



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/0012/15 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL
QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE
LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS
TRANSPORTES TERRESTRES, EN
MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE
VEHÍCULOS CON CONDUCTOR**

25 de junio de 2015

Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO	4
III. OBSERVACIONES	5
III.1 Observaciones Generales.....	5
III.2 Observaciones Particulares	9
III.2.1 Obligación de disponer de un número mínimo de vehículos (art. 181.1 propuesto):.....	9
III.2.2 Obligación de que los vehículos tengan carácter representativo (art. 181.1 propuesto):.....	10
III.2.3 Denegación del otorgamiento de licencias si se considera que existe una situación de desequilibrio entre la oferta y la demanda (art. 181.2 propuesto):.....	10
III.2.4 Regla de proporcionalidad en la prestación del servicio en una Comunidad Autónoma (art. 182.5 propuesto):.....	11
III.2.5 Necesidad de que las autorizaciones se otorguen por vehículo y no por empresa (art. 181 propuesto):	12
III.2.6 Exigencias en relación con la “base de operaciones” (art. 182.5 propuesto):.....	13
III.2.7 Obligatoriedad de llevar la autorización en el salpicadero (art. 182.5 propuesto):.....	13

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 25 de junio de 2015, ha aprobado el presente informe relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 20 de mayo de 2015. La documentación recibida consiste en una versión del Proyecto de Real Decreto citado (en adelante, el PRD), junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Fomento en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

I. ANTECEDENTES

El PRD tiene por objeto principal declarado la adaptación de la normativa reglamentaria aplicable a los cambios operados en la LOTT mediante la promulgación de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, desde *“el encuadramiento definitivo de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor como una modalidad concreta de transporte de viajeros en vehículos de turismo”*.

La Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, ha introducido alguna modificación especialmente significativa en relación con determinadas formas de transporte, destacando aquella que afecta al ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, calificada como una modalidad concreta de transporte de viajeros en vehículos de turismo, a la que, en consecuencia, le son de aplicación todas las reglas referidas a la actividad de transporte y no las señaladas para las actividades meramente auxiliares y complementarias del transporte.

En esta línea, la Ley 9/2013 ha procedido a dar nueva redacción al artículo 99 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, de tal forma que en su punto 4, viene a determinar que la citada actividad constituye una modalidad de transporte de viajeros y que su ejercicio está condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con los requisitos que se definen en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte.

Por otro lado, el nuevo artículo 48 de la LOTT habilita al Estado a introducir, por vía reglamentaria, limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones para el ejercicio de esta actividad de transporte, condicionándolo a que la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo esté sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local. Asimismo, el nuevo artículo 91 de la citada Ley permite introducir limitaciones reglamentarias en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

II. CONTENIDO

El PRD consta de un artículo único que modifica los artículos 181 y 182 del ROTT, y de dos disposiciones finales que expresan el título competencial y la entrada en vigor. En particular, el PRD implica la supresión de ciertos requisitos y la introducción de otros.

En primer lugar, se suprimen:

- La obligatoriedad de suscribir un seguro obligatorio¹.
- La obligatoriedad de disponer de garajes o lugares de aparcamiento.
- La supresión del informe favorable del Ayuntamiento para el otorgamiento de nuevas autorizaciones.
- La obligatoriedad de que los servicios sean contratados en las oficinas o locales de la empresa arrendadora.

Se reintroducen requisitos, dándose la circunstancia de que algunos de ellos ya fueron anulados por el Tribunal Supremo² en base a que el Ministerio no contaba con el suficiente amparo normativo³:

- La obligación de disponer de un número mínimo de vehículos que determine el Ministerio de Fomento.
- La obligación de que los vehículos tengan carácter representativo (cumplan unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones).

Se concretan además otras restricciones:

- La posibilidad de denegar el otorgamiento de licencias si se considera que existe una situación de desequilibrio entre la oferta y la demanda, junto con una regla de proporcionalidad por defecto.

¹ Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre que contempló una modificación de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero exigía: [...] h) La empresa deberá tener cubierta, mediante uno o varios seguros, su responsabilidad civil por los daños que pudieran sufrir los viajeros como consecuencia del transporte, hasta, al menos, la cantidad de 50 millones de euros, circunstancia que se acreditará mediante el justificante de la suscripción de aquéllos.» Ahora esta exigencia desaparece.

