



**PRO/CNMC/003/18 SOBRE EL REAL
DECRETO-LEY 13/2018, DE 28 DE
SEPTIEMBRE, QUE MODIFICA LA LOTT
EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE
VEHÍCULOS CON CONDUCTOR**

17 de enero de 2019

Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS CON CONDUCTOR EN ESPAÑA	7
<i>II.1 Exigencia de autorización y número máximo de autorizaciones.....</i>	8
<i>II.2 Compartimentación geográfica de mercados</i>	13
<i>II.3 Precio y otras condiciones de prestación de los servicios</i>	15
III. CONTENIDO DEL RD-LEY 13/2018.....	16
IV. VALORACIÓN.....	19
IV.1 Observaciones generales.....	19
IV.2 Observaciones particulares	21
<i>IV.2.1 Efectos negativos sobre la competencia</i>	21
<i>IV.2.2 Análisis sobre el posible ajuste del RD-Ley a los principios de buena regulación económica.....</i>	23
<i>IV.2.3 Posibles medidas mitigadoras de la reducción de la competencia</i>	26
<i>IV.2.3.1 Instrumentación de una autorización VTC autonómica o local. 27</i>	
<i>IV.2.3.2 Regulación eficiente de las condiciones de explotación del servicio de VTC por CC.AA. y EE.LL.....</i>	28
<i>IV.2.3.3 Replantear la regla de proporcionalidad 1/30.....</i>	31
<i>IV.2.3.4 Establecer un régimen flexible para la cobertura temporal de la demanda.....</i>	31
<i>IV.2.3.5 Flexibilización del régimen del taxi</i>	32
<i>IV.2.3.6 Reducir la compartimentación regulatoria</i>	33
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	33

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL REAL DECRETO–LEY 13/2018, DE 28 DE SEPTIEMBRE, QUE MODIFICA LA LEY 16/1987, DE 30 DE JULIO, DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 17 de enero de 2019

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente informe sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, VTC).

I. ANTECEDENTES

El sector de transporte en general y, en particular, el de pasajeros en vehículos de turismo, está sujeto a una regulación muy profusa. La CNMC (y su predecesora, la CNC) se han manifestado en numerosas ocasiones sobre diferentes aspectos de esta regulación al considerar que introducen restricciones injustificadas no basadas en principios de regulación eficiente y que reducen el bienestar de los ciudadanos.

Estos pronunciamientos se han realizado en el marco de las funciones de promoción de la competencia, tanto desde la óptica de **la elaboración de**

informes¹ (artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, LCCNMC) como de **impugnación de la regulación** ante los tribunales (artículo 5.4 LCCNMC, artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía para la Unidad de Mercado, LGUM)².

También a **nivel autonómico** se han adoptado informes y estudios que han analizado la normativa existente en materia de transporte de viajeros en turismos y se han llevado a cabo impugnaciones de normativa restrictiva de la competencia. La Autoridad Catalana de Competencia (ACCO) ha publicado varios informes, estudios y documentos de posición en los que aboga por impulsar un proceso de revisión de la regulación de forma que se ajuste de manera más efectiva a los principios de regulación económica eficiente, incluyendo un informe valorativo sobre el RD Ley 13/2018³ y, más recientemente,

¹ [IPN 08/2009 sobre el Anteproyecto de Ley Ómnibus](#); [IPN 35/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible](#); [IPN 41/10 sobre el Proyecto del ROTT para adaptarlo a la Directiva de Servicios](#); [IPN 75/12 Anteproyecto de Ley por el que se modifica la LOTT](#); [IPN/DP/002/14 Proyecto de Real Decreto que modifica el ROTT](#); [IPN/DP/003/14 Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, de arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT](#); [IPN/CNMC/0012/15 Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el ROTT, en materia de VTC](#); [IPN/CNMC/0013/15 Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, que desarrolla el arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT](#); [IPN/CNMC/018/17 P.R.D. por el que se modifican normas reglamentarias para adaptarlas a la LOTT](#); [PRO/CNMC/003/17](#) por el que se establecen normas complementarias al ROTT en relación con VTC. Todos disponibles en la [web de la CNMC](#).

² En este sentido, ha sido objeto de impugnación: el Real Decreto 1076/2017 que impone la prohibición de vender autorizaciones VTC en dos años desde su expedición y la obligación de comunicar a un registro cada servicio VTC antes de su prestación; el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el ROTT y la Orden FOM/2799/2015, que establecen un límite cuantitativo en el segmento de VTC, la obligación de prestar el servicio en la modalidad de pre-contratación, la prohibición de circular por las vías públicas o permanecer estacionados para contratar directamente con los clientes, la obligación de alquilar la totalidad del vehículo, las restricciones geográficas a la libre prestación del servicio en territorio nacional, y el establecimiento de un número mínimo de vehículos y otros condicionantes sobre las características de los vehículos; el [Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona](#) –AMB- que exige una segunda licencia VTC para seguir operando en el AMB con limitación cuantitativa de autorizaciones, implicando la expulsión de más de 1.000 operadores, y que se encuentra suspendido por el TSJ de Cataluña al adoptar las medidas cautelares solicitadas por la CNMC; el [Decreto 314/2016, de 8 de noviembre](#) de la Generalitat de Catalunya por el que se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi; las Ordenanzas del taxi de Córdoba, Málaga y Valladolid, por contener diversas restricciones aplicables al servicio de transporte en taxi en dichos ámbitos territoriales. Todo ello disponible en la web de la CNMC en [Legitimación Activa art. 5.4 LCCNMC](#) y en [impugnaciones art. 27 LGUM](#).

³ [Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulatorio del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor](#) (2012), [Informe de regulación sobre el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre](#) (2016); [Informe de regulación sobre el Decreto Ley de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas](#) (2017); [Informe de Regulación sobre el Proyecto de Reglamento de Ordenación de transporte](#)

a principios de 2019, un [documento de posición sobre la regulación de los servicios VTC en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona](#). En 2016, la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) recurrió la Ordenanza reguladora del taxi en el municipio de Coín, recurso que fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía⁴. En 2017, publicó un Estudio en el que analizó la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de la regulación económica eficiente ([Informe 1/17](#)). Más recientemente, en diciembre de 2018, la ADCA ha elaborado una [Circular sobre la ordenación del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo](#), advirtiendo, entre otras cuestiones, de que la regulación local no puede establecer obstáculos desproporcionados o discriminatorios para el acceso y ejercicio de la actividad del transporte urbano de pasajeros. Otras autoridades han realizado también diversos informes analizando la regulación del taxi y VTC desde la óptica de la regulación económica eficiente, en concreto, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (entre otros, Informe de [2008](#) y de [2018](#)), el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana ([Informe de 2011](#)), la Autoridad Vasca de la Competencia ([Informe 2013](#), [consulta 2014](#), [Informe 2018](#)) y el Consejo Gallego de Competencia ([Informe 2012](#)).

Las últimas reformas normativas de la actividad de transporte de pasajeros en vehículos de turismo han consolidado elementos que tienen un efecto negativo sobre la competencia en estos mercados.

Así, el [Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril](#), que modifica la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), elevó a rango legal la posibilidad de establecer una proporción máxima de una autorización de vehículos de turismo con conductor (VTC) por cada treinta taxis en cada Comunidad Autónoma (ratio 1/30) y la regla de territorialidad o habitualidad, en virtud de la cual el 80% de los servicios de VTC deben prestarse en la Comunidad Autónoma donde se encuentre domiciliada la autorización (regla 80/20%).⁵ En

[urbano de viajeros con conductor de vehículos de hasta nueve plazas](#) (2018); [Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas](#) (2018); [Valoración, desde una óptica de competencia, del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre](#) (2018).

⁴ Sentencia de 13 de octubre de 2017.

⁵ Concretamente, el RD-Ley 3/2018 introduce la regla 1/30, a través de un nuevo apartado 3 al artículo 48 de la LOTT, de manera que se habilita a denegar autorizaciones de VTC si el número de autorizaciones de VTC en relación con las de taxi supera la ratio de 1 por cada 30 de taxi en la Comunidad Autónoma en la que se vaya a conceder la autorización. Esta regla de la proporcionalidad puede ser modificada en sentido menos restrictivo por las CC.AA. Y, en relación con la regla de la habitualidad, se añade un apartado 2 al artículo 91 que dispone que cuando el 20% o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un periodo de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por el territorio de autorización, se considera que el vehículo no ha cumplido con el requisito restrictivo de habitualidad geográfica.

su [Sentencia de 4 de junio de 2018](#), el Tribunal Supremo declaró estas restricciones ajustadas a los principios de necesidad y proporcionalidad⁶.

Más recientemente, se ha aprobado el [Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre](#), por el que se modifica de nuevo la LOTT (en adelante, RD-Ley 13/2018). **Este RD-Ley 13/2018 se convalidó el 25 de octubre de 2018 por el Congreso de los Diputados, acordándose su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia**, de forma que podrán introducirse modificaciones en su contenido.

A raíz de la convalidación de este último RD-Ley 13/2018, se adoptó la [Declaración conjunta del Grupo de Trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia de 29 de octubre de 2018](#)⁷ sobre el nuevo marco regulatorio en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En esta Declaración, además de recordar los principios de buena regulación a los que deben someterse las normas que regulan el acceso y ejercicio de actividades económicas, se pretende reforzar los mecanismos de cooperación y coordinación para ofrecer un enfoque coherente entre las autoridades de competencia en el ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia, dentro de las que se incluye su labor de asesoramiento⁸.

Igualmente, el grupo de trabajo de promoción de la competencia (en su reunión de 29 de octubre de 2018) solicitó a la CNMC mayor orientación para el análisis de posibles restricciones sobre la competencia derivadas del ejercicio de las competencias y funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas y entidades locales en el RD-Ley 13/2018.

La CNMC tiene entre sus funciones consultivas las de promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia (art. 5.1 LCCNMC) y participar, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que puedan tener implicaciones sobre la competencia efectiva, pudiendo ser consultada no solo por el Gobierno, sino también por las Cámaras Legislativas, por las Comunidades Autónomas y por las Corporaciones locales, entre otros (art. 5.2 LCCNMC).

⁶ Fundamentos de Derecho Séptimo y Octavo.

⁷ El Grupo de Trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia está formado por representantes de los órganos resolutorios de las autoridades de competencia del Estado y las Comunidades Autónomas (CNMC y Autoridades de competencia de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Extremadura y País Vasco).

