



**IPN/CNMC/018/17 PRD POR EL QUE SE  
MODIFICAN DIVERSAS NORMAS  
REGLAMENTARIAS PARA ADAPTARLAS A  
LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS  
TRANSPORTES TERRESTRES Y A LOS  
CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA  
REGLAMENTACIÓN DE LA UE**

**14 de diciembre de 2017**

## Índice

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>VALORACIÓN</b>	<b>7</b>
III.1.	Observaciones a la Reforma del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT)	9
III.1.1	Ámbito subjetivo: requisitos del titular de la autorización	9
III.1.2	Lugar de domiciliación de la licencia	9
III.1.3	Vinculación del vehículo a la autorización e inscripción en un registro.	10
III.1.4	Exigencia de matriculación en España y de determinadas formas de disposición de los vehículos	11
III.1.5	Vinculación del personal a la empresa	11
III.1.6	Visado periódico de las autorizaciones	12
III.1.7	Colaboración de las asociaciones profesionales con la Administración	12
III.1.8	Representatividad de las distintas secciones	13
III.1.9	Establecimiento de nuevos servicios públicos	13
III.1.10	Prohibición de tráficó coincidentes	14
III.1.11	Explotación del servicio público	15
III.1.12	Acreditación de requisitos de solvencia	18
III.1.13	Compensación por la protección de un interés público concreto	18
III.1.14	Subrogación obligatoria del personal	19
III.1.15	Ponderación de los parámetros económicos en la licitación	19
III.1.16	Modificación del número de expediciones	20
III.1.17	Modificación del número mínimo de vehículos (aumento o disminución de los tráficó o expediciones).	21
III.1.18	Refuerzo del servicio por intensificaciones de tráfico	22
III.1.19	Solapamiento de expediciones	23
III.1.20	Autorización de atender tráfico correspondiente a otro contratista	23

III.1.21 Limitaciones a la posibilidad de establecer descuentos en las tarifas	24
III.1.22 Autorización administrativa de expediciones de calidad	24
III.1.23 Concentración de contratos	25
III.1.24 Modificaciones contractuales	26
III.1.25 Vinculación real del gestor de transporte con la empresa	26
III.1.26 Transporte privado complementario	27
III.1.27 Capital mínimo para operar con autorización en el transporte de mercancías.	28
III.2 Observaciones respecto a otras normas que el PRD también modifica	28
III.2.1. Autorización para prestar servicios exclusivamente con el vehículo identificado y registrado	28
III.2.2. Mantenimiento de un número mínimo de vehículos para operar	29
III.2.3. Transmisión de autorizaciones	29
III.2.4. Antigüedad máxima inicial de los vehículos	30
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>31</b>

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME ([IPN/CNMC/018/17](#)) RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSAS NORMAS REGLAMENTARIAS PARA ADAPTARLAS A LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES Y A LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA UE**

**SALA DE COMPETENCIA**

**PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

**CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar  
D. Josep María Guinart Solà  
D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González  
D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

**SECRETARIO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 14 de diciembre de 2017

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Fomento, con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 4 de julio de 2017, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 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 relativo al PRD por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y a los cambios introducidos en la reglamentación de la UE*.

**I. ANTECEDENTES**

El Ministerio de Fomento remitió solicitud de informe del Proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se modifican diversas normas reglamentarias para su adaptación a la LOTT<sup>1</sup> y a los cambios introducidos en la Reglamentación de la

---

<sup>1</sup> 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.

UE<sup>2</sup>. Sin embargo, no se ha remitido la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Como antecedentes normativos inmediatos, encontramos 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](#), que modificó en algunos aspectos sustantivos la LOTT, lo que exige la revisión del ROTT para adaptar su contenido; y el [Reglamento \(UE\) 2016/403 de la Comisión de 18 de marzo de 2016 por el que se completa el Reglamento \(CE\) nº 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la clasificación de infracciones graves de las normas de la Unión que pueden acarrear la pérdida de honorabilidad del transportista, y por el que se modifica el anexo III de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo](#), cuyo eje es el régimen de infracciones y sanciones aplicable al Reglamento CE 1017/2009.

El objeto del PRD expresado en su artículo 1 es la adaptación del [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, el ROTT) a estas dos normas, para lo que se modifican y suprimen un número de artículos. No obstante, además del ROTT, diversas normas con rango de Orden Ministerial y de Real Decreto también se ven modificadas.

La búsqueda de coherencia entre las diversas normas se expresa ya en la [nota de la Consulta Pública](#)<sup>3</sup> que el Ministerio llevó a cabo en el procedimiento de elaboración del texto.

Esta Comisión y su predecesora han analizado en diversas ocasiones la regulación estatal en materia de transportes terrestres, habiéndose realizado actuaciones de promoción de la competencia, tanto desde la óptica de la elaboración de informes como de la posible impugnación de la regulación ante los tribunales<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2016/403 de la Comisión de 18 de marzo de 2016 por el que se completa el Reglamento (CE) nº 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la clasificación de infracciones graves de las normas de la Unión que pueden acarrear la pérdida de honorabilidad del transportista, y por el que se modifica el anexo III de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

<sup>3</sup> El Ministerio de Fomento llevó a cabo una consulta pública sobre el proyecto para que "[Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren puedan hacer llegar sus opiniones sobre su contenido, hasta el día 20 de junio de 2017](#)".

<sup>4</sup> Informes sobre Proyectos Normativos: [IPN 08/2009 sobre el Anteproyecto de Ley Ómnibus \(2009\)](#). [IPN 35/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible \(2010\)](#). [IPN 41/10 sobre el Proyecto de Modificación del Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre \(ROTT\) para adaptarlo a la Directiva de Servicios \(2010\)](#). [IPN 75/12 Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre \(LOTT\) \(2012\)](#). [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 9 de enero, de arrendamiento de vehículos con conductor](#)

## II. CONTENIDO

En lo referente a su **estructura**, el PRD consta de 25 artículos, 2 disposiciones adicionales, 7 disposiciones transitorias, una derogatoria y 2 finales.