² STS de 14 de febrero de 2012.

³ Esto se pretende solucionar introduciendo una reforma de la LOTT (por Ley 9/2013) que concede una habilitación específica al Ministerio para introducir limitaciones reglamentarias.

IPN/CNMC/0012/15 Informe PRD modifica el ROTT en arrendamiento de vehículos con conductor

- La regla de proporcionalidad que implica la asunción de que un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio.
- La necesidad de que las autorizaciones se otorguen por vehículo y no por empresa.
- Exigencias en relación con la “base de operaciones”.
- La obligatoriedad de llevar a bordo la correspondiente autorización en el salpicadero.

III. OBSERVACIONES

III.1 Observaciones Generales

La CNMC (y su antecesora la CNC) han venido realizando un seguimiento exhaustivo de las diversas reformas normativas acaecidas en el sector desde el punto de vista de la promoción de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente⁴. En este PRD **se valora positivamente que se hayan**

⁴ En especial en el IPN 41/10, en el que objetamos la introducción o mantenimiento de las siguientes restricciones en este sector:

- Las restricciones geográficas al transporte discrecional en automóviles de turismo,
- La imposición de una determinada forma jurídica para operar,
- La obligación de disponer de, al menos, un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos
- La disposición de un número mínimo de vehículos
- El que los vehículos deberán tener carácter representativo pudiendo, a tal efecto, exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones
- La disposición de un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos
- La no superación de los límites de antigüedad de los vehículos
- La disposición de garajes o lugares de aparcamiento cuando así lo exija el Ministro de Fomento
- Las demás condiciones que establezca el Ministro de Fomento o la Comunidad Autónoma competente (respetando las condiciones que el Ministerio pueda establecer) para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones
- La necesidad de que se obtenga un informe favorable por parte de del Ayuntamiento,
- La posibilidad de denegar la autorización, “si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones” y la demanda
- La necesidad de contratar previamente en las oficinas de la empresa arrendadora en el municipio donde esté domiciliada la correspondiente autorización.
- La prohibición del uso de signos externos identificativos en los vehículos.

Cabe señalar además que algunos de estos argumentos posteriormente sirvieron en la impugnación de la norma por un operador ante el TS, que prosperó, en STS de 14 de febrero de 2012.

Destacan también los siguientes informes:

- [IPN/DP/002/14](#) PROYECTO DE REAL DECRETO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES
- [IPN DP/003/14](#) PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN FOM/36/2008 DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

IPN/CNMC/0012/15 Informe PRD modifica el ROTT en arrendamiento de vehículos con conductor

eliminado alguna de las restricciones anteriormente señaladas, si bien existe todavía un amplio campo de mejora para eliminar otro conjunto de restricciones⁵ que deberían ser objeto de replanteamiento.

El contexto en el surge la normativa es el siguiente: recientes sentencias han anulado restricciones regulatorias que, esencialmente, han intentado restituir reglamentariamente las restricciones que perdieron su apoyatura con el cambio legal en la LOTT operada por la Ley Ómnibus (SAN de 7 de febrero de 2014, así como la STS de 13 de febrero de 2015, dictada en casación para unificación de doctrina, entre otras). En este sentido, tras las modificaciones operadas por la Ley 9/2013 en la LOTT (en particular, la nueva redacción de los arts. 48, 91 y 99 LOTT: requisitos para el otorgamiento de autorizaciones de transporte público, autorizaciones de transporte público y habilitación de los transportes públicos de viajeros), se pretende restituir dichas restricciones de nuevo.