⁸ Se recuerda que la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas son órganos consultivos a disposición de las Administraciones públicas autonómicas y locales para asesorarlas en el ejercicio de las competencias y potestades que el Real Decreto-ley citado les atribuye. Para la elaboración del presente documento se han recabado observaciones de las autoridades y organismos de competencia de las Comunidades Autónomas.

En la medida en que el RD-Ley 13/2018 está en proceso de tramitación en el Congreso, la CNMC considera oportuno realizar el presente informe, que puede servir de orientación tanto a las Cámaras Legislativas para la aprobación del texto final, como a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en el ejercicio de sus competencias en materia de regulación del transporte de viajeros en vehículos de turismo.

II. LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS CON CONDUCTOR EN ESPAÑA

Los VTC y los taxis son vehículos de pasajeros de hasta 9 plazas que prestan un servicio de transporte público discrecional de viajeros entre distintos puntos del territorio⁹.

Las diferencias entre ambos servicios vienen marcadas por la regulación aplicable a cada uno, que impone distintos requisitos de acceso y ejercicio a la actividad. Se trata además de una materia sujeta a diferentes reglas de distribución de competencias¹⁰, de forma que coexiste regulación estatal, autonómica y local¹¹.

En términos generales, en opinión de la CNMC, el marco regulatorio existente presenta determinadas restricciones a la capacidad e incentivos

⁹ Según la LOTT, tanto el servicio de taxi como la actividad de VTC quedan incluidos en la categoría de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

¹⁰ El artículo 149.1. 21ª de la Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia del transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Por su parte, el art. 148.1. 5ª asigna a las CCAA el transporte intracomunitario, es decir, el que se constriña al ámbito territorial de una comunidad autónoma.

¹¹ La normativa estatal relevante en la materia viene constituida por la referida LOTT, así como por su Reglamento de desarrollo, ROTT. La Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1 CE), pero prevé que las CC.AA. puedan asumir competencias en relación con el transporte terrestre desarrollado íntegramente en su territorio (art. 148.1 CE). En virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, el Estado delegó en todas las CC.AA. competencias relativas a los transportes discretos de viajeros, de tal manera que también corresponde a estas su ordenación y regulación. Las CC.AA. han regulado el servicio de taxis con arreglo a dos modelos: (i), disciplina la materia mediante norma de rango legal, con vocación de carácter completo; (ii) se limita a regular ciertos aspectos del servicio de taxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa, de tal manera que las normas autonómicas han de ser completadas con la regulación estatal. A su vez, se recuerda que la competencia municipal para ordenar y gestionar el servicio de taxis se reconoce por la Ley 7/1985, de 5 de abril, de Bases de Régimen Local (artículos 25.2 y 86.2), de modo que los Ayuntamientos pueden gestionar el servicio previamente configurado por las CC.AA.

de competir tanto para los taxis como para los operadores VTC¹², que inciden negativamente en la prestación del servicio para los usuarios finales, en términos de mayores precios, menor calidad e innovación, menor oferta disponible y mayores tiempos de espera de los que resultarían en un entorno más competitivo¹³. A continuación, se describen algunas de las restricciones más importantes de la regulación vigente, por su conexión con las novedades introducidas en el RD-Ley 13/2018.

II.1 Exigencia de autorización y número máximo de autorizaciones

Tanto los taxis como los operadores VTC están sujetos a autorización para el acceso al mercado. Además, su número está regulado: los taxis están sometidos a *numerus clausus* y a los VTC se les viene aplicando la regla de proporcionalidad (ratio 1/30 respecto de las licencias de taxi)¹⁴. Es decir, se ha atribuido a la Administración, en diferentes niveles, la capacidad de determinar el número óptimo de autorizaciones de una y otra clase para satisfacer la demanda de estos servicios.

En palabras del Tribunal Supremo, esta regulación responde a la concepción del taxi como “*una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad*”, y al “*objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general*”.¹⁵

¹² La Comisión Europea publicó un [Informe sobre el transporte de pasajeros en taxi, vehículos con conductor y coche compartido en la Unión Europea](#) (2016), con las siguientes conclusiones: el mercado español se encuentra fuertemente regulado con significativas barreras de entrada. Ambas actividades, taxis y VTC, están fuertemente reguladas a nivel nacional y local, incluidas restricciones territoriales.

¹³ En el [Informe Económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del área metropolitana de Barcelona](#) (LA/08/18), se estima que la pérdida de bienestar debida a la limitación del número de licencias de taxi en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) asciende a 59,2 millones de euros al año, y la debida a la limitación del número de VTCs a 1,7 millones de euros al año. De acuerdo a dicho informe, cada licencia de taxi del AMB obtiene una renta anual extraordinaria de 5.083 euros, y cada autorización VTC, 2.041 euros.

¹⁴ El vigente artículo 48.3 de la LOTT regula esta habilitación para que las CC.AA. apliquen la regla de la proporcionalidad 1/30.

¹⁵ STS de 4 de junio de 2018, FD SEXTO.

Diferentes organismos internacionales han criticado, no obstante, esta clase de regulación. La OCDE ha indicado que *“Las restricciones sobre la entrada al sector del taxi constituyen una restricción injustificada sobre la competencia. La captura regulatoria frecuentemente significa que esta clase de restricciones llevan a grandes transferencias de bienestar de los consumidores a los operadores, a distorsiones económicas y pérdidas de bienestar”*¹⁶. La OCDE ha descartado que ninguna de las justificaciones tradicionales para esta clase de regulación (evitar el exceso de oferta, evitar la congestión y la contaminación, asegurar un mínimo de calidad en el servicio del taxi, mantener el bienestar de los conductores de taxi) sean eficaces para estos objetivos¹⁷.

El principal problema de esta forma de regulación es que, para el sector público, es complejo poder determinar cuál es la asignación óptima de la oferta del mercado, habida cuenta de las dificultades y el coste de medir correctamente las necesidades de la demanda de esta clase de servicios. Como indica la OCDE¹⁸, *“No existe un modelo ampliamente aceptado de oferta “óptima” de taxis para orientar a los reguladores”*.

De hecho, un análisis somero de la evolución de la oferta de taxis y VTC en España pone en duda que la asignación pública de licencias y autorizaciones responda a las necesidades de los consumidores.

Las licencias de taxi llevan estancadas en España, desde hace 25 años, en torno a las 70.000. Por su parte, las autorizaciones de VTC, creadas en 1998, tuvieron inicialmente una importancia marginal. Hasta 2009, rigió la proporción máxima de 1/30 entre VTCs y taxis, de manera que el número de autorizaciones VTC creció desde 1.336 en 1998 hasta 2.665 en 2009 (3,8% de las licencias de taxi en ese año, ver Gráfico 1). En 2009, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre y el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio eliminaron dicho límite, que se recuperó en 2015 con el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre. Pero entre 2009 y 2015 se produjeron múltiples solicitudes de autorizaciones VTC, muchas de las cuales se denegaron inicialmente y se han concedido de manera efectiva en años posteriores en ejecución de sentencia¹⁹. Eso explica el incremento reciente

¹⁶ OCDE (2007): “Taxi Services: Competition and Regulation”, p. 7. Traducción propia del original en inglés: *“Restrictions on entry to the taxi industry constitute an unjustified restriction on competition. Regulatory capture frequently means that these restrictions lead to large transfers from consumers to producers, economic distortions and associated deadweight losses”*.

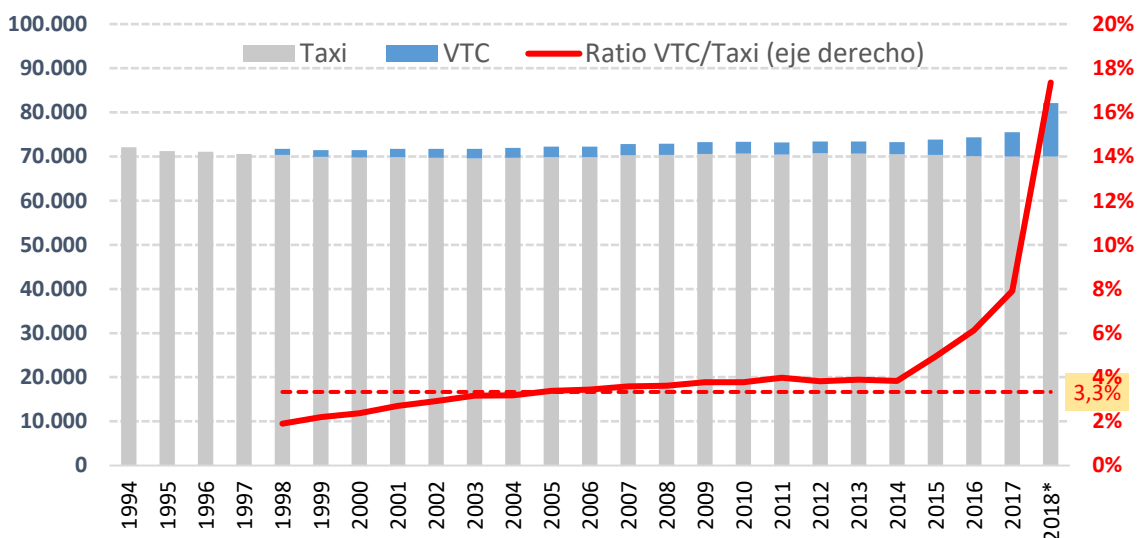
¹⁷ OCDE (2018): “Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat”. PP. 11-13.

¹⁸ OCDE (2007), p. 7. Traducción propia del original en inglés: *“There are no widely accepted models of “optimum” taxi supply to guide regulators’ decision-making”*.

¹⁹ Debe recordarse que por ejecución de sentencias las administraciones autonómicas deben conceder las autorizaciones que fueron solicitadas y denegadas por aquellas en el periodo en

de las autorizaciones VTC (alrededor de 12.000 a finales de 2018), muy por encima de la proporción 1/30.

Gráfico 1. Evolución de licencias de taxi y de autorizaciones VTC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y [el Ministerio de Fomento](#)²⁰ (los datos de cada año de taxi son de 31 de julio y los de VTC de 1 de enero, excepto para 2018, donde en taxi se toma el mismo dato de 2017 y en VTC se toman las licencias a 10 de octubre de 2018). Los datos de taxi toman el total de licencias (con y sin taxímetro) y los de VTC el total de autorizaciones nacionales y autonómicas.