- El artículo 1 indica el objeto del PRD.
- El artículo 2 lleva a cabo la modificación del ROTT, a lo largo de ciento treinta apartados.
- Los artículos 3 a 12 modifican un conjunto de disposiciones sectoriales<sup>5</sup>.
- En los artículos 13 a 15 se establecen normas de control de los servicios de transporte público discrecional de viajeros en autobús.
- En los artículos 16 a 25 se establece el régimen de obtención del certificado de competencia profesional para el transporte por carretera.
- Las disposiciones adicionales establecen las habilitaciones para el desarrollo reglamentario y el pesaje de vehículos.
- Las disposiciones transitorias se refieren a diversas materias (capacidad financiera de los titulares de autorizaciones, supresión de tráficos coincidentes, revisión de tarifas...)
- Las disposiciones finales señalan la habilitación legal y la entrada en vigor.

En cuanto a las **principales materias** en que se centra el texto, podemos indicar muy sucintamente las siguientes:

- a. El régimen reglamentario relativo a la expedición y mantenimiento de las autorizaciones y demás títulos habilitantes para el ejercicio de las distintas actividades y profesiones en el ámbito del transporte por carretera, pasando a tener una tramitación estrictamente electrónica.
- b. La revisión de la estructura del Comité Nacional del Transporte por Carretera para ajustar las secciones que lo integran.

---

[del ROTT. 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. 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.](#) Cabe recordar que existen también informes sectoriales sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús, incluso con utilización de legitimación activa en concesiones autonómicas. Además, cabe reseñar la existencia de [informes económicos](#), así como expedientes de unidad de mercado, destacando el expediente [UM/085/15](#).

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, citaremos únicamente dos: la [Orden FOM/734/2007](#), de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera y la [Orden de 23 de julio de 1997](#), por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional y privado complementario de viajeros en autobús.

*IPN/CNMC/018/17 PRD. por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*

- c. El desarrollo de los criterios establecidos por el [Reglamento \(CE\) 1071/2009](#) para poder operar, a saber, establecimiento, capacidad financiera, honorabilidad y competencia profesional.
- d. La adaptación del régimen de los servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso general a las modificaciones introducidas en la LOTT y a los criterios y reglas del [Reglamento \(CE\) 1370/2007](#).
- e. La reforma del régimen jurídico sancionador, para adaptarlo al [Reglamento \(UE\) 2016/403](#).
- f. La modificación paralela en orden descendente de las Órdenes Ministeriales que regulan ámbitos en los que el PRD modifica el ROTT, como son las que regulan las autorizaciones de transporte de mercancías, de viajeros en autobús y de transporte sanitario, o el Comité Nacional del Transporte por Carretera.
- g. La reforma de la regulación del régimen de expedición de los certificados de competencia profesional para el ejercicio del transporte.

### III. VALORACIÓN

El sector del transporte terrestre por carretera está sometido a una intensa regulación procedente de diversas fuentes (UE, nacionales, regionales...) y tradicionalmente ha presentado restricciones a la competencia, tanto de acceso como de ejercicio, a través de diferentes formas: exigencias de títulos habilitantes, barreras económicas y jurídicas de acceso, limitaciones geográficas, reservas de actividad, etc... con una especial afectación a la competencia efectiva.

Siendo conscientes de que existe especialmente reglamentación comunitaria que incide sobre las materias objeto de reforma (fundamentalmente el [Reglamento CE 1071/2009](#)<sup>6</sup> y el [Reglamento CE 1370/2007](#)) no debe tampoco minimizarse el hecho de que dicha normativa indica, por ejemplo en lo referente a los requisitos que deben cumplir los transportistas, que si los Estados miembros decidieran imponer requisitos adicionales, estos deberán ser proporcionados y no discriminatorios.

Es fundamentalmente desde esa óptica desde la que se considera que sigue existiendo un margen de mejora para ajustarse no solo formalmente sino materialmente a los principios de regulación económica eficiente y de la competencia efectiva en los mercados<sup>7</sup>, de obligado cumplimiento en nuestro país.

---

<sup>6</sup> Reglamento (CE) 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por el que se establecen las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y por el que se deroga la Directiva 96/26/CE del Consejo.

<sup>7</sup> Principios que se pueden observar en nuestro Ordenamiento Jurídico, en particular, en el art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el art. 129 de la Ley

*IPN/CNMC/018/17 PRD. por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*

Conviene reseñar que, actualmente existen una serie de propuestas que forman parte de la [Estrategia “Europa en movimiento”](#) de la Comisión Europea. Entre otras medidas se encuentran las dirigidas a mejorar el mercado interior del transporte. Traen causa de estudios de evaluación y de impacto de la regulación y de la situación del mercado, en los ámbitos regulados por los Reglamentos 1071/2009, 1072/2009 y 1073/2009.

En particular, destaca por la importancia que puede tener el cambio de paradigma, la reflexión que se hace tomando como base el Reglamento 1073/2009. La evaluación de impacto se decanta por una ambiciosa opción liberalizadora progresiva, en concreto, para las rutas de más de 100 km.

Por otro lado, en lo referente específicamente a las decisiones sobre procedimientos de contratación pública se ha de tener en cuenta que existen diversas normas concurrentes. A estos efectos, en primer lugar, prima la normativa de la UE específica sobre la materia<sup>8</sup> (como consecuencia de los principios de primacía y efecto directo), tras lo que se ha de aplicar la LOTT y, finalmente la normativa sobre contratación pública aplicable en lo que corresponda (recientemente modificada por la [Ley 9/2017](#)), como se expresa en el artículo 71, último párrafo de la LOTT<sup>9</sup>.

A este respecto, existen ciertas actuaciones contempladas en la regulación sectorial de transportes que presentan divergencias con respecto al tratamiento que de problemas similares se realizan por la normativa de contratación pública. Ello da lugar a posibles ineficiencias y diferencias de trato entre operadores, que, en determinadas circunstancias, pueden estar, si no alentando, al menos no disuadiendo de comportamientos estratégicos de carácter colusorio.

A efectos organizativos, las observaciones<sup>10</sup> se dividen entre las que afectan a la reforma del RD 1211/1990 y las que afectan al resto de la normativa objeto de reforma.