Las modificaciones presentadas por la presente normativa surgen en un nuevo contexto regulatorio que viene condicionado por el surgimiento de ciertos elementos novedosos que afectan al sector y a la dinámica del mercado. Uno de estos elementos que están surgiendo con mayor fuerza es la denominada economía colaborativa, que da lugar a nuevos modelos de prestación de servicios, entre los que se encuentra el transporte discrecional de viajeros en vehículos privados y que plantea importantes beneficios a los consumidores en forma de mayor competencia, mayor eficiencia en la asignación de los recursos infrutilizados, menores costes de transacción y reducción de los problemas de información asimétrica, entre otros. Para garantizar dichas ganancias es necesario que la regulación no introduzca distorsiones innecesarias en el funcionamiento del mercado. En este sentido, cabe destacar que la CNMC ha realizado en 2014 una consulta pública sobre la economía colaborativa y los nuevos modelos de prestación de servicios con objeto de analizar este fenómeno económico desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente.

En el mencionado IPN 41/10 de la extinta CNC sobre el por entonces Proyecto de Reglamento de Transportes Terrestres se señaló lo siguiente, que fue el eje de los razonamientos de la STS para anular los apartados a), b) y f) del art. 181.1 del ROTT: “[...] una norma reglamentaria no debe poder resucitar requisitos derogados por una norma de rango legal superior, máxime cuando estos requisitos contravienen los principios de competencia. Sin embargo, esto es precisamente lo que sucedería de mantenerse el texto actual de las modificaciones previstas de los preceptos del ROTT que regulan la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, como se pone de manifiesto en el siguiente análisis del artículo 181 del PRD.”

-
- [IPN 75/12](#) ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES

⁵ Obviamente, no todas de la misma relevancia, ya que no es lo mismo la obligación de disponer del número mínimo de vehículos que determine el Ministerio de Fomento que la obligatoriedad de llevar a bordo la correspondiente autorización.

Muy en particular, destaca el reciente Informe IPN/DP/002/14 de la CNMC sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de desarrollo de la LOTT, en el que se analizaban diversas restricciones detectadas en este mismo sector, algunas de las cuales se pretenden reintroducir ahora. En dicho informe se expresaba que:

“En línea con el informe IPN 41/10, la reintroducción de la capacidad limitadora de la actividad por la Administración en este sector no puede ejercerse de forma incondicionada, ni puede suponer una deslegalización del establecimiento de los requisitos a modo de remisión en blanco de la Ley al Reglamento.”

En esta misma línea se expresaba el informe UM/060/14 emitido por la CNMC en base al art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) en relación con la exigencia de estos requisitos:

“...En cambio, en el presente asunto, el Ministerio de Fomento carecería de base normativa para exigir...unos requisitos anulados en sede judicial. E incluso si tal norma de desarrollo llegara a dictarse, la CNMC ya ha señalado en los citados informes IPN/DP/002/14 e IPN/DP/003/14 que no cabría reponer los requisitos que han sido objeto de anulación sin una justificación fundada, pues las condiciones que eventualmente pudieran imponerse a la autorización de la actividad deberían atender a los principios de “proporcionalidad y no discriminación”.

Por ello, concluye el informe indicando que, *De darse tal eventual desarrollo normativo, las condiciones que se pudieran imponer a la obtención de las autorizaciones deberían atender a principios de proporcionalidad y de no discriminación”.*

Nuevamente, se recuerda el artículo 39 bis.1 de la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común** (*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*):

“Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.”

Igualmente, cabe afirmar que el art. 4 de la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible** (LES, *Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas*) prescribe lo siguiente:

- “1. En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios.*
- 2. En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.*
- 3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado [...]”.*

La introducción de requisitos de acceso a la actividad, así como de un mecanismo de regulación de oferta (con vínculos con mercados potencialmente conexos) acompañado de una compartimentación geográfica, suponen **restricciones a la competencia de especial relevancia**, tal y como ya se ha señalado en repetidos informes

Las restricciones identificadas (y que se exponen en el apartado siguiente) **son cuestionables desde la perspectiva de competencia y la regulación económica eficiente**, y ello a la luz de las normas referidas y de las exigencias de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley OMNIBUS), la LOTT y la LGUM.