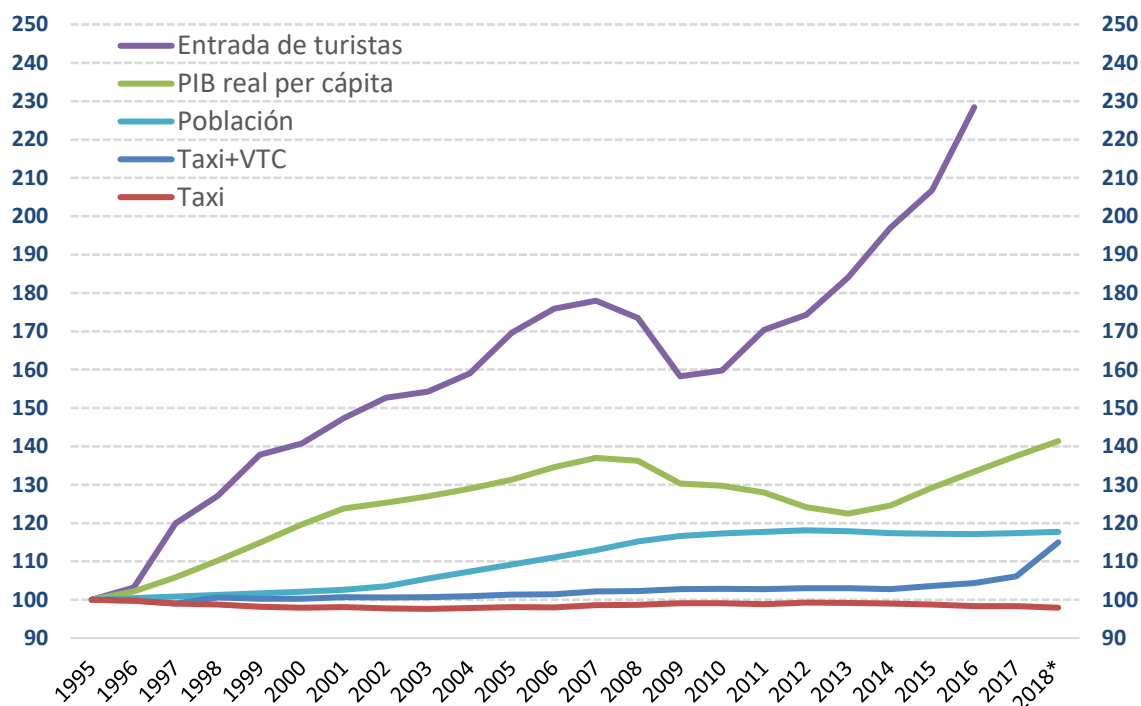
El estancamiento de licencias de taxi resulta poco coherente con la evolución experimentada por otras variables en este mismo periodo. Así, **mientras el número de licencias de taxi ha decrecido en el periodo 1994-2018 en el conjunto de España (de 72.072 a 69.792), la población en España ha aumentado un 18% (de 39,6 millones a 46,7 millones), la renta *per cápita* de los españoles ha crecido un 40% (de 17.890€ a 25.291€) y la entrada anual**

el que no hubo cupo (ratio 1/30), es decir, desde 2009 por la aprobación de la Ley Ómnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre) que modificó la LOTT y eliminó aquella regla hasta 2015 con la aprobación del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, que recuperó de nuevo aquella regla de proporcionalidad o contingentación. Debe observarse que, a pesar de que la Directiva de Servicios no es directamente aplicable al sector del transporte, la modificación de la LOTT operada por la referida Ley Ómnibus se basaba en la Directiva, y se introdujeron modificaciones procompetitivas en este sector derivadas de los principios establecidos en la Directiva, tales como la eliminación de límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones. Sirva como ejemplo la [Sentencia del TS de 5 de febrero de 2018](#) que estima el recurso de un operador al que la Administración le había denegado la autorización de VTC en el periodo "liberalizado" por superar la ratio 1/30.

²⁰ Los datos de cada año de taxi son de 31 de julio y los de VTC de 1 de enero, excepto para 2018, donde en taxi se toma el mismo dato de 2017 y en VTC se toman las autorizaciones a 10 de octubre de 2018. Los datos de taxi toman el total de licencias (con y sin taxímetro) y los de VTC el total de autorizaciones nacionales y autonómicas.

de turistas extranjeros lo ha hecho un 30% (de 33 millones a más de 75 millones).

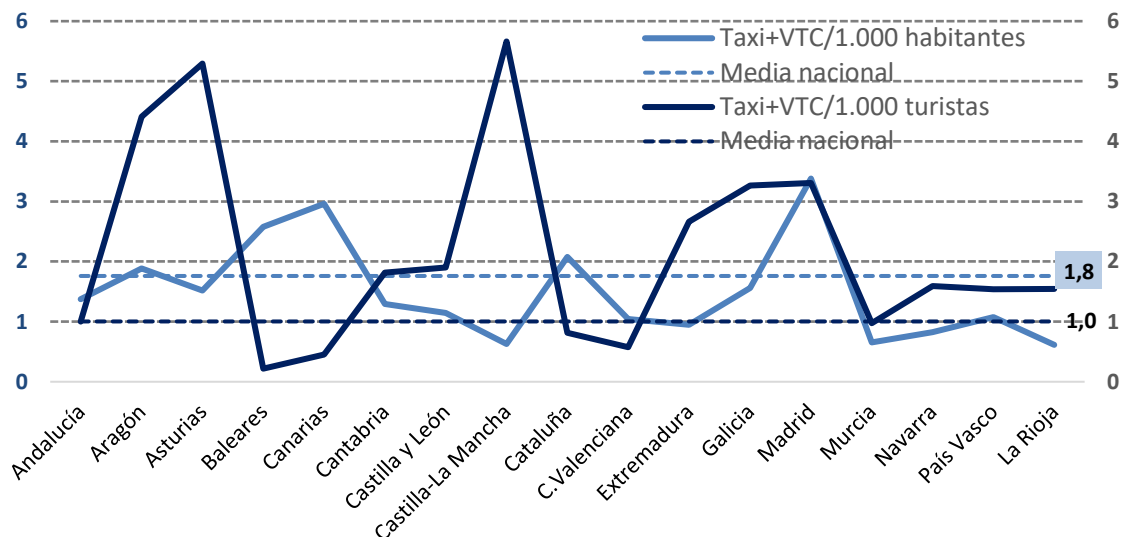
Gráfico 2. Autorizaciones de taxi y VTC comparadas con otras variables (1995=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, el Ministerio de Fomento, el FMI y el Banco Mundial.

Por otra parte, la situación no es homogénea en todo el país. Como puede observarse en el Gráfico 3, a nivel nacional existe una dotación de 1,8 taxis+VTC por cada 1.000 habitantes. Existen tres CC.AA. que superan de manera sustancial esa media: Madrid, Canarias y Baleares. Canarias y Baleares son muy particulares por la elevada incidencia del turismo: de hecho, están muy por debajo de la media nacional en taxis+VTC por turista (1 taxi+VTC por cada 1.000 turistas). Otras CC.AA. con peso importante del turismo, como Cataluña y la Comunidad Valenciana, también están por debajo.

Gráfico 3. Autorizaciones de taxi y VTC en relación a otras variables

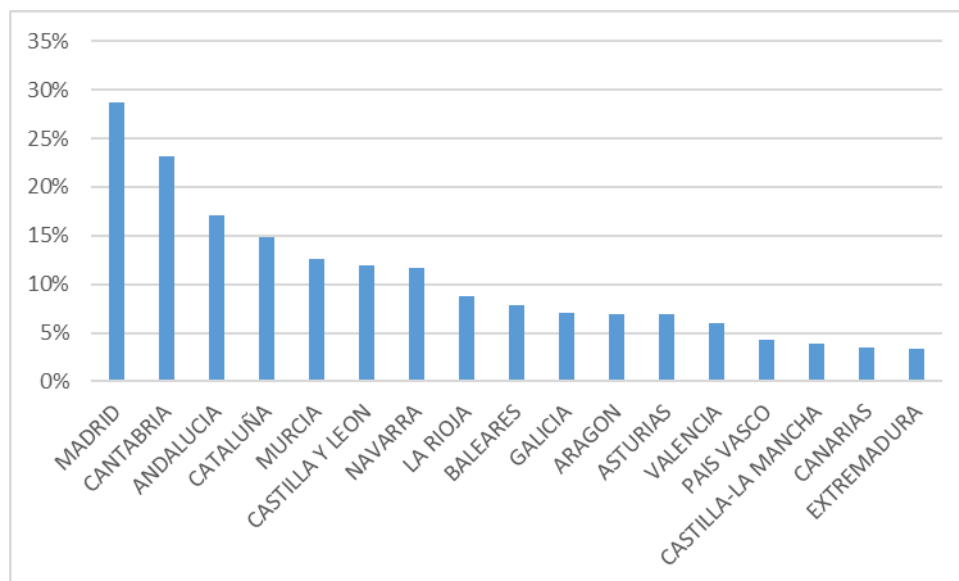


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y el Ministerio de Fomento²¹

Finalmente, es relevante analizar el peso de las autorizaciones VTC sobre el total de autorizaciones de taxi y VTC en cada Comunidad Autónoma. Como se muestra en el gráfico 4, las CC.AA. donde los operadores VTC tienen un mayor peso son Madrid (29%), Cantabria (23%), Andalucía (17%), Cataluña (15%), Murcia (13%), Castilla y León (12%) y Navarra (12%). En algunas CC.AA., sin embargo, el peso de las autorizaciones VTC es testimonial, siendo en todos los casos inferior al 5%: Extremadura (30 autorizaciones), Canarias (30 autorizaciones nacionales y 207 autonómicas), Castilla-La Mancha (45 autorizaciones) o País Vasco (94 autorizaciones).

²¹ Los datos de taxi son de 31 de julio de 2017 y los de VTC de 10 de octubre de 2018. Los datos de taxi toman el total de licencias (con y sin taxímetro) y los de VTC el total de autorizaciones nacionales y autonómicas. Los datos de turistas son de 2017 y la población es de 1 de enero de 2018.