---

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o en el art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

<sup>8</sup> Por ejemplo, el Reglamento (CE) 1370/2007, el Reglamento (CE) 1071/2009, el Reglamento (CE) 1072/2009, o el Reglamento (CE) 1073/2009

<sup>9</sup> *“En lo no previsto en esta ley ni en la reglamentación de la Unión Europea acerca de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera o en las normas reglamentarias dictadas para la ejecución y desarrollo de tales disposiciones, la gestión de los referidos transportes se regirá por las reglas establecidas en la legislación general sobre contratación del sector público que resulten de aplicación a los contratos de gestión de servicios públicos”.*

<sup>10</sup> Cabe resaltar el hecho de que no se ha remitido la MAIN junto con la normativa reformada, necesaria para una correcta evaluación del PRD.

### **III.1. Observaciones a la reforma del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT)**

#### *III.1.1 Ámbito subjetivo: requisitos del titular de la autorización*

El Reglamento CE 1071/2009 define “empresa” de forma muy amplia: *“cualquier persona física o jurídica, con o sin ánimo de lucro, cualquier asociación o agrupación de personas sin personalidad jurídica, con o sin ánimo de lucro, o cualquier organismo oficial, con personalidad jurídica propia o dependiente de una autoridad con dicha personalidad, que transporte viajeros o cualquier persona física o jurídica que transporte mercancías con fines comerciales”* (art. 2.4).

Por el contrario, en línea con el artículo 43.1 b) de la LOTT, la redacción propuesta para el nuevo artículo 36 del ROTT exige personalidad jurídica independiente y ánimo de lucro, sin distinción entre transporte de mercancías y viajeros.

Estos requisitos, añadidos por el legislador nacional, son más restrictivos que los recogidos en la normativa comunitaria. Sin perjuicio de ser conscientes de las limitaciones que establece la LOTT al desarrollo reglamentario ahora objeto de informe, la imposición de requisitos de acceso al mercado basados en la forma que adopten los operadores o la peculiar naturaleza de los mismos, son evidentes restricciones a la competencia por cuanto limitan la variedad y el número de operadores en el mercado.

Se recomienda un replanteamiento de dichos requisitos en base a su adecuación al principio de necesidad y proporcionalidad.

#### *III.1.2 Lugar de domiciliación de la licencia*

El nuevo art. 37 del ROTT (en consonancia con el artículo 42.1 de la LOTT<sup>11</sup>) determina dónde han de domiciliarse las autorizaciones de transporte (por regla general, donde resida el domicilio fiscal de la empresa), permitiendo un lugar distinto cuando se acrediten determinados extremos (empresas cuya actividad principal no es el transporte y cuando la actividad de transporte se desarrolle en ese otro lugar).

---

<sup>11</sup> Art. 42.1, 2º y 3º párrafo LOTT: *“Como regla general, las autorizaciones de transporte público deberán domiciliarse en el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal. No obstante, la autorización podrá domiciliarse en un lugar distinto cuando su titular justifique que su actividad principal no es la de transporte y que, como consecuencia, tiene su domicilio fiscal allí donde realiza dicha actividad principal, si bien cuenta con un establecimiento en el lugar en que pretende domiciliarla, en el que centralizará su actividad de transporte y cumplirá las exigencias señaladas en el apartado c) del artículo 43.1.”*

Sin embargo, destaca por su singular restricción la exigencia del art. 37.2: *“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo se domiciliarán en el lugar en que se encuentre domiciliada la licencia que habilita a su titular para realizar transporte urbano con el vehículo de que se trate”*. Se observa por tanto una exigencia más restrictiva que la norma general para un tipo específico de transporte (transporte interurbano en vehículos de turismo).

Frente a la libertad de empresa y de auto organización que cabe reconocer a todo operador inicialmente, el regulador opta por un modelo fundamentalmente tributario (domicilio fiscal) que debería haber sido objeto de fundamentación. Sin embargo, respecto al transporte interurbano en vehículos de turismo, se opta por otro modelo (por decisión exclusiva reglamentaria), que conecta con la realización de otra actividad anterior de transporte urbano.

Sin poner en cuestión la autonomía del legislador en cuanto al modelo utilizado, debe recordarse que tanto uno como otro modelo suponen restricciones a la competencia que limitan la capacidad de auto organización de los operadores. Se deberían por tanto fundamentar adecuadamente desde los principios de buena regulación las opciones regulatorias tomadas, de manera que si no se demuestra una correcta adecuación a dichos principios, se opte por dejar la decisión en manos de los propios operadores.

### *III.1.3 Vinculación del vehículo a la autorización e inscripción en un registro.*

El nuevo art. 38.1 del ROTT dispone que *“Las autorizaciones de transporte habilitan para realizar transporte exclusivamente con los vehículos que se les hayan vinculado mediante la inscripción de su matrícula en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte”*.

Esta obligación va más allá de la previsión del [Reglamento 1071/2009](#), que contempla que cada Estado miembro lleve un Registro con las empresas autorizadas (no con los vehículos).

Esta obligación supone supeditar el acceso al mercado a la autorización tanto de la empresa como de los vehículos, y que cualquier modificación referente al vehículo haya de ser objeto de autorización administrativa. Esta exigencia supone una importante carga para las empresas, que puede desincentivar tanto su acceso al mercado como dificultar los cambios de flota. Además, no quedan claras las razones de esta exigencia, habida cuenta de que el control de calidad de los vehículos se realiza por otros medios como las inspecciones técnicas de vehículos. Y tampoco queda clara su proporcionalidad, puesto que, en caso de estimarse necesario, el control podría llevarse sobre la base de comunicaciones realizadas a posteriori por los operadores autorizados.

Por todo ello, **se considera que esta exigencia no satisface los principios de necesidad y proporcionalidad**, de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

#### *III.1.4 Exigencia de matriculación en España y de determinadas formas de disposición de los vehículos*

El nuevo art. 38.2 del ROTT (en línea con la LOTT, art. 54) establece que los vehículos deben estar matriculados en España y su titular disponer de ellos en propiedad, arrendamiento financiero u ordinario. La exigencia de matriculación en España, sin perjuicio de su conexión con la Ley sectorial de tráfico<sup>12</sup>, al igual que la imposición de determinadas formas de disposición de los vehículos con exclusión del resto implica una limitación de la capacidad de los operadores para competir, al restringir su capacidad de prestar los servicios y su capacidad de auto organización.

La exigencia de matriculación en España no deviene de una imposición del Reglamento 1071/2009, sino de una opción normativa interna que, en opinión de esta Comisión, debería ser objeto de replanteamiento. De igual modo, el establecimiento de que la disposición de los vehículos se ostente bajo determinados títulos tasados no encaja con la literalidad del Reglamento europeo, que sólo realiza una ejemplificación (art. 5 b)<sup>13</sup> y no una lista taxativa. Se recomienda por tanto un replanteamiento de estas dos restricciones para ofrecer una mayor libertad de disposición a los operadores.