En particular, la habilitación introducida por la Ley 9/2013, de 4 julio, en la redacción del artículo 99.4 de la LOTT⁶ para establecer reglamentariamente restricciones a la competencia se considera que no puede ser incondicionada. Por ello, cada restricción a la competencia, además de verificar lo expresamente exigido por el mencionado artículo 39.bis.1 de la LRJPAC y art. 4.1 de la LES, habrá asimismo de verificar lo establecido por la LGUM, promulgada con posterioridad a la 9/2013, de 4 julio (muy en particular los artículos 5, 7, 9 y el Capítulo IV) en relación con los principios de necesidad, proporcionalidad y con las garantías de las libertades de los operadores económicos.

En líneas generales, estas restricciones **suponen un perjuicio directo para los operadores del mercado** (potenciales o actuales) que verán aumentar sus costes de acceso al mismo, **así como para los usuarios**, que verán restringida su capacidad de elección respecto a la oferta disponible.

⁶ *“El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte.”*

Teniendo en cuenta el impacto negativo de las mismas, se **considera procedente señalar la necesidad de su replanteamiento a la luz de la normativa indicada y de los principios** en que aquella se sustenta, relativos a la regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad, mínima restricción).

Por otro lado, de especial relevancia para la regulación del alquiler de vehículos con conductor resulta la **indebida asimilación de la regulación del sector del taxi con respecto a aquél**. En particular, no debiera imponerse la existencia de restricciones en este sector por una pretendida analogía de las existentes en el sector del taxi.

Conviene recordar que en principio, el taxi opera a través de tres vías diferentes⁷: la contratación de vehículos que circulan por la vía pública, la contratación de vehículos estacionados en zonas habilitadas y los vehículos previamente contratados mediante una centralita o emisora de taxi o cualquier otro medio. Por el contrario, el arrendamiento de vehículos con conductor sólo tiene permitido operar en este último segmento, sin perjuicio de que la justificación para que sea así está carente de una sólida argumentación desde la óptica de los principios ya mencionados más arriba⁸. Además, cabe recordar que si bien el sector del taxi está sujeto a tarifas reguladas, éste no es en absoluto el caso del arrendamiento de los vehículos con conductor (artículos 18 y 99 LOTT, art. 180.1 ROTT y art. 25 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero) que se rigen por el principio de libertad de precios.

Lo que en cualquier caso no parece justificado es que se instrumentalice una regulación del arrendamiento con conductor vinculada a la existencia de cierto número de operadores en el sector del taxi (como se realiza en este PRD y tradicionalmente se ha venido realizando en la normativa anterior), lo que se comentará en el apartado correspondiente de las observaciones particulares.

III.2 Observaciones Particulares

Se detallan a continuación las cuestiones susceptibles de una más efectiva promoción de la competencia y regulación económica eficiente:

III.2.1 Obligación de disponer de un número mínimo de vehículos (art. 181.1 propuesto):

La necesidad de disponer de un número mínimo de vehículos supone una barrera de entrada económica al mercado, dado que las inversiones necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por la

⁷ Ver a este respecto el Informe denominado “Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor de la Autoridad Catalana de Competencia (noviembre de 2012)”.

⁸ Algunas cuestiones adicionales al respecto podrían ser las relativas a la utilización de las vías de los cariles Bus-Taxis de las grandes ciudades o la existencia de zonas habilitadas para su estacionamiento.

obligación de cumplir con esa obligación, que, en consecuencia, puede dejar fuera del mercado a un número de potenciales operadores, sin que por otra parte se justifiquen las razones de la necesidad de esta medida.

La posibilidad de que la Administración modifique dicho mínimo en función de las circunstancias del mercado agrava la situación de los operadores una vez se encuentren desarrollando su actividad en el mercado, y, en todo caso, sustrae esta decisión al mercado. Se solicita su supresión.

III.2.2 Obligación de que los vehículos tengan carácter representativo (art. 181.1 propuesto):

La exigencia de que los vehículos arrendados con conductor tengan carácter representativo, estableciendo la obligación de que incorporen una serie de características mínimas, ajenas a las necesarias para la seguridad del tráfico, sin especificar ni justificar su contenido, supone una barrera económica de entrada al mercado, y una selección previa de los operadores, puesto que excluye aquellos que, pudiendo prestar servicios mediante otros vehículos, no pueden hacerlo al no poder ser escogidos por los usuarios.