Gráfico 4. Autorizaciones VTC sobre el conjunto de autorizaciones de taxi y VTC



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y el Ministerio de Fomento²²

II.2 Compartimentación geográfica de mercados

La regulación limita la capacidad de los operadores de prestar el servicio VTC en territorio nacional. El criterio de habitualidad en la Comunidad Autónoma de origen de la autorización²³ obstaculiza la entrada de operadores en cualquier mercado del territorio nacional, acotando, mediante el cupo de viajes máximo, los mercados al ámbito intra-autonómico. En definitiva, la compartimentación geográfica actúa como un límite cuantitativo y contribuye a impedir que pueda existir un ajuste eficiente entre oferta y demanda en estos servicios a nivel nacional e impide que los operadores puedan generar economías de alcance y de escala y aumentar su eficiencia que, en un entorno competitivo, se trasladaría a precios mejores para los usuarios.

Aunque los servicios VTC pueden prestar trayectos urbanos e interurbanos, su ámbito de actuación es mayoritariamente el urbano/metropolitano. Los datos de los operadores para el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) confirman este

²² Los datos del taxi son de 31 de julio de 2017 y los de VTC de 10 de octubre de 2018. Los datos de taxi toman el total de licencias (con y sin taxímetro) y los de VTC el total de autorizaciones nacionales y autonómicas.

²³ La obligación de inicio del servicio en la Comunidad donde se encuentre domiciliada la autorización. El citado RD-Ley 3/2018, incorpora en el art. 91.2 de la LOTT la regla de la habitualidad (80/20) como excepción aplicable exclusivamente a las VTC. Tal y como veremos a continuación tal regla se modifica de nuevo con la aprobación del RD-Ley 13/2018.

supuesto, pues casi el 90% de la facturación²⁴ de las autorizaciones VTC domiciliadas en la provincia de Barcelona tiene lugar en trayectos dentro del AMB. Es presumible que en otras zonas donde los VTC prestan servicio el peso de los trayectos urbanos sea similar.

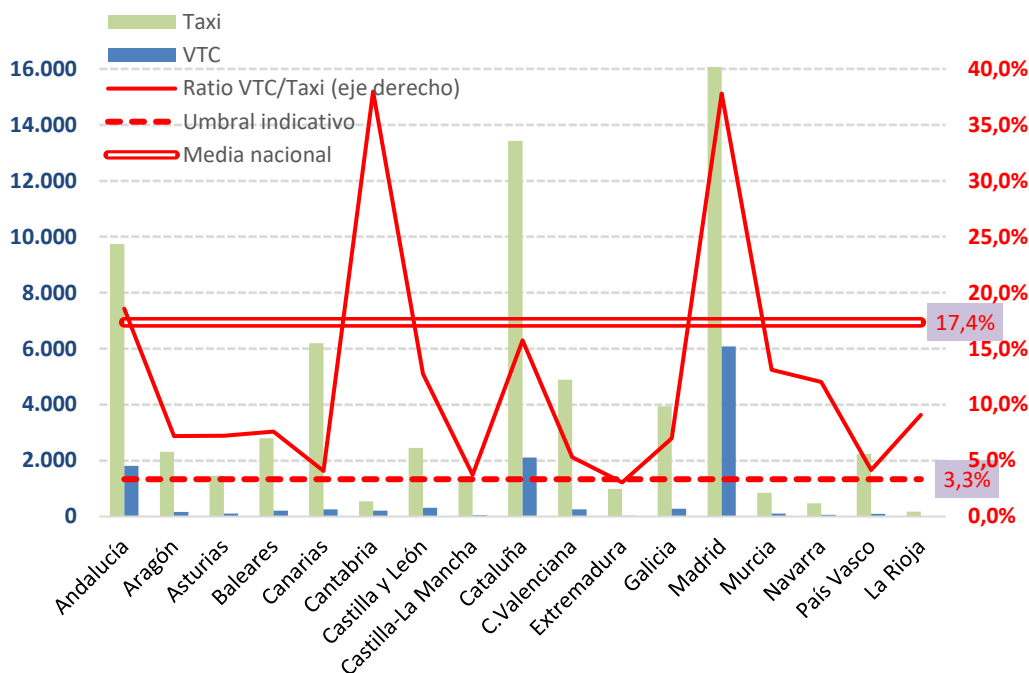
Dado que, tal y como se analizará en los siguientes apartados de este Informe, el RD-Ley 13/2018 habilita a las CC.AA. a modificar las condiciones de explotación del servicio VTC, es interesante comprobar cuál es la situación en dicho ámbito.

En el Gráfico 5 se aprecian importantes diferencias. Sólo Madrid y Cantabria²⁵ superan ampliamente la media nacional, mientras Cataluña y Andalucía se sitúan cerca de dicha media. El resto se halla notablemente por debajo de la media nacional e incluso muchas de ellas rondan la proporción 1/30 (umbral indicativo del 3,3%).

²⁴ Para 2017, se han obtenido datos de 412 de las 771 de autorizaciones domiciliadas en Barcelona que facturaban casi 12 millones de € de los cuales más de 10,5 millones eran en el AMB, lo que supone un 88%. El peso del AMB medido en número de trayectos y en kilómetros recorridos también es similar a esa cifra.

²⁵ Cantabria, junto a Canarias, es la única Comunidad Autónoma que cuenta con autorizaciones VTC autonómicas.

Gráfico 5. Proporción VTC/Taxi por Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y el Ministerio de Fomento²⁶

II.3 Precio y otras condiciones de prestación de los servicios

Los taxis deben aplicar tarifas fijadas administrativamente, ya sea tarificación fija o de máximos, mientras que los VTC se someten a precios libres. Esta diferencia evita que el taxi pueda competir en un factor tan relevante como el de los precios.

A pesar de que algunas leyes autonómicas y ordenanzas municipales hayan previsto un sistema de tarificación máxima para el servicio de taxi, lo cierto es que al mismo tiempo se limita o prohíbe la aplicación de descuentos²⁷, por lo que *de facto* la tarifa actúa como un precio fijo o incluso de precio focal que facilita la coordinación entre operadores. En definitiva, un sistema de tarifas de este tipo desincentiva que los operadores (taxis) compitan ofreciendo distintas combinaciones de precio y calidad incluso en los supuestos en que la normativa se lo permite. Además, impide la configuración de precios eficientes de mercado que sirvan para ajustar oferta y demanda en distintos momentos temporales.

²⁶ Los datos de taxi son de 31 de julio de 2017 y los de VTC de 10 de octubre de 2018. Los datos de taxi toman el total de licencias (con y sin taxímetro) y los de VTC el total de autorizaciones nacionales y autonómicas

²⁷ Sirva como ejemplo la impugnación [LA/01/2015, TAXIS MÁLAGA](#).

Por otro lado, mientras que la regulación permite la contratación de los taxis en paradas, directamente en la calle y mediante la pre-contratación telefónica o mediante otra tecnología de comunicación, solo permite que los VTC puedan prestar servicio mediante la pre-contratación (art. 182.1 ROTT)²⁸.

III. CONTENIDO DEL RD-LEY 13/2018

El RD-Ley 13/2018 modifica el régimen jurídico del arrendamiento de vehículos con conductor y consta de un artículo, cuatro Disposiciones Adicionales y una Disposición Transitoria.

El Artículo único modifica el artículo 91 de la LOTT en dos cuestiones principales: (i) determina que el ámbito de las autorizaciones de VTC pasa a ser interurbano²⁹ en lugar de nacional; (ii) obliga a que el servicio se inicie –la recogida de pasajeros– en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se encuentre domiciliada la autorización de VTC. Para esta última obligación se contemplan dos excepciones operativas bajo determinadas condiciones: (1) para el caso de recogida de pasajeros en puertos y aeropuertos situados en una Comunidad Autónoma distinta de la del domicilio de la autorización y (2) para atender un aumento coyuntural de la demanda en un determinado territorio con carácter temporal.

La Disposición adicional primera habilita a las Comunidades Autónomas para que, por delegación del Estado, sean competentes para otorgar autorizaciones de VTC de ámbito nacional, para modificar las condiciones de explotación previstas en el [art. 182.1 del reglamento de la LOTT](#)³⁰. Se establecen las siguientes limitaciones a esta habilitación:

²⁸ En efecto, debido a la innovación y al desarrollo tecnológico, la separación entre pre-contratación y contratación directa se diluye toda vez que, debido a la innovación tecnológica a través de aplicaciones de Smartphone se puede contratar el servicio (VTC y taxis) de forma casi inmediata.

²⁹ Añade el artículo 91.1 de la LOTT dispone que, “A estos efectos, se considerará que un transporte es interurbano cuando su recorrido rebase el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta de servicios de transporte público urbano así definida por el órgano competente para ello”.

³⁰ Dicho artículo 182.1 del ROTT establece que, “Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado. A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento. Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.”

- La modificación en cuestión únicamente afectará a los servicios que se desarrollen íntegramente en su territorio;
- Debe referirse a las siguientes materias: precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.
- La modificación ha de estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el control de las condiciones de prestación del servicio, respetando, en todo caso, el principio de proporcionalidad.
- Todo ello sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Entidades Locales (EE.LL.) en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial.

La Disposición adicional segunda sobre la cooperación en el marco de la Comisión de Directores Generales de Transporte. Se crea un Subgrupo de Trabajo dependiente de la Comisión de Directores Generales de Transporte para compartir buenas prácticas regulatorias y experiencias exitosas.

La Disposición adicional tercera sobre la adecuación del régimen sancionador. Se establece un plazo de 6 meses para que el Gobierno apruebe un proyecto de Ley que regule el régimen sancionador aplicable a los titulares de autorizaciones de VTC en caso de incumplimiento de las medidas aprobadas en el RD-Ley 13/2018 y podrá incrementar las sanciones previstas³¹. Además, con el objeto de garantizar el control sobre las condiciones de explotación del servicio, la Dirección General de Transporte Terrestre habilitará el acceso de los órganos competentes en materia de transporte de las CCAA, y de aquellas Entidades locales que así lo soliciten, al registro de comunicaciones de los servicios de VTC regulado en el artículo 2 del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al ROTT.

La Disposición adicional cuarta relativa al informe del Ministerio de Fomento. Se trata de un informe con carácter anual en el que se detallará la evolución experimentada en la regulación de la actividad de VTC en los principales núcleos urbanos del país y sus efectos en la movilidad.