#### *III.1.5 Vinculación del personal a la empresa*

En línea con el artículo 54.3 de la LOTT, el nuevo art. 41.3 del ROTT dispone que *“las empresas transportistas únicamente podrán ejercer su actividad utilizando personal encuadrado en su propia organización empresarial”*.

Esta disposición limita la capacidad de los operadores para competir al suponer una elevación de los costes de acceso al mercado, y evita la posibilidad de soluciones más eficientes a través de fórmulas de contratación alternativas de personal perfectamente capacitado para ejercer el transporte. Se recomienda un replanteamiento de esta opción (no obligación) recogida en el ROTT.

---

<sup>12</sup> Art. 68.2 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial RDLeg. 6/2015.

<sup>13</sup> Artículo 5. Condiciones respecto del requisito de establecimiento [...] b) *una vez concedida la autorización, disponer de uno o más vehículos, matriculados o puestos en circulación de otra manera con arreglo a la legislación de ese Estado miembro, ya sea en plena propiedad, ya en virtud de otro título, por ejemplo un contrato de compraventa a plazos, un contrato de arrendamiento o un contrato de arrendamiento financiero (leasing);”*

### *III.1.6 Visado periódico de las autorizaciones*

Frente a lo que se aprecia como una posibilidad del artículo 51.1 de la LOTT (“*Las autorizaciones de transporte se otorgarán sin plazo de duración prefijado, si bien su validez podrá quedar condicionada a su visado periódico, realizado de oficio, conforme a lo que reglamentariamente se determine*”), el nuevo art. 42 del ROTT impone que todas las autorizaciones del sector están sujetas a visado periódico (“*la Administración deberá visar todas las autorizaciones de transporte*”).

Como resultado, tanto de la facultad de control permanente por parte de la Administración (art. 52 de la LOTT) como de la obligación de visado periódico (art. 51 de la LOTT), los operadores pueden ver suspendidas o retiradas sus habilitaciones.

La medida que impone el visado periódico constituye una barrera a la competencia en la medida que impone una carga desproporcionada a los operadores en el mercado, adicional a la facultad de supervisión de la Administración de que se verifican los requisitos que motivaron el otorgamiento de la habilitación para operar.

La Administración ya puede comprobar en cualquier momento el adecuado cumplimiento de las condiciones exigidas para la obtención y mantenimiento de una autorización de transporte por parte de su titular, de conformidad con el art. 43 ROTT.

En definitiva, esta doble obligación de sujeción, tanto a un control permanente (nuevo art. 43 del ROTT) como a otro periódico (nuevo art. 42 del ROTT), al carecer de la debida fundamentación, **no parece presentar una correcta adecuación a los principios de necesidad y proporcionalidad exigidos en la Ley 39/2015** de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, por lo que debería ser objeto de replanteamiento.

### *III.1.7 Colaboración de las asociaciones profesionales con la Administración*

Los nuevos artículos 55, 57, 58 y 60 del ROTT son expresión de las funciones de las asociaciones profesionales en lo relativo a su *participación en funciones administrativas*, utilizando la terminología del propio PRD. No se observa medida equivalente de participación en relación con los usuarios de los servicios, ni siquiera en los casos en que se trata de servicios públicos, cuya titularidad corresponde a la Administración.

Este tipo de “colaboración” o participación en las funciones administrativas de las asociaciones del sector presenta riesgos evidentes para la competencia, en

la medida en que permite -e incluso puede incentivar- una coordinación de los operadores, lo que reduce los incentivos para competir, generando además una suerte de régimen de corregulación, incrementándose adicionalmente el riesgo de captura del regulador. Se recomendaría un replanteamiento de la participación de estos operadores en esas funciones que, en cuanto administrativas<sup>14</sup>, sólo deberían corresponder al regulador.

### *III.1.8 Representatividad de las distintas secciones*

El nuevo artículo 60 del ROTT establece la representatividad de las distintas secciones, traducida en número de votos de cada una, en que se dividen los Departamentos de Transporte de Viajeros y de Mercancías, a efectos de adoptar acuerdos que afecten a más de una o a todas ellas.

Resulta importante esta decisión por cuanto que va a determinar qué secciones tengan más poder relativo a la hora de adoptar acuerdos que afecten a un conjunto de sectores o a la totalidad de ellos. Se observa que algunas de las secciones son prácticamente irrelevantes, mientras que otras tienen un poder muy marcado. Por ejemplo, la sección de arrendamiento de vehículos con conductor cuenta con tres votos mientras la de arrendamiento sin conductor cuenta con siete votos.

El PRD no justifica cómo se ha decidido la atribución de votos a estos efectos, ni con qué criterios o parámetros se decide o si estas ponderaciones son susceptibles de verse modificadas en el futuro, no habilitando concretamente a ningún órgano o autoridad para hacerlo, a diferencia de lo que se recoge en el artículo 60 vigente del ROTT. Se recomienda una mayor fundamentación de la representatividad de votos concedida, teniendo en cuenta el peso de mercados de previsible expansión a corto-medio plazo.

### *III.1.9 Establecimiento de nuevos servicios públicos*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el art. 70 de la LOTT dispone que la prestación de estos servicios *“deberá ser precedida de la correspondiente y fundada resolución administrativa sobre el establecimiento o creación de dichos servicios...”*. A continuación, y como consecuencia, el art. 71 de la LOTT, dispone que *“Los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración...”*.

Por lo tanto, la decisión acerca de la existencia de dicho mercado, en contraposición a los mecanismos del mercado, deriva de una decisión discrecional previa de la Administración, que lo declara, además, de su

---

<sup>14</sup> Entre las que cabe encontrar funciones de inspección, de acreditación, de propuestas normativas... entre otras, conforme al art. 56 ROTT.

titularidad, siendo cada línea regular de transporte creada por voluntad de la misma, sin que quepa la posibilidad de que un operador, incluso estando autorizado para prestar servicios de transporte terrestre de viajeros por carretera, en ejercicio de la libertad de empresa, decida asumir el riesgo operacional de prestar el servicio.