Parece que el propósito de la normativa fuera configurar un mercado de servicios de una categoría mínima, eliminando la posibilidad de que se presten servicios con cualesquiera vehículos y de que sea el propio mercado el que determine diversas categorías de servicios.

Por otra parte, el texto del PRD introduce una cierta inseguridad jurídica en cuanto a la determinación del contenido discrecional del precepto, al dejar en manos de la Administración no solo cuáles han de ser esos requisitos, sino también la decisión de modificarlos cuando lo estime oportuno, todo lo cual desincentiva la competencia entre operadores, en especial para los potenciales nuevos entrantes. Se solicita su supresión.

III.2.3 Denegación del otorgamiento de licencias si se considera que existe una situación de desequilibrio entre la oferta y la demanda (art. 181.2 propuesto):

La posibilidad de denegar la autorización, en caso de situación de desequilibrio entre la oferta y la demanda pone en manos de la Administración un instrumento de control sobre la oferta en el mercado, limitando injustificadamente el acceso al mismo de potenciales operadores y sustrayendo a las fuerzas del mercado la determinación del número de operadores. Este requisito supone la introducción de tests económicos previos por parte de la Administración para la autorización de los operadores a acceder al mercado, lo que contraviene el espíritu de la Directiva de Servicios y su texto (apartado 5 del artículo 14), así como la Ley Ómnibus, la Ley Paraguas y la LGUM.

Esta amplia potestad de denegar el acceso a nuevos operadores, que atribuye a la Administración la capacidad de controlar la oferta en un sector por un mecanismo tan intervencionista como el propuesto, supone la introducción, de forma no necesaria y desproporcionada, de una barrera de entrada administrativa

a esta actividad y la total exclusión del mercado como mecanismo de asignación eficiente en la determinación de la oferta de este concreto servicio. Esto es fuente de ineficiencias de toda índole que finalmente terminarán por perjudicar al consumidor y, además, acrecienta el riesgo de captura del regulador por parte de los incumbentes y de captura de rentas originada por la información asimétrica.

Asimismo, la regla de proporcionalidad por defecto de una licencia de arrendamiento de vehículos con conductor por cada treinta de taxis obliga a denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones. La denegación de autorización para operar sobre la base de un criterio como éste supone el establecimiento de una restricción cuantitativa al margen de todo juicio concreto sobre el mercado, ya de por sí subdividido geográficamente por CCAA, lo que supone una restricción general sin que se aporte justificación. Adicionalmente, no se aporta información de por qué debe existir esta proporción y/o de por qué ha de ser esa y no otra más favorable a la competencia la proporción entre operadores de cada tipo.

En particular, la habilitación para poder introducir todas estas limitaciones cuantitativas, parece provenir del artículo 48.2 LOTT⁹. De la redacción de ese precepto no se deriva necesariamente que pueda establecerse una limitación general por defecto aplicable a todo el territorio nacional, así como tampoco que dichas limitaciones deban estar vinculadas al sector del taxi. Se solicita su supresión.

III.2.4 Regla de proporcionalidad en la prestación del servicio en una Comunidad Autónoma (art. 182.5 propuesto):

La regla de proporcionalidad que implica la asunción de que un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la Comunidad Autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el 20% o más de los servicios realizados con ese vehículo no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio, en un período de tres meses, resulta anti competitiva. La vinculación de la prestación del servicio al territorio resulta una restricción geográfica a la competencia que atomiza el mercado. Adicionalmente, no se aporta fundamento de la elección del porcentaje concreto (20%).

Esta compartimentación excesiva del mercado consolida el sistema de licencias vinculadas a localidades en cada municipio del territorio nacional, así como también la supedita, por su configuración, al mercado local de taxis. Asimismo, como en el caso anterior, no se aporta una justificación de la necesidad de imponer un umbral ni, en su caso, por qué se ha escogido ese umbral tan

⁹ «No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.»

restrictivo, que prácticamente impide ofrecer servicios de manera continuada fuera del lugar de domiciliación de la autorización.

Esta regulación supone una restricción a la libre competencia consistente en limitar la capacidad de auto-organización de los operadores y una limitación geográfica para ofrecer sus servicios en el mercado, así como un encarecimiento de los costes para poder operar que tendrá consecuencias vía precios menos eficientes, menor variedad y menor innovación en los operadores y los usuarios de dichos servicios.