La Disposición transitoria única, que regula las autorizaciones de VTC existentes a la entrada en vigor del RD-Ley 13/2018 o cuyas solicitudes estuvieran pendientes de resolverse. Se prevé que las modificaciones del mismo RD-Ley

³¹ Concretamente, cuando tales servicios se presten en un ámbito territorial distinto al que corresponda o incumpliendo las limitaciones relativas a la prestación habitual del servicio en el territorio en que esté domiciliada la autorización, a la comunicación por vía electrónica de los datos relativos al registro de los servicios o a la recogida de clientes que no hayan contratado previamente el servicio.

tengan efecto diferido previsto en cuatro años (susceptible de ampliación en casos particulares). Durante este periodo transitorio será de aplicación el siguiente régimen:

- Las autorizaciones de VTC existentes a la entrada en vigor del RD-Ley 13/2018 seguirán estando habilitadas para prestar servicios urbanos.
- Seguirá siendo de aplicación la regla de la habitualidad o territorialidad, por tanto, el 80% de los servicios han de prestarse en la Comunidad autónoma en la que se encuentre domiciliada la autorización VTC y el 20% restante podrá prestarse en otra comunidad distinta de aquella.
- Para el control por parte de las Administraciones competentes del cumplimiento de estas condiciones, los titulares de las autorizaciones tienen que comunicar a estas los datos relativos a cada servicio, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al ROTT.
- Los servicios prestados por los VTC en el ámbito urbano quedarán sujetos a todas las determinaciones y limitaciones que establezcan los órganos competentes en materia de transporte urbano (generalmente, EE.LL) en el ejercicio de sus competencias relativas a dominio público viario; gestión del tráfico urbano; protección del medio ambiente, y especialmente, en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones a la circulación por razones de contaminación atmosférica.

El texto normativo afirma que este régimen transitorio tiene carácter indemnizatorio para los afectados. No obstante, para aquellos titulares de autorizaciones de VTC que consideren que la habilitación temporal no es suficiente para compensarles, se establece un procedimiento específico para solicitar una indemnización complementaria³². Para calcularla, se incluirán (teniendo en cuenta el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley de desindexación de la economía española), los flujos de caja por las actividades de inversión, aunque únicamente los gastos originados por la adquisición del vehículo y, en su caso, de la licencia de VTC. Se excluyen de dicho cálculo ciertos conceptos³³.

³² El anexo recoge la solicitud de dicha indemnización complementaria y la documentación que debe presentarse al efecto ante la Dirección General de Transporte Terrestre quien debe pronunciarse en 6 meses, aunque se prevé silencio administrativo negativo. De prosperar la solicitud, la indemnización complementaria se hará en forma de ampliación de la habilitación temporal, siendo excepcionales las extensiones superiores a dos años.

³³ i) Adquisición de autorizaciones otorgadas a su actual titular por la Administración de transportes; ii). Adquisición de autorizaciones a título oneroso cuatro o más años antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley; iii). Adquisición del vehículo adscrito a la autorización cuando su titular disponga de aquél en arrendamiento, arrendamiento financiero

Se establece además que para todas aquellas autorizaciones que se otorguen como consecuencia de decisiones judiciales (o las solicitudes pendientes de resolverse) con posterioridad a la entrada en vigor del RD-Ley 13/2018, el plazo de 4 años compute desde la fecha efectiva del otorgamiento. Finalmente, se prevé que, transcurrido el plazo correspondiente a la indemnización complementaria, la autorización seguirá habilitando para prestar servicio en ámbito interurbano según lo establecido en la LOTT y normativa de desarrollo.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Observaciones generales

El principal efecto del RD-Ley 13/2018 es restringir el ámbito territorial de prestación de las autorizaciones nacionales VTC, que hasta ahora integraban los ámbitos interurbano y urbano, para limitarlo únicamente a recorridos interurbanos. Como se ha indicado previamente, para las autorizaciones nacionales VTC vigentes, este efecto tendrá lugar una vez terminado el periodo transitorio de 4 años. Para las nuevas autorizaciones³⁴, tendrá carácter inmediato, pero, dado que es poco probable que se concedan nuevas autorizaciones en los próximos 4 años por la vigencia del límite de proporcionalidad 1/30, puede asumirse que este efecto se producirá efectivamente dentro de 4 años. De este modo, **las autorizaciones nacionales VTC dejarán de habilitar para el ejercicio de la actividad VTC en el ámbito urbano dentro de 4 años.**

Adicionalmente, el RD-Ley modifica el ámbito geográfico de prestación de los servicios VTC. **Transcurrido el periodo transitorio de 4 años**, la regla 80/20, que permite que los VTC autorizados en una Comunidad Autónoma ejerzan parcialmente (hasta un 20%) su actividad en otras CC.AA., desaparecerá y **las autorizaciones nacionales VTC solo habilitarán para servicios que se inicien en la Comunidad Autónoma de origen**³⁵.

Estas medidas afectarán negativamente a la competencia en el transporte discrecional de pasajeros, al reducir el número de operadores disponibles para poder prestar servicios discretionales de transporte urbano e interurbano y su capacidad e incentivos para competir. **Los usuarios finales se verán**

o renting; iv). Adquisición del vehículo adscrito a la autorización realizada cuatro o más años antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley.

³⁴ Autorizaciones solicitadas tras la entrada en vigor del RD-Ley 13/2018.

³⁵ Con las excepciones de la recogida de viajeros en un puerto o aeropuerto y las excepciones que se instrumenten ante picos de demanda.

perjudicados, previsiblemente en forma de mayores precios, mayores tiempos de espera, menor calidad y menor innovación en el transporte.

No obstante, **algunos de estos potenciales efectos podrían mitigarse por la regulación autonómica y local en el caso de que esta tenga en cuenta las ventajas que la competencia genera en los ciudadanos e introduzca medidas que la favorezcan.** No en vano, el RD-Ley se refiere expresamente a la posibilidad de que las CC.AA. y las EE.LL. puedan determinar *“las condiciones en las que podrán ser autorizados y prestados los servicios de transporte de viajeros íntegramente desarrollados en su ámbito territorial, incluidos los que se realizan en la modalidad de arrendamiento de vehículos con conductor”*.

La regulación de toda actividad económica debe tener presente la perspectiva de la competencia efectiva en los mercados y los principios de la regulación económica eficiente. Estos principios deben informar la actuación de las Administraciones Públicas en su conjunto y se encuentran recogidos en nuestro ordenamiento jurídico tanto desde una perspectiva general³⁶ como sectorial para el transporte³⁷.

Los principios de **no discriminación** –que proscribire el tratamiento diferenciado entre operadores sin una justificación suficiente–, de **necesidad** –que implica que la normativa esté diseñada para su consecución de forma coherente y sistemática³⁸– y de **proporcionalidad** –en virtud del cual las limitaciones a la actividad económica han de ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no ir más allá de lo estrictamente necesario para conseguirlo– resultan pilares fundamentales en cualquier enfoque regulatorio.

Por otro lado, si bien la Directiva 2006/123/CE de Servicios³⁹ no es aplicable en materia de transportes, la regulación no puede comprometer el ejercicio de ninguna de las libertades fundamentales del Derecho de la UE (por ejemplo, la

³⁶ El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se refiere a los principios de buena regulación, entre los cuales figuran el de necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria; y el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que la intervención de las Administraciones Públicas en el desarrollo de una actividad debe estar justificada en la protección del interés público y ser proporcionada, además de no incurrir en discriminación.

³⁷ Así resulta, por ejemplo, particularmente, de los apartados d) y g) del artículo 43.1 de la LOTT.

³⁸ Entre otras, véase la Sentencia de 23 de diciembre de 2015, Gebhart Hiebler, C-239/14, apartado 65.

³⁹ La vigencia del Derecho de la UE a esta actividad a pesar de que se encuentre excluida de la [Directiva 2006/123/CE](#) ha sido confirmada por el TS en su Sentencia de 4 de junio de 2018 (FJ 4º: *“Así pues, el legislador, no ya solo en la LGUM, sino en la propia modificación de la LOTT operada en 2013 expresa la genérica vigencia en la materia de la normativa comunitaria, pese a no ser aplicable a la misma la Directiva de Servicios”*).

libertad de establecimiento) salvo que exista una razón imperiosa de interés general entre las que no pueden incluirse las de carácter meramente económico⁴⁰.

Véase, por ejemplo, la Sentencia de 16 de abril de 2015, Comisión/Alemania, C-591/13, apartado 63: “*Conforme a reiterada jurisprudencia, una normativa nacional solo puede limitar la libertad de establecimiento si la restricción en cuestión está justificada por razones imperiosas de interés general. En tal supuesto es preciso, además, que esa restricción sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase la sentencia DI. VI. Finanziaria di Diego della Valle & C., C-380/11, EU:C:2012:552, apartado 41 y jurisprudencia citada)*”⁴¹.

IV.2 Observaciones particulares

IV.2.1 Efectos negativos sobre la competencia

En primer lugar, el RD-Ley 13/2018 restringe el ámbito territorial de prestación de las autorizaciones nacionales VTC **al término del periodo transitorio de 4 años, dejando de habilitar para que con estas autorizaciones se puedan prestar servicios de transporte en el ámbito urbano.**

Esta medida supone que dentro de 4 años se producirá una drástica reducción del número de operadores en el segmento del transporte discrecional de viajeros en el ámbito urbano, lo cual, *ceteris paribus*, tendrá **efectos negativos para la movilidad urbana y para los ciudadanos que reciben el servicio**: la menor competencia tenderá a producir que los precios del transporte se eleven, que los tiempos de espera para los usuarios aumenten, que la disponibilidad de vehículos se reduzca, que la calidad del servicio se resienta y que se produzcan menos innovaciones en el servicio.

Los efectos serán previsiblemente significativos en todo el territorio nacional, si bien con un **impacto más apreciable en aquellos territorios donde exista un peso mayor de las actuales autorizaciones VTC**. Como se muestra en el Gráfico 4 anterior, las CC.AA. donde más intensamente se notará el impacto de la desaparición de los operadores VTC son Madrid (donde las VTC suponen el 29% del total de autorizaciones taxi+VTC), Cantabria (23%), Andalucía (17%), Cataluña (15%), Murcia (13%), Castilla y León (12%) y Navarra (12%). No obstante, en el resto de CC.AA. también se notarán los efectos de la

⁴⁰ Veáanse, entre otras, las Sentencias del TJUE, de 24 de marzo de 2011, As. C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172 y de 15 de abril de 2010, CIBA, As. C-96/08, ECLI:EU:C:2010:185.