Para el establecimiento de nuevos servicios, los operadores pueden solicitar a la Administración que adopte esta decisión, conforme al nuevo art. 62 del ROTT, otorgando a la misma un alto grado de discrecionalidad: primero, decide si concurren razones objetivas de interés general para el establecimiento del servicio (art. 62 ROTT<sup>15</sup>) y, si así lo decide, posteriormente elabora el anteproyecto donde evalúa las circunstancias a tener en cuenta, conforme al nuevo art. 63 del ROTT.

A este respecto, se considera innecesariamente restrictivo supeditar, en todo caso y de forma general, el acceso a los servicios a la exigencia de una prueba económica que demuestre 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. Estas exigencias hurtan al mercado de toda posibilidad de autorregulación y de determinación por los cauces ordinarios y naturales del juego entre la oferta y la demanda.

La exigencia de una prueba económica para acceder al mercado ya se criticó en el IPN 41/10: *“Esta expresión que utiliza el precepto referida a las “circunstancias del mercado”, cuya valoración deja en manos de la Administración, remite a un tipo de **test o prueba económicos** para el otorgamiento de los títulos habilitantes necesarios para operar en el mercado, barrera de acceso sin la cual no se puede desarrollar la actividad en cuestión.”*

En resumen, la discrecionalidad administrativa es doble: no sólo tiene el poder de decidir la existencia del mercado, sino también de decidir todas las circunstancias relativas a su funcionamiento, incluyendo la apreciación ex ante sobre si el mercado va a ser viable, al margen de lo que puedan considerar los operadores. Ambas cuestiones deberían ser objeto de replanteamiento, limitando la intervención administrativa a aquellos supuestos en los que la existencia de un fallo de mercado haga necesaria su toma en consideración, por ejemplo, a través de obligaciones puntuales y limitadas de servicio público.

### *III.1.10 Prohibición de tráficos coincidentes*

---

<sup>15</sup> *“Cuando la Dirección General de Transporte Terrestre aprecie la existencia de razones objetivas de interés general que pudieran justificar el establecimiento del servicio solicitado, iniciará el procedimiento tendente a ello. En caso contrario, denegará la petición y su resolución al efecto pondrá fin a la vía administrativa.”*

En relación igualmente con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, y en consonancia con el artículo 72 de la LOTT, el nuevo artículo 65 del ROTT prohíbe el establecimiento de nuevos servicios que tengan tráficos coincidentes con otros ya existentes, salvo excepciones tasadas basadas en criterios geográficos en función de la población o bien en supuestos de temporalidad del servicio.

Esta prohibición general de coincidencia de tráficos elimina toda posibilidad de competencia en el mercado, una vez adjudicados los contratos de gestión de servicio público, en detrimento de los usuarios y de la economía en general.

No se ha aportado una justificación a este respecto, ni siquiera en los casos en que, por resultar económicamente viables las rutas sin necesidad de intervención pública, no hay fallo de mercado que justifique el otorgamiento de un contrato en régimen de monopolio y pudiera sugerirse la prestación del servicio en libre competencia mediante, en su caso, títulos habilitantes o declaraciones responsables.

Se considera que, al menos en los casos en que las líneas regulares sean excedentarias, la existencia de tráficos coincidentes podría mejorar la eficiencia de las rutas por lo que se recomienda su replanteamiento.

### *III.1.11 Explotación del servicio público*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, y en consonancia con el art. 71 de la LOTT, el nuevo art. 66 del ROTT determina que la forma de prestación de los servicios públicos regulares de transporte se hará *“por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión en la modalidad de concesión”*. Sin embargo, la Administración podrá decidir que se utilice alguna de las otras vías de contratación previstas en la normativa de contratación pública.

Convendría destacar que la imposición por regla general del modelo concesional<sup>16</sup> es peligrosa por cuanto debe demostrarse que efectivamente existe una transferencia del riesgo operacional del servicio al operador. Por ello, más que optar automáticamente por este modelo sería recomendable que la Administración justifique, caso por caso y en función de los elementos particulares del supuesto en cuestión, el por qué el modelo concesional es el más indicado. La crítica a este modelo generalizado de explotación ya se ha formulado anteriormente por esta Comisión y su predecesora la CNC<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> En exclusiva según el art. 72 de la LOTT.

<sup>17</sup> [IPN 75/12 ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES](#), páginas 12 y 13:

Además, el empleo de la modalidad de la concesión, en la que no se demuestre ex ante clara y específicamente la traslación del riesgo operacional al operador económico, no verifica las exigencias del concepto de concesión. El diseño actual previsto por la LOTT y el ROTT no garantiza este requisito por lo que se recomendaría una remisión a los requisitos de la normativa de contratación pública al respecto que, como es sabido, transpone a nuestro ordenamiento la Directiva UE de concesiones.

Partiendo de la base de que el fundamento para la intervención pública ha de ser el que permite el establecimiento de una obligación de servicio público (OSP), que el propio [Reglamento 1370/2007](#) define en su artículo 1 e)<sup>18</sup>, son diversas las opciones de intervención que dicha norma permite (Considerando 5<sup>19</sup>), una de las cuales es el otorgamiento de derechos exclusivos, los cuales han de

---

“A estos efectos, en relación con la regulación a que daría lugar la LOTT resultante tras las modificaciones que incluye el APL, una vez integradas en el articulado de la Ley vigente, en primer término **es posible** cuestionar (y así lo ha hecho la CNC en el pasado) **la concepción automática de todas las líneas como servicios públicos de titularidad de la Administración**, pues ello supone negar la competencia en la prestación del servicio, cuando la demanda de determinadas líneas permitiría que varios operadores pudieran desarrollar el servicio en condiciones de rentabilidad, con los beneficios que de ello se derivarían para los usuarios. En este sentido, la nueva redacción del artículo 72.1 permite albergar excepciones, si no al carácter cerrado del mercado en atención a su consideración de servicio público, sí al menos al monopolio exclusivo por parte de un solo operador, al disponer: “*Los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán por la Administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo en los supuestos que reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés general*”

En todo caso, el hecho de que la competencia se limite al momento de la selección del operador al que se otorgará el contrato y no resulte posible la competencia de más de un operador prestando el servicio simultáneamente en una misma línea debe llevar a **extremar las medidas para evitar perjuicios injustificados e innecesarios para la competencia en el acceso a esa condición de monopolista.**”

