. El principio de igualdad exige corregirlo. La ley debe establecer que todas las aplicaciones y plataformas que gestionen servicios urbanos estén conectadas al sistema público de control y comuniquen en tiempo real la posición y el estado de los vehículos (libre, con servicio contratado u ocupado), con el mismo estándar técnico para todas y con uso de los datos limitado a la inspección, la planificación y la estadística. Propuesta de redacción: *«Las aplicaciones y plataformas que gestionen o intermedien servicios de transporte urbano en vehículos de turismo estarán conectadas al sistema público de control de la administración competente y le facilitarán en tiempo real la geolocalización y el estado de servicio de los vehículos, en las mismas condiciones técnicas para todas las modalidades.»*

i) Protección del usuario ante subidas de precio en situaciones extraordinarias. Desde noviembre de 2024, la normativa estatal de consumo prohíbe elevar precios mediante sistemas automatizados en emergencias de protección civil. La ley aragonesa debería coordinar a las autoridades de transporte y consumo para vigilar su cumplimiento, y exigir a operadores y plataformas que informen de sus mecanismos de fijación de precios. Para episodios extraordinarios que no sean emergencias declaradas (interrupciones graves del transporte público, grandes eventos, meteorología adversa), la autoridad competente podría activar límites temporales y objetivos a los incrementos, aplicables a todas las modalidades. No se pide prohibir los precios dinámicos. Se pide proteger al usuario cuando apenas tiene alternativa. El taxi, cuyas tarifas están reguladas, ya ofrece esa garantía.

j) Inspección e inmovilización con rango de ley. La ley debe atribuir facultades de inspección expresas a la inspección autonómica y a la Policía Local, con acceso a los registros de operadores y plataformas, y obligar al conductor a acreditar en el acto su título, su tarjeta profesional y, en su caso, la contratación previa. La inmovilización debe regularse con supuestos tasados y de forma graduada: inmediata hasta que se acredite la habilitación y, solo en caso de reincidencia, precinto o depósito por un plazo máximo fijado en la ley, mediante resolución motivada. Así se atiende la objeción del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y se ofrece a los agentes la seguridad jurídica que hoy les falta.

k) Régimen sancionador. Proporcionado, sí. Irrelevante, no. Una sanción inferior al beneficio obtenido con la infracción no disuade a nadie y acaba convertida en un coste más de explotación. La ley debe tipificar con precisión la prestación de servicios urbanos sin título, la captación ilegal, la falta de documentación, el incumplimiento de las condiciones de explotación y los incumplimientos propios de las plataformas y de las obligaciones de accesibilidad. Debe agravar las sanciones por reincidencia, graduarlas según la dimensión del infractor y prever la suspensión o revocación del título en los supuestos muy graves.

l) Registro autonómico y transparencia. Un registro único de títulos de taxi y VTC, accesible para ayuntamientos y agentes, con vehículos adscritos y adaptados, conductores acreditados, domicilio, ámbito y situación administrativa. Debe permitir detectar títulos inactivos y usos fraudulentos y servir de base a la publicación periódica de estadísticas de títulos, inspecciones y sanciones.

2.2. Soluciones no regulatorias

Algunas medidas no necesitan esperar a la ley. Pueden ponerse en marcha ya y, además, preparar su aplicación:

1. **Convenio estable entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza** para compartir información sobre títulos y servicios, coordinar inspecciones, homogeneizar criterios de actuación, facilitar las denuncias y la aportación de pruebas, y actuar con rapidez ante la reincidencia.
2. **Planes de inspección en zonas de alta demanda**: Estación Delicias, aeropuerto, Feria de Zaragoza, Fiestas del Pilar, conciertos, acontecimientos deportivos y zonas de ocio nocturno. Su finalidad no es impedir servicios legales, sino asegurar que cada uno se presta con el título que corresponde.
3. **Formación específica de los agentes** y protocolos permanentes de coordinación entre inspección autonómica, Policía Local y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
4. **Estudio de movilidad de Zaragoza y su área metropolitana**, actualizado periódicamente, que mida demanda, congestión, ocupación del espacio público, circulación en vacío, calidad del servicio y emisiones. Será la base objetiva de cualquier decisión sobre la oferta, en uno u otro sentido.
5. **Ajuste de turnos y descansos del taxi** en los periodos en que se acredite mayor demanda, dentro de la regulación municipal vigente.
6. **Definición de un estándar técnico común de conexión y geolocalización**, a partir de la experiencia de MOZA, al que puedan adherirse desde ahora todas las plataformas.

2.3. Valoración de las alternativas

Ninguna de las medidas no regulatorias basta por sí sola. Sin rango de ley no es posible imponer el título urbano, crear áreas de prestación conjunta, obligar a las plataformas ni graduar la inmovilización con garantías. Tampoco sería adecuada una ley de mínimos que se limitara a habilitar a las autorizaciones existentes para el servicio urbano y a restringir la capacidad de los ayuntamientos. La alternativa que APATZ defiende es una ley completa, que trate por igual a quienes prestan el mismo servicio y que ofrezca a las administraciones instrumentos proporcionados y eficaces para ordenarlo.

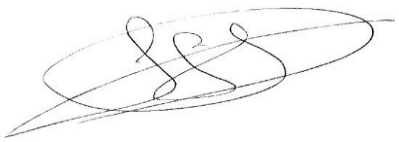
SOLICITA

Que se tengan por presentadas estas aportaciones y que el anteproyecto incorpore:

1. El reconocimiento del taxi como servicio de interés general.
2. La exigencia de título urbano, sin habilitación automática de las autorizaciones existentes, junto con la contratación previa verificable, la prohibición de captación, las zonas de especial ordenación y el distintivo oficial.
3. Las áreas de prestación conjunta, con consideración de urbanos de los servicios realizados íntegramente en ellas.
4. La habilitación para fijar límites motivados en estudios actualizados, con otorgamiento mediante convocatoria pública.
5. El descanso obligatorio equivalente, la acreditación profesional y la tarjeta profesional electrónica para todos los conductores de servicios urbanos.
6. El desarrollo y control de los porcentajes de vehículos adaptados.
7. Las obligaciones de control y colaboración de las plataformas.
8. El mismo control público de la geolocalización para todas las aplicaciones y plataformas, del taxi y de las VTC.
9. La protección del usuario ante subidas de precio en situaciones extraordinarias.
10. La inspección y la inmovilización reguladas con rango de ley, y un régimen sancionador proporcionado y disuasorio.
11. Un registro autonómico compartido y la publicación de estadísticas.
12. La habilitación de los ayuntamientos para ajustar la disponibilidad del taxi y las demás medidas de sostenibilidad del servicio.

Asimismo, que se tenga a APATZ como parte interesada en las sucesivas fases de tramitación del anteproyecto y en su desarrollo reglamentario.

En Zaragoza, a 6 de noviembre de 2026.



Fdo.: Miguel Izaguerri Bailera

Presidente de la Asociación Provincial de Auto-Taxi de Zaragoza (APATZ)