⁴¹ Interesan, también en este sentido, la Sentencia de 15 de octubre de 2015, C-168/14, ITEVELESA, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, C-338/09, Yellow Cab y la Sentencia de 10 de marzo de 2009 C-169/07, Hartlauer.

desaparición de los operadores VTC, ya que dejará de ser posible la competencia de los VTC de otras CC.AA. (en virtud de la regla de la habitualidad, los VTC pueden prestar hasta el 20% de sus servicios en CC.AA. diferentes de la de origen).

Además, la limitación de las autorizaciones en el ámbito del transporte urbano podría **afectar también negativamente a la competencia en el ámbito interurbano**. El ámbito urbano es el submercado más relevante para los operadores VTC. Por ejemplo, como se ha señalado anteriormente, en el caso de los operadores VTC del AMB, casi el 90% de su facturación tiene lugar en trayectos dentro del AMB. Esto supone que la imposibilidad de continuar prestando servicios en el ámbito urbano reducirá severamente la rentabilidad de esta clase de autorizaciones, pudiendo abocar a la desaparición de muchos de estos operadores, con la consiguiente reducción de la oferta y sus negativas consecuencias aparejadas en el ámbito interurbano.

Por otra parte, aunque la previsión de inhabilitación de las autorizaciones nacionales VTC para el ámbito urbano será efectiva para las autorizaciones VTC actuales tras el periodo transitorio de 4 años, **es previsible que sus efectos se manifiesten antes de estos 4 años**. La barrera de entrada de nuevos operadores ha hecho desaparecer el riesgo de nuevos entrantes que generen tensión competitiva con el consiguiente incentivo a la mejora. Además, en un contexto de incertidumbre regulatoria y conforme se vaya acercando el fin del periodo transitorio, los operadores VTC carecerán de incentivos para innovar y competir ante la eventual pérdida de vigencia de sus autorizaciones.

En segundo lugar, el RD-Ley obliga a que, una vez concluido el periodo transitorio de 4 años, el servicio interurbano de las autorizaciones VTC se inicie en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se encuentre domiciliada la autorización de VTC, con dos excepciones tasadas (recogida de viajeros en puertos y aeropuertos con destino a la Comunidad Autónoma de origen y aumento coyuntural de la demanda, que debe ser todavía regulado). Esto supone la **derogación dentro de 4 años de la regla de la habitualidad (80/20), según la cual los operadores VTC podían prestar hasta el 20% de sus servicios en otras CC.AA.**

Esta modificación **reducirá la competencia en todas las CC.AA., ya que la regla derogada posibilitaba que los operadores VTC se desplazaran allí donde hubiera mejores condiciones para la prestación del servicio incrementando las ventajas para los usuarios. La medida servía, además, para atender incrementos previsibles y asimétricos de demanda por territorios**. Así, por ejemplo, operadores VTC de CC.AA. menos turísticas podían desplazarse a CC.AA. más turísticas para atender los incrementos sustanciales de demanda en localidades donde el turismo es estacional o podían producirse desplazamientos dependiendo de las demandas estacionales. Incrementos

puntuales y significativos de la demanda de transporte por festividades locales o por congresos turísticos podían ser también atendidos desplazando vehículos de unas CC.AA. a otras. La modificación normativa afectará negativamente a la competencia tanto en el ámbito urbano como en el ámbito interurbano.

Esta reducción de la competencia **afectará negativamente a los usuarios finales**, propiciando mayores precios del transporte, mayores tiempos de espera y menor disponibilidad de vehículos, menor calidad del servicio y menos innovaciones. Los efectos serán previsiblemente significativos en todo el territorio nacional, si bien es posible que sean mayores en aquellas partes del territorio donde la demanda sea más estacional y más volátil, porque el déficit de oferta se notará más intensamente durante los picos de demanda.

IV.2.2 Análisis sobre el posible ajuste del RD-Ley a los principios de buena regulación económica

De acuerdo a su preámbulo⁴², el RD-Ley se fundamenta en tres razones de interés general: problemas de movilidad y congestión del tráfico, razones medioambientales y desequilibrios de la oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo.

Respecto a las externalidades medioambientales y de movilidad, el RD-Ley 13/2018 no contiene ningún dato o estudio que valore el impacto de las autorizaciones VTC sobre el medioambiente o la congestión, por lo que no se ha acreditado que las medidas sean necesarias para los fines perseguidos.

Por otra parte, existen otras medidas menos restrictivas sobre la competencia para combatir los problemas de congestión y medioambiente, como el fomento de vehículos con menores emisiones, la fijación de peajes o impuestos o el establecimiento de restricciones de movilidad.

Además, junto a las aproximadamente 12.000 autorizaciones VTC existentes en toda España, existen 70.000 licencias de taxi sobre las que el RD-Ley no actúa. Entre las dos suponen un número muy reducido de vehículos respecto al parque

⁴² *“En los meses transcurridos desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, se ha puesto de manifiesto que las medidas que contemplaba no eran suficientes para atender los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo está ocasionando en los principales núcleos urbanos de nuestro país. Igualmente, el rápido crecimiento de esta modalidad de transporte puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros [...].”*

de turismos privados en España respecto de los que tampoco se plantean actuaciones⁴³.

Por último, el análisis de la contribución de los taxis y las VTC a la congestión y el medioambiente debería confrontarse con el hecho de que estos servicios pueden contribuir a reducir el uso del vehículo privado.

Respecto al mantenimiento del equilibrio entre oferta y demanda, este no puede considerarse como una razón imperiosa de interés general ya que, de acuerdo con el artículo 18.2.g) de la LGUM⁴⁴, en relación con el 10.e) de la Ley 17/2009⁴⁵, las motivaciones de tipo económico no constituyen razones imperiosas de interés general⁴⁶.

Además, si se tratara de ajustar oferta y demanda, de los datos reflejados en el *apartado 1.2 Características de mercado* se desprende que la demanda de estos servicios ha aumentado de forma progresiva sin que la oferta haya crecido de manera equivalente. Es decir, si hubiera que realizar un ajuste del lado de la oferta, este no sería reduciéndola, sino aumentándola.

Si bien la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 declaró que *“...el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general...”*, la eventual existencia de una razón de interés general que ampare limitaciones al VTC no constituye una habilitación incondicionada para toda medida que se pretenda adoptar, ya que el Tribunal

⁴³ Por ejemplo, solo en la ciudad de Madrid, el parque de vehículos ascendía en 2012 a 1,72 millones de vehículos. En 2012, se estimaban 2,5 millones de desplazamientos en vehículo privado cada día laborable ([Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Madrid. Resumen Diagnóstico, año 2014](#)).

⁴⁴ “2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: [...] g) Requisitos de naturaleza económica [...] en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”

⁴⁵ En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: [...] e) Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.

⁴⁶ Por ejemplo, véase, sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España, C-400/08, apartado 74: “los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general”.

Supremo advirtió en la misma sentencia que las “concretas” medidas que se adopten deberán ser necesarias y proporcionadas:

*“El mantenimiento de un servicio de transporte urbano semejante es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas”.*⁴⁷

La propia Sentencia confirma que los principios de la LGUM son perfectamente aplicables al sector y, por ende, que las razones imperiosas de interés general (art. 5 LGUM) derivadas de la normativa marco de referencia (recogidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009⁴⁸) no contemplan en ningún caso entre las mismas dicho supuesto equilibrio entre potenciales competidores.

A este respecto, existe jurisprudencia del TJUE, analizando Derecho interno de los EE.MM., que ha extendido las soluciones del Derecho de la UE a otros casos distintos de los comprendidos expresamente por las normas de la Unión. El mismo Tribunal se ha pronunciado expresamente indicando la necesidad de que los conceptos del Derecho de la Unión reciban un tratamiento uniforme, a fin de evitar las divergencias de interpretación⁴⁹, en particular con objeto de evitar la aparición de discriminaciones en contra de los propios nacionales o de

⁴⁷ STS de 4 de junio de 2018, FD SEXTO.

⁴⁸ El concepto de RIIG viene establecido en el considerando 40 de la Directiva de Servicios, así como en su artículo 4 apartado 8. También por remisión expresa de la LGUM al artículo 3.11 de la Ley 17/2009: «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, la STJUE en el asunto C-338/14, Quenon, apartado 17: “No obstante, de reiterada jurisprudencia se desprende que cuando una normativa nacional se atiene, para resolver una situación puramente interna, a las soluciones aplicadas en Derecho de la Unión con objeto, especialmente, de evitar la aparición de discriminaciones en contra de los propios nacionales o de eventuales distorsiones de la competencia, o de asegurar un procedimiento único en situaciones comparables, existe un interés manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse (véanse, en particular, las sentencias Poseidon Chartering, C-3/04, EU:C:2006:176, apartados 15 y 16; Volvo Car Germany, C-203/09, EU:C:2010:647, apartados 24 y 25, y Unamar, C-184/12, EU:C:2013:663, apartados 30 y 31).”.

eventuales distorsiones de la competencia, o de asegurar un procedimiento único en situaciones comparables.

Las consideraciones anteriores ponen, además, de manifiesto los problemas derivados de abordar problemáticas generales mediante regulaciones enfocadas solo sobre una parte del sector. **Cualquier actuación normativa que se lleve a cabo en el sector debe partir de un enfoque holístico de la actividad de transporte en vehículos de turismo, de forma que la regulación aplicable a uno y otro perfil de operadores (taxi y VTC) –e incluso en alguna medida al resto de los turismos– sea homogénea.**

Cabe recordar que subsisten restricciones⁵⁰ relevantes tanto en la normativa aplicable a VTC como en la de taxis. La CNMC las ha analizado en ocasiones anteriores, siendo precisamente normativas estatutarias sobre el taxi de dos ciudades españolas, las primeras que desde la óptica de legitimación activa fueron objeto de impugnación ante los tribunales.

Partiendo de esta aproximación integral, la regulación que se adopte debe derivarse de una revisión de la regulación actual para eliminar todas aquellas restricciones que no se consideren ajustadas a los principios mencionados. Dicho marco regulatorio debe ser predecible, transparente y pro competitivo⁵¹.