<sup>18</sup> Artículo 1 e) del Reglamento (CE) 1370/2007: «*obligación de servicio público*»: exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que **un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución**;

<sup>19</sup> Considerando 5: “*Actualmente, numerosos servicios de transporte terrestre de viajeros que constituyen una necesidad en términos de interés económico general no presentan posibilidades de explotación comercial. Las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener la facultad de intervenir para asegurar la prestación de esos servicios. Las autoridades competentes de los Estados miembros deben tener la facultad de intervenir para asegurar la prestación de esos servicios. Entre los mecanismos que pueden utilizar para garantizar que se presten los servicios públicos de transporte de viajeros se encuentran: la adjudicación de derechos exclusivos a los operadores de servicio público, la concesión de una compensación financiera a los mismos y el establecimiento de reglas generales de explotación de los transportes públicos aplicables a todos los operadores.*”

otorgarse mediante procedimientos de licitación transparentes y equitativos (Considerando 6<sup>20</sup>).

Sin embargo, ésta es solo una de las opciones, y no constituye una obligación, pues cabe la posibilidad de regular un mercado de transportes terrestres por carretera sin una intervención de tal magnitud, como se expresa en el Considerando 8<sup>21</sup>.

Por todo lo anterior, se considera que, al menos en los casos en que las líneas regulares sean excedentarias, es decir, aquellos casos en que sea posible prestar el servicio bajo las condiciones fijadas por la Administración sin necesidad de más intervención pública, debe permitirse que uno o varios operadores estén dispuestos a asumir la prestación del servicio considerando únicamente su interés comercial.

Por otra parte, también el nuevo art. 66 del ROTT contempla la posibilidad de gestión directa del servicio: *“Excepcionalmente, procederá la gestión pública directa de un servicio público de transporte regular de viajeros de uso general cuando así lo justifique un interés público concreto o cuando la gestión indirecta no se ajuste a su especial carácter o naturaleza o resulte inadecuada para satisfacer los objetivos económicos o sociales perseguidos con su establecimiento”*.

En principio, la prestación de este tipo de servicios por un operador interno de la Administración, al margen de su adjudicación mediante un procedimiento de licitación equitativo, debería quedar circunscrito a casos excepcionales, tal y como el propio precepto exige. A estos efectos, la justificación conforme a *“un interés público concreto”* ha de limitarse con claridad a una determinada razón imperiosa de interés general que, además, no sólo cabe mencionar sino probar de forma efectiva, de modo que no sirva de base a cualquier justificación discrecional, partiendo del hecho de que la Administración siempre ha de fundar su actuación sobre la base del interés público.

Por la analogía que presenta con los encargos a medios propios, podrán servir de referencia los requisitos previstos en la legislación sobre contratación pública (art. 12 de la Directiva 2014/24/UE y art. 17 de la Directiva 2014/23/UE, así como arts. 30 a 32 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#)). En particular, la opción por esta renuncia a la licitación debería de estar fundada en un fallo de mercado al que no sea posible dar respuesta mediante

---

<sup>20</sup> Considerando 6: ***“Numerosos Estados miembros han promulgado leyes sobre la concesión de derechos exclusivos y la adjudicación de contratos de servicio público para al menos una parte de su mercado de transporte público, mediante procedimientos de licitación transparentes y equitativos.”***

<sup>21</sup> Considerando 8: *“Debe permitirse a los mercados del transporte de viajeros que están liberalizados y en los que no hay derechos exclusivos mantener sus características y su modo de funcionamiento en la medida en que sean compatibles con las exigencias del Tratado.”*

los mecanismos de competencia, ni siquiera con el establecimiento de OSP (obligaciones de servicio público).

Supone la renuncia -de iure y de facto- a la existencia de concurrencia de otros operadores y, con ello, a la posibilidad de mejorar la eficiencia o la calidad del servicio. Sería en cualquier caso una opción que debería ser interpretada y aplicada restrictivamente.

### III.1.12 *Acreditación de requisitos de solvencia*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 69 del ROTT, prevé los requisitos relativos a la solvencia exigible a los licitadores, tanto la solvencia técnica y profesional como la solvencia económica.

A este respecto, se quiere llamar la atención sobre la especial situación en la que se pueden encontrar los nuevos entrantes, en relación con la experiencia y la acreditación de prestación de servicios en el pasado, a fin de evitar una situación de exclusión materialmente discriminatoria debido a la reciente creación de las empresas.

Desde esta perspectiva, cuando se exija la acreditación de haber prestado servicios en los últimos ejercicios, debería tenerse en cuenta la imposibilidad para un nuevo entrante de acreditar experiencia o servicios anteriores a su creación y la posibilidad de poder ofrecer fiabilidad a través de otros medios de prueba, en línea con el art. 86.1 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#).

### III.1.13 *Compensación por la protección de un interés público concreto*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 70 del ROTT prevé una fórmula para determinar la compensación económica al contratista *“cuando la protección de un interés público concreto, que deberá haberse acreditado en el proyecto de establecimiento del servicio aprobado por el Consejo de Ministros, justifique que se establezcan tarifas que no cubran los costes generados por su prestación más un beneficio razonable para el contratista”*.

El precepto no concreta qué se considera un “beneficio razonable” (tercer criterio de la Sentencia Altmark<sup>22</sup>), ni cómo se determina o qué límites tiene, así como tampoco qué mecanismos de control se aplicarán para que no se supere lo que exceda ese “beneficio razonable”. A estos efectos, se recuerda que, en la [Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por](#)

---

<sup>22</sup> [STJCE en el Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH](#)

[la prestación de servicios de interés económico general](#), se define de manera que se da respuesta a las cuestiones indicadas, incluyendo el concepto de beneficio razonable, al que convendría remitirse<sup>23</sup>, tomando como referencia el nivel de exigencia contenido en la normativa de ayudas de Estado.

### *III.1.14 Subrogación obligatoria del personal*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, y en consonancia con el art. 75.4 de la LOTT (y como indica también para su inclusión en los pliegos el art. 73.2 h)), el nuevo artículo 72.2 del ROTT impone la subrogación obligatoria del personal al nuevo entrante que suceda al incumbente en una determinada explotación. Sin embargo, esto no es una exigencia del Reglamento 1370/2007 (art. 4.5), sino una opción normativa interna.