Para un análisis de la justificación de esta medida, se ha de partir de la base de que el artículo 91 LOTT, pese a que permite establecer reglamentariamente condiciones en relación con el origen o destino de los servicios en su apartado segundo, dispone en el apartado primero el principio general: *“las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio”*. Por lo tanto, cualquier restricción del principio general deberá estar suficientemente justificada, y se ha de interpretar restrictivamente. Asimismo, la redacción propuesta del artículo 182.5 del ROTT parece suponer una cierta contradicción con el apartado 2 de ese mismo artículo¹⁰.

Por otro lado, la LGUM afirma que dicha unidad se fundamenta en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda, salvo excepciones¹¹ que deberían ser objeto de rigurosa justificación, obstaculizarla directa o indirectamente. Se solicita su supresión.

III.2.5 Necesidad de que las autorizaciones se otorguen por vehículo y no por empresa (art. 181 propuesto):

También se mantiene en la redacción del artículo 180.2 ROTT, precepto cuya modificación no se propone en el PRD¹². La MAIN justifica esta restricción sobre la base de dos argumentos: que considera que el régimen administrativo debe ser similar al del taxi y que este mecanismo facilita el control de la regla de proporcionalidad. No parece justificación suficiente, teniendo en cuenta además los argumentos señalados anteriormente en este informe para criticar la regla de proporcionalidad que esta regla pretende facilitar.

¹⁰ «Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior.»

¹¹ Todo ello sin perjuicio de que el principio de eficacia en todo el territorio puede ser desplazado de su aplicación, por ejemplo, cuando el número de operadores económicos en un lugar determinado sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. No es el caso del arrendamiento de vehículos con conductor, que no está sometido a tarifas reguladas.

¹² «Para la realización de la actividad de arrendamiento con conductor será precisa la obtención, para cada vehículo que se pretenda dedicar a la misma, de la correspondiente autorización administrativa que habilite al efecto.»

Además, pretender una equiparación de la regulación aplicable al taxi en este punto con la aplicable al alquiler de vehículos con conductor no parece tener un fundamento objetivo, predeterminado y verificable, sino más bien de pretendida asimilación por analogía, sin tener en cuenta las evidentes diferencias que existen entre ellos (por citar solo una, el taxi está sometido a tarifa regulada, el de arrendamiento de vehículos con conductor a libertad de precios). Se solicita que se elimine esta autorización por vehículo, siendo suficiente una autorización por empresa.

III.2.6 Exigencias en relación con la “base de operaciones” (art. 182.5 propuesto):

Según dispone el PRD, “*Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán tener su base de operaciones en el municipio en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan, debiendo resultar localizables en aquélla salvo que se justifique que se encuentran prestando un servicio previamente contratado*”.

Se fragmenta geográficamente el mercado aún más, pasando de ser autonómico a municipal pues se ha de disponer de una base de operaciones en cada municipio, en la que deban de encontrarse los vehículos mientras no se encuentren prestando un servicio. Implica una atomización extrema del mercado desde la perspectiva geográfica.

Recuerda a la anterior obligación de disponer de locales abiertos al público y, en todo caso, de garajes o lugares de aparcamiento en dicho municipio. De facto, se está imponiendo una barrera económica de entrada a este mercado, que operará en cada localidad en el que una determinada empresa quiera operar, lo que supone la elevación de costes de forma significativa para la empresa que desee operar en diversos municipios. Se considera un requisito injustificado, por lo que se recomienda su supresión.

III.2.7 Obligatoriedad de llevar la autorización en el salpicadero (art. 182.5 propuesto):

De menor relevancia para la competencia que las anteriores cuestiones, se señala en el PRD la obligatoriedad de que cuando los vehículos se encuentren prestando servicios en territorio distinto al de la Comunidad Autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en la que se amparan, éstos deberán llevar a bordo la correspondiente autorización en el salpicadero, en lugar visible desde el exterior, supone una carga administrativa innecesaria cuya justificación no parece evidente por lo que solicita su replanteamiento.