IV.2.3 Posibles medidas mitigadoras de la reducción de la competencia

Sin perjuicio de la conveniencia de revisar la regulación partiendo de un enfoque global, de forma que la regulación aplicable a taxis y VTC no resulte discriminatoria, el hecho de que el RD-Ley haya previsto un periodo transitorio de 4 años permite analizar posibles alternativas regulatorias para mitigar el efecto negativo sobre la competencia del cambio en la normativa nacional, algunas de las cuales aparecen indicadas en el propio RD-Ley.

⁵⁰ Otras exigencias que afectan a la libertad de empresa y a la potestad de auto organización del empresario son la exigencia de que el titular de la licencia sea persona física o cooperativa de trabajo; limitación del número de autorizaciones o licencias a una por persona física o, en el caso de las cooperativas de trabajo, una por cada uno de los miembros; limitación de la posibilidad de conductores distintos al titular de la licencia; dedicación exclusiva del titular de la licencia a la profesión del taxi; prohibición de arrendar, traspasar o ceder la explotación o el vehículo. Sujeción a autorización administrativa de la enajenación de la licencia inter vivos o mortis causa y derecho de tanteo del municipio en caso de transmisión inter vivos; exigencia de autorización para la inclusión de publicidad en el taxi; o cuestiones relativas a la calidad y seguridad, como la exigencia de que la antigüedad del vehículo no supere dos años.

⁵¹ El art. 5.2 de la Ley 3/2013 habilita expresamente a las Cortes Generales para solicitar informe a la CNMC sobre todas aquellas cuestiones que afectan al mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados.

IV.2.3.1 Instrumentación de una autorización VTC autonómica o local

Debe destacarse que **los titulares de autorizaciones VTC podrían continuar prestando servicios urbanos de transporte si contaran con una licencia o autorización adicional autonómica o local para el ámbito urbano**⁵².

De conformidad con el art. 148.1 de la Constitución, todas las CC.AA. han asumido competencias exclusivas en materia de transportes por carretera intra-autonómicos. **Sin embargo, la mayor parte de CC.AA. no han desarrollado legislación en materia de VTC** (con la excepción de Canarias y Cantabria⁵³), por lo que se ha venido aplicando supletoriamente la legislación estatal, incluso para servicios intrarregionales.

Nada impide que las CC.AA. adopten un régimen jurídico específico para el arrendamiento de VTC en el ámbito urbano en sus territorios, por lo que sería recomendable que regulasen en este sentido para paliar la desaparición de las VTC nacionales, siempre que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones:

- Conforme a los principios de la LGUM, la exigencia de una autorización para el transporte VTC debe venir justificada en una razón imperiosa de interés general y ser proporcionada a esta. En caso contrario deberá adoptarse un medio de intervención menos restrictivo.
- La limitación del número de autorizaciones debe venir justificada en una razón imperiosa de interés general y ser proporcionada a esta. Como se ha explicado en el apartado 1.2.1 *supra*, limitar el número de autorizaciones no es una buena medida de intervención de acuerdo a los principios de regulación económica eficiente.
- La limitación en el número de operadores es menos negativa si el número máximo de autorizaciones viene determinado por variables objetivas, adecuadas, proporcionadas y establecidas de antemano de forma que las

⁵² El artículo 22.2 de la LOTT dispone que “*Como regla general, los servicios de transporte terrestre de viajeros podrán ser contratados y facturados por todos aquellos que sean titulares de una licencia o autorización de transporte público que habilite para la realización de esta clase de transporte...*”. El artículo 22.3 de la LOTT contempla la posibilidad de que existan modalidades de transporte “*cuya realización se encuentre legal o reglamentariamente eximida de la obtención de una licencia o autorización de transporte público*”.

⁵³ [Decreto 148/1994, de 15 de julio](#), por el que se regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo en Canarias. Cantabria también cuenta con legislación autonómica en materia de VTC, pero está limitada a los casos particulares de transporte de personas con movilidad reducida, transporte en alta montaña y transporte para turismo activo (Orden de 5 de julio de 2004 y Orden IND/2/2009, de 26 de enero).

autorizaciones no pueden denegarse por causas injustificadas o no tasadas.

- El establecimiento de un número limitado de autorizaciones supone otorgar una renta regulatoria al poseedor de la autorización y plantea un problema de selección de los operadores y de déficit de competencia una vez otorgadas las autorizaciones. De mantenerse, sería necesario arbitrar un mecanismo competitivo de selección de operadores y prever una duración temporal de las mismas, de modo que pueda existir una competencia periódica por su obtención, se evite petrificar la competencia en el mercado y se generen rentas monopolísticas en las transmisiones de las autorizaciones.
- La sustitución de una autorización nacional por otra autonómica o local para el ámbito urbano no es neutra para la competencia, por cuanto que un operador VTC deberá obtener dos autorizaciones cuando antes solo debía obtener una. Es recomendable contemplar mecanismos de ventanilla única, evitando duplicar innecesariamente los trámites de una y otra autorizaciones.

IV.2.3.2 Regulación eficiente de las condiciones de explotación del servicio de VTC por CC.AA. y EE.LL.

El RD-Ley atribuye la competencia para regular las condiciones de explotación del servicio de las autorizaciones nacionales VTC (derivadas del art. 182.1 del ROTT) a las CC.AA. y a las EE.LL. en diferentes términos.

Por un lado, se habilita a que las CC.AA. y EE.LL. puedan modificar las condiciones del artículo 182.1, pero únicamente pudiendo afectar a los servicios que se desarrollen íntegramente en su territorio y debiendo referirse la modificación a materias de pre-contratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo. Además, se impone que la modificación haya de estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el control de las condiciones de prestación del servicio, respetando, en todo caso, el principio de proporcionalidad.

Por otro lado, se prevé que, durante el periodo transitorio, las EE.LL. (el órgano competente en materia de transporte urbano), en ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica, pueda establecer limitaciones especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o de circulación por razones de contaminación atmosférica.

En este sentido, debe recordarse, como principio general, que tanto la regulación de los aspectos tasados relativos a las autorizaciones nacionales VTC como la eventual regulación de las VTC autonómicas debe respetar el principio de que una actividad económica solo puede limitarse a fin de salvaguardar una razón imperiosa de interés general (entre las que no se encuentra la protección de determinados modelos de negocio ni otras de carácter económico). Reiterada jurisprudencia⁵⁴ ha señalado que en tales casos una medida restrictiva, además de necesaria y no discriminatoria, debe ser adecuada al objetivo que se trate de alcanzar y no ir más allá de lo necesario para lograrlo.⁵⁵

A continuación, se concreta la aplicación de estos principios a las formas de intervención previstas en el RD-Ley.

- **Número de autorizaciones VTC:** En primer lugar, debe matizarse que la interpretación de la regla 1/30 realizada en la STS de 4 de junio de 2018 **no ampara en modo alguno que las nuevas competencias otorgadas a CC.AA. y EE.LL. permitan la expulsión de operadores** con derechos consolidados o la exclusión de aquellos que obtengan por vía judicial la debida autorización. Debe recordarse que la CNMC ha recurrido, bajo el marco de la legitimación activa, ciertas actuaciones locales⁵⁶, en concreto el Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) cuya principal restricción consistía en la exigencia de una autorización adicional a la nacional (art. 91 LOTT) para operar en dicha área⁵⁷.
- **Pre-contratación: La obligación de prestar el servicio de forma pre-contratada supone un obstáculo injustificado para las VTC.** Es recomendable que la regulación autonómica y local elimine esta limitación, que se aplica a las VTC pero no al taxi. Igualmente, las exigencias relativas a la **documentación acreditativa** de la pre-contratación, así como la obligación de **suministro de información por**

⁵⁴ Por todas, Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España, C-400/08, apartado 74, relativa a la declaración del incumplimiento del Estado español debido a una normativa que dificultaba la instalación de grandes superficies comerciales. La sentencia señaló que “*los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2010, CIBA, C-96/08, Rec. p. I-0000, apartado 48 y jurisprudencia citada)*”.

⁵⁵ Junto al asunto C-591/13, pueden citarse las Sentencias de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, C-390/99, apartado 33; de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, apartado 15; de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, asuntos acumulados C- 369/96 y C-376/96, apartado 35, y Corsten, apartado 39, entre otras muchas.

⁵⁶ Además de las ya referidas de los estatutos del taxi de Málaga y Córdoba.

⁵⁷ A estos efectos, puede citarse el **Informe económico** que acompaña a la demanda presentada por la CNMC contra el Reglamento del AMB en cuestión. En el mismo se realiza una cuantificación de los daños producidos por las restricciones incorporadas en dicha regulación, tanto para la competencia como para el consumidor.

parte de los usuarios y de conservación de la información por parte de los prestadores del servicio, además de incrementar la carga administrativa, elevan los costes de transacción y operación de los VTC, reduciendo su capacidad de competir en el mercado en detrimento de los usuarios finales. Por ello, es recomendable revisar estas restricciones no justificadas.

- Horarios, calendarios o recorridos mínimos: son limitaciones a la actividad económica que no están en principio justificadas en ninguna razón imperiosa de interés general. Es cuestionable que la imposición de un horario o calendario sea la medida más adecuada para garantizar la cobertura del servicio, especialmente en determinadas franjas horarias o zonas geográficas. Es recomendable **evitar las limitaciones de operación según horarios o calendarios tanto para taxis como para VTC**, pues esta clase de intervención genera ineficiencias en el mercado.
- Requisitos de vehículos y flota: La exigencia de requisitos concretos sobre los vehículos (edad, capacidad del motor, longitud, entre otros) entraña un aumento de los costes de entrada y operación, tanto de taxis como de VTC. La imposición de especificaciones técnicas debe solucionar un fallo de mercado u objetivo de interés público. Por ejemplo, aspectos como el mantenimiento y conservación del vehículo y el cumplimiento con la normativa vigente de seguridad son medidas más efectivas y menos restrictivas que la imposición de un límite de antigüedad. Por ello, **se recomienda revisar estos requisitos y eliminar los que no sean necesarios o sean desproporcionados**. Por otro lado, se recuerda que el Tribunal Supremo ha eliminado la exigencia de disponer de una flota mínima de vehículos para poder operar en el mercado (STS 4 de junio 2018). El establecimiento de un número mínimo de vehículos eleva los costes de entrada en el sector, afectando negativamente a la competencia y al bienestar general.
- Restricciones en el uso del dominio viario, circulación, estacionamiento: La CNMC ya se ha pronunciado de manera contraria a determinadas disposiciones locales que facilitan el ejercicio de la actividad del taxi mediante al acceso a carriles (carriles bus) o zonas de circulación restringida o falta de limitaciones a la duración del estacionamiento que, o bien no están disponibles para el VTC, o se admiten con distinta intensidad⁵⁸. Tampoco están en principio justificadas, de acuerdo con los principios de buena regulación económica, las restricciones circulatorias que tratan de manera diferenciada a operadores de taxi y VTC (por ejemplo, permitiendo el acceso a determinadas calles solo a una tipología

⁵⁸ Informe de 17 de enero de 2018 sobre barreras al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor debido a restricciones impuestas en ciertas localidades ([UM/145/17](#)).

de operadores). **Es, por tanto, recomendable evitar distinciones en estos ámbitos entre taxi y VTC**, puesto que suponen conceder una ventaja injustificada a una tipología de operadores y no parecen cumplir con los principios de buena regulación.