La imposición al nuevo entrante de la obligación de subrogarse en el personal del anterior prestador del servicio es una ventaja evidente para el incumbente, en la medida en que éste, en ejercicio de su libertad de empresa (art. 38 CE) ha elegido a su propio personal para prestar el servicio, conoce perfectamente las circunstancias fácticas y jurídicas que lo rodean, así como el intangible de las relaciones formales e informales existentes en su organización, y el mantenimiento de su propio personal carece de costes de transacción para él.

Implica una desventaja para sus competidores, para los cuales sí implica costes de transacción y la limitación de su libertad empresarial, amén de la imposibilidad de prestar los servicios con el personal que ya tuviera contratado, por lo que esta medida regulatoria reduce la capacidad y los incentivos de los operadores para competir.

Por otra parte, se recuerda que el art. 45 de la [Ley 14/2013](#) (posterior a la Ley 9/2013) prohíbe la discriminación a favor de contratistas previos en los procedimientos de contratación pública. Por lo tanto, esta obligación de subrogación parece no estar amparada por una norma de rango legal (art. 47.2 de la [Ley 39/2015](#)) y el PRD debería modificarse en consecuencia.

### *III.1.15 Ponderación de los parámetros económicos en la licitación*

---

<sup>23</sup> “Se debe entender por beneficio razonable el coeficiente de rendimiento del capital que requeriría una empresa media que estuviera considerando si prestar o no el servicio de interés económico general lo largo de toda la duración del periodo de atribución, teniendo en cuenta el nivel de riesgo. Este depende del sector de que se trate, del tipo de servicio y de las características del mecanismo de compensación. El coeficiente se debe determinar, cuando sea posible, por referencia al coeficiente de rendimiento del capital logrado con tipos similares de contratos de servicio público en condiciones abiertas a la competencia (por ejemplo, contratos adjudicados mediante licitación)...”

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo artículo 77<sup>24</sup> del ROTT prevé la necesaria valoración de las mejoras en los parámetros económicos básicos de la concesión, reducciones de tarifa e incremento de expediciones. Sin perjuicio de lo correcto de esta regulación, se considera que es de mínimos, y resulta incompleta a efectos de la consecución de mejoras claras y sostenibles en eficiencia.

En efecto, en primer lugar, no se hace referencia a la ponderación que han de tener estos dos parámetros económicos básicos en la licitación. Dada la importancia que tienen desde la perspectiva de competencia y de regulación económica eficiente, se recomendaría fijar una ponderación de ambos parámetros de, al menos la mitad de la puntuación total<sup>25</sup>. Para una adecuada consideración de los criterios económicos, su ponderación debería, al menos, de superar la mitad de la puntuación total.

En segundo lugar, y dada su importancia, la forma de valorar estos parámetros cruciales debería regularse de manera que no se estableciera un límite ex ante en cuanto a las mejoras que pueden ofrecer de los licitadores a efectos de otorgarles puntuación, como también se indicó en el mencionado informe IPN 35/10<sup>26</sup>.

Finalmente, para que las mejoras en eficiencia sean sostenibles en sucesivas licitaciones, los valores de referencia en estos parámetros, a efectos de su valoración en los pliegos, deberían consolidar las eficiencias logradas en anteriores licitaciones, de forma que la ganancia en eficiencia sea objetivamente evaluable.

### III.1.16 *Modificación del número de expediciones*

---

<sup>24</sup> “Para la adjudicación del contrato se valorará, en todo caso, de conformidad con las reglas señaladas en el propio pliego, la propuesta del licitador de prestar los servicios a tarifas inferiores o realizando un mayor número de expediciones a las señaladas originalmente por la Dirección General de Transporte Terrestre en el pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas.”

<sup>25</sup> Se recuerda que, ya en el [IPN 35/10 ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE](#) se solicitaba ponderar ambos criterios, conjuntamente, entre un 45% y un 60% “En este sentido, cabría proponer una redacción más ambiciosa, que establezca un porcentaje mínimo del peso de los criterios de tarifa y expediciones (por ejemplo, 30-40 en el primer caso y 15-20 en el segundo).”

<sup>26</sup> “Además, con independencia de la ponderación concreta de estos criterios, a la hora de considerar las ofertas desproporcionadas a la baja, debería evitarse la posibilidad de imponer límites ex ante a la competencia en tarifas y expediciones, consistentes por ejemplo en precios de corte que otorgan la puntuación máxima, por debajo de los cuales no es posible obtener más puntuación.”

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, en el nuevo art. 92.1 del ROTT se afirma que *“El contratista de un servicio público de transporte regular de viajeros de uso general está obligado a realizar el número mínimo de expediciones establecidas en el contrato durante toda su vigencia, con la frecuencia que este señale”*. Por otra parte, el nuevo art. 93.1, afirma que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el contratista podrá aumentar o reducir el número de expediciones que viniese realizando, siempre que respete el mínimo señalado en el contrato”*.

Esta facultad solo ha de ser aplicable en el caso en que se haya verificado el nuevo art. 85.2, 2º párrafo<sup>27</sup> del ROTT, de forma que se cumpla con la oferta realizada por el adjudicatario, en la medida en que este parámetro fue uno de los elementos a tener en cuenta en la licitación. Es decir, se recomienda aclarar que el compromiso del adjudicatario en su oferta no puede ser objeto de modificación a la baja tras la adjudicación del contrato.

### III.1.17 Modificación del número mínimo de vehículos (aumento o disminución de los tráficos o expediciones).

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, de conformidad con el nuevo art. 96.3 del ROTT, la DG de Transporte Terrestre *“podrá modificar el número mínimo de vehículos o conductores señalados en el contrato cuando así resulte justificado como consecuencia del aumento o disminución de los tráficos o del número mínimo de expediciones señalados en aquel”*.

El número mínimo de vehículos que se han de adscribir a la concesión es un elemento clave (de inclusión obligatoria en el pliego, como las expediciones o los tráficos según el nuevo art. 68.3 a) del ROTT), en la competencia por el mercado que supone la licitación (como también sucede con las expediciones<sup>28</sup>, nuevo art. 68.2 a) del ROTT, o los tráficos, nuevo art. 68.3 g) del ROTT). También la necesidad de que el contratista asuma el riesgo de la explotación. Por ello, la modificación de estos elementos con posterioridad a la adjudicación cabe pensar que es contraria a los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación<sup>29</sup> y debería ser objeto de replanteamiento.