IV.2.3.3 Replantear la regla de proporcionalidad 1/30

Atendiendo al nuevo ámbito territorial de las autorizaciones nacionales de VTC, **conviene replantear la vigencia de la regla de proporcionalidad 1/30.**

Como indicaba el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de junio de 2018, *“...siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado”*⁵⁹.

Es decir, **desaparecida la capacidad de competir de las autorizaciones nacionales VTC con el taxi en el ámbito urbano, desaparece la razón que, según el Tribunal Supremo, puede justificar la introducción de esta clase de limitaciones.** Por ello, es recomendable que se elimine la regla de proporcionalidad 1/30 de la normativa estatal en materia de transportes.

IV.2.3.4 Establecer un régimen flexible para la cobertura temporal de la demanda

El RD-Ley elimina la regla de habitualidad 80/20 al término del periodo transitorio de 4 años, pero establece que *“el órgano competente en materia de transporte interurbano podrá establecer, previo informe de los municipios afectados, un régimen específico que permita a los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento con conductor domiciliadas en otras comunidades autónomas realizar temporalmente servicios con origen en todo su territorio o en determinados puntos de éste”*.

Por ello, es recomendable que se establezca un régimen flexible que regule la posibilidad de que los operadores con autorizaciones nacionales VTC puedan operar en CC.AA. distintas a las de su autorización ante incrementos coyunturales de demanda u otras circunstancias que lo hagan conveniente. En este sentido, algunas cuestiones que deben tenerse en cuenta son las siguientes:

⁵⁹ STS de 4 de junio de 2018, FD SEXTO.

- Es recomendable que sean los operadores VTC quienes tengan la capacidad de determinar cuándo operar temporalmente en otras CC.AA., en lugar de predeterminar de manera limitativa los momentos en los que puede producirse la operación temporal.
- La prestación temporal de servicios no debería estar sujeta a ningún tipo de autorización o control previo, ni siquiera a formas menos intrusivas de habilitación como una declaración responsable. En la medida en que los operadores con autorizaciones nacionales VTC tienen la obligación de registrar sus viajes, puede llevarse a cabo un control ex post del ejercicio de temporalidad y, en su caso, establecerse un mecanismo de comunicación entre CC.AA. al efecto de ejercer este control.

IV.2.3.5 Flexibilización del régimen del taxi

La desaparición de los operadores VTC del ámbito urbano será tanto más grave cuanto más intrusiva sea la regulación del servicio alternativo, el taxi. **Por ello, es altamente recomendable que las CC.AA. y las EE.LL. revisen sus regulaciones en materia de entrada y explotación del taxi**, evitando las restricciones sobre la competencia que no resulten necesarias y proporcionadas a una razón imperiosa de interés general. En este sentido, algunas cuestiones que deben tenerse en cuenta son las siguientes:

- Exigir una licencia para el taxi y limitar el número de licencias de taxi no es una solución regulatoria imprescindible y debe venir justificado y ser proporcional a una razón imperiosa de interés general. Como se ha explicado en el apartado I.2.1 *supra*, limitar el número de autorizaciones no es una buena medida de intervención de acuerdo a los principios de regulación económica eficiente.
- La limitación en el número de operadores es menos negativa si el número de licencias viene determinado por variables objetivas, adecuadas, proporcionadas y establecidas de antemano, si existe un mecanismo competitivo de asignación de licencias y si estas tienen una duración temporal, de modo que pueda existir una competencia periódica por su obtención y se evite petrificar la competencia en el mercado.
- Una forma de reducir el impacto negativo para los usuarios finales de la desaparición del ámbito urbano de las autorizaciones nacionales VTC es incrementar el número de licencias de taxi respecto a los actuales niveles.
- Mejorar la capacidad e incentivos de los operadores de taxi para determinar y diferenciar sus servicios, permitiéndoles mayor libertad en la fijación de sus tarifas, en la oferta y la publicidad de otros productos y servicios, en la determinación de los vehículos con los que prestar el servicio, en la posibilidad de que los usuarios puedan compartir el servicio,

en la elección de los días de operación y en la cuantía de los seguros puede contribuir a paliar los efectos negativos para los usuarios finales de la desaparición de las autorizaciones nacionales VTC del ámbito urbano.

IV.2.3.6 Reducir la compartimentación regulatoria

Las medidas expuestas conllevan la participación de Administraciones públicas de todos los niveles, lo que incrementa el riesgo de que surjan divergencias importantes entre las regulaciones en los distintos territorios que afecten negativamente a la eficiencia en la prestación de los servicios de transporte en vehículos de turismo⁶⁰.

Por ello, es fundamental que se extreme la coordinación entre las Administraciones públicas, haciendo uso de los mecanismos previstos en la LOTT y en el RD-Ley.

Además, se recuerda que tanto las CC.AA. como las Corporaciones locales pueden solicitar la asistencia técnica de la CNMC y de las autoridades de competencia de sus territorios para minimizar el impacto negativo sobre la competencia de sus regulaciones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objeto del presente informe es analizar la reciente reforma de la normativa aplicable a la actividad de VTC a la luz de los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia, así como ofrecer orientación a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales sobre las potenciales normas que regulen las actuaciones de los operadores con autorizaciones VTC estatal y/o autonómica.

Las principales consecuencias sobre la competencia del RD-Ley 13/2018 son, por un lado, que, una vez finalizado el periodo transitorio de 4 años, las actuales autorizaciones nacionales VTC dejarán de poder prestar servicios en recorridos urbanos y solo podrán prestar servicios interurbanos y, por otra parte, que las autorizaciones nacionales VTC dejarán de poder desarrollar parte de su actividad en Comunidades Autónomas distintas a la de origen.

⁶⁰ Recientemente, la CNMC se ha pronunciado sobre la situación en materia de la regulación de las viviendas turísticas en términos similares: “...*el análisis muestra la gran disparidad de regulaciones sobre las VUT que existen entre ciudades y Comunidades Autónomas en España, que, al no respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, no responden a verdaderos problemas específicos del territorio y, de esta manera, incrementan la fragmentación del mercado y la inseguridad jurídica de ciudadanos, usuarios y operadores, dificultando el alquiler turístico y perjudicando el bienestar general*”.

Estas nuevas restricciones sobre la competencia incidirán negativamente sobre el servicio prestado a los usuarios finales, elevando los precios del transporte urbano e interurbano, reduciendo su disponibilidad y aumentando los tiempos de espera para los usuarios, reduciendo la calidad del servicio prestado y desincentivando la innovación de taxis y VTC.

Estas restricciones no han sido convenientemente justificadas desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad, dentro de los cuales no pueden incluirse motivaciones de tipo económico. **Se recuerda que las actuaciones normativas que no respetan estos principios perjudican innecesariamente a los usuarios finales y al conjunto de la ciudadanía.**

Por ello, la CNMC recomienda replantear la limitación del ámbito de las autorizaciones nacionales VTC y la derogación de la regla de la habitualidad previstas en el RD-Ley, y apostar por una actuación normativa que, teniendo como objeto la mejora del servicio para los usuarios finales y para el conjunto de la ciudadanía, parta de un enfoque global de la actividad de transporte en vehículos de turismo, de forma que la regulación aplicable a taxis y VTC respete los principios de buena regulación económica, en beneficio de los consumidores y usuarios.

Adicionalmente, en la medida en que el RD-Ley establece un periodo transitorio de 4 años hasta que sus disposiciones tengan pleno efecto sobre la competencia y prevé que Comunidades Autónomas y Entidades Locales puedan ejercer sus competencias de regulación del servicio VTC, se efectúa una **batería de recomendaciones, dirigidas tanto a aquellas como a las Cámaras Legislativas, para mitigar el potencial impacto negativo sobre la competencia de las medidas previstas en el RD-Ley.** Las principales recomendaciones son las siguientes:

- **Desarrollar normativa autonómica respetuosa con los principios de necesidad y proporcionalidad, a la mayor brevedad, para que puedan prestarse servicios VTC urbanos,** evitando el establecimiento de requisitos que perjudiquen innecesariamente a los usuarios finales.
- **Revisar las condiciones de explotación del servicio de las VTC, tanto en las autorizaciones nacionales como en las eventuales autonómicas, evitando discriminaciones injustificadas en la regulación autonómica y local entre las autorizaciones de taxi y VTC en materia de contratación, horarios y calendario, características de los vehículos, circulación y estacionamiento.**
- **Al menos mientras se limite el ámbito de las autorizaciones nacionales VTC a los servicios interurbanos, suprimir la regla de proporcionalidad 1/30 en la concesión de autorizaciones nacionales**

VTC, ya que deja de tener sentido su justificación a la luz de los criterios del Tribunal Supremo.

- **Establecer un régimen flexible en cuanto a la posibilidad de prestación temporal de servicios VTC** en Comunidades Autónomas distintas a la de origen, en beneficio de los usuarios finales.
- **Flexibilizar el régimen regulatorio del taxi**, revisando la regulación y eliminando numerosas restricciones que impiden o dificultan la mayor eficiencia y la mejora de la calidad del servicio y posibilitando la existencia de un mayor número de operadores.
- Por último, se recomienda que las anteriores reformas de la normativa se realicen con la **máxima coordinación entre Administraciones**, al objeto de evitar una mayor compartimentación de estas actividades por territorios. Se recuerda que tanto las CC.AA. como las Corporaciones locales pueden solicitar la **asistencia técnica de la CNMC y de las autoridades de competencia autonómicas** para minimizar el impacto negativo sobre la competencia de sus regulaciones.