---

<sup>27</sup> *“El contrato deberá reproducir íntegramente la totalidad de las cláusulas administrativas particulares y las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, con las mejoras ofertadas por el adjudicatario en su proposición.”*

<sup>28</sup> Se trata de un elemento de competencia en el seno de la licitación, pese a lo que afirma el nuevo art. 104.4 b) del ROTT: *“No tendrán la consideración de modificación contractual: El aumento o reducción de expediciones previsto en el artículo 93 de este Reglamento”*.

<sup>29</sup> A estos efectos, se recuerda la [Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2016, en el asunto C-549/14, Finn Frogne A/S](#) en cuyo fallo se afirma que: *“El artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de*

*IPN/CNMC/018/17 PRD. por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*

### *III.1.18 Refuerzo del servicio por intensificaciones de tráfico*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 97 del ROTT regula la posibilidad de reforzar el servicio. El presupuesto es la existencia de “intensificaciones de tráfico que no puedan ser atendidas por los vehículos adscritos a la prestación del servicio”.

Frente a otras modificaciones en la prestación de los servicios de transporte sujetos a la LOTT, se observa en este caso la ausencia de autorización previa por parte de la Administración, lo que añade flexibilidad a la prestación del servicio, en detrimento del control de la ejecución del contrato.

Debido a la modificación que implica en la prestación prevista en el contrato, (nuevo art. 97.1, 2º párrafo<sup>30</sup>), se le exige que “deberá reflejar en su contabilidad los contratos que celebre con otros transportistas para reforzar el servicio de que se trate”.

Dos son los riesgos que se observan para la competencia de esta figura:

En primer lugar, la posibilidad de que queden infradotadas las licitaciones en cuanto a las ofertas por parte de los licitadores, sabiendo que, posteriormente podrán acudir a la vía de reforzar el servicio por intensificaciones de tráfico. Como comportamiento estratégico, permitiría realizar ofertas que implicasen unos tráficos insuficientes pese a estar dentro de los límites de lo fijado por los pliegos, para, ex post, acudir a esta figura de manera sistemática. Para reducir este riesgo, sería conveniente hacer un seguimiento del contrato a lo largo de su duración, para detectar si el recurso a estos refuerzos es puntual y esporádico o sistemático y recurrente.

En segundo lugar, en clara analogía con un riesgo que presenta la subcontratación en las licitaciones públicas, posibilitaría adoptar otro comportamiento estratégico entre competidores para coludir en licitaciones, de

---

*suministro y de servicios, debe interpretarse en el sentido de que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, no es posible introducir en él una modificación sustancial sin abrir un nuevo procedimiento de adjudicación del contrato, ni siquiera en el supuesto de que esa modificación constituya, objetivamente, una solución de compromiso que implique renunciaciones recíprocas de ambas partes y pretenda poner fin a un conflicto de resultado incierto, nacido de las dificultades que la ejecución del contrato plantea. Sólo cabría una conclusión diferente en el caso de que la documentación de dicho contrato estableciera la facultad de adaptar determinadas condiciones del mismo, incluso importantes, con posterioridad a su adjudicación y determinara el modo de aplicar esa facultad.”*

<sup>30</sup> “Esta utilización de vehículos no adscritos al servicio únicamente podrá llevarse a cabo por vía de refuerzo, debiendo, en consecuencia, utilizarse en cada expedición al menos uno de los adscritos”.

forma que, tras la adjudicación sin competencia efectiva, uno de ellos obtendría hasta el 40% del contrato de forma más o menos permanente a lo largo de su duración. Para reducir este riesgo, sería conveniente realizar un seguimiento de las licitaciones y de si el adjudicatario acude ex post sistemáticamente a contratar con otro prestador de estos servicios las intensificaciones de tráfico.

### *III.1.19 Solapamiento de expediciones*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 98 del ROTT permite que, previo acuerdo entre los dos operadores adjudicatarios de servicios, la Administración *“podrá autorizar la utilización de un mismo vehículo para servir conjuntamente los tráficos de dos servicios que presenten puntos de contacto, a fin de que determinadas expediciones de uno y otro se presten sin solución de continuidad en el recorrido”*.

A este respecto, se ha de señalar que este es de los pocos casos en que puede existir algún ámbito de competencia en el mercado, es decir, que dos operadores compitan en el tramo cuyas respectivas rutas se solapan. Lógicamente, los incentivos a “colaborar” se dan en estas circunstancias, lo que entraña riesgos para la competencia.

Asimismo, esto supone una modificación de los contratos que se licitaron y adjudicaron en su momento, que dependen de la voluntad de las partes (otorgante y adjudicatario de la concesión en su caso), lo que supone, ex post, una reducción de costes para el adjudicatario (dado que consiste en *“la utilización de un mismo vehículo para servir conjuntamente los tráficos de dos servicios que presenten puntos de contacto”*) que no estaba prevista en los documentos de la licitación. El precepto no somete a límites cuantitativos esta forma de “colaboración” entre operadores y presenta riesgos similares a los señalados anteriormente respecto al refuerzo del servicio.

### *III.1.20 Autorización de atender tráfico correspondiente a otro contratista*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 99 del ROTT prevé un mecanismo de efectos similares al anterior: *“Cuando lo soliciten conjuntamente los contratistas de dos servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general cuyos itinerarios coincidan en algún tramo, la Dirección General de Transporte Terrestre podrá autorizar que uno de ellos atienda tráficos correspondientes al otro, recogiendo y dejando viajeros en las paradas que ambos servicios tengan en común.”*

Éste es otra forma de “colaboración” entre operadores en el que, frente al caso anterior, sí se permite algún grado de competencia, dado que se pueden recoger y dejar viajeros de otro operador, sin embargo, esta competencia aparente queda

desvirtuada por la evaluación por la Administración de los efectos, de forma que se operen *“las modificaciones que, en su caso, resulten precisas para restablecer su equilibrio financiero”*, por lo que toda la ventaja derivada de esta situación desaparece, máxime dado que la Administración *“En todo caso, deberá atender a dicho restablecimiento, revisando su régimen tarifario, cuando el índice de ocupación de las expediciones que discurren por las paradas afectadas por la autorización hubiese aumentado en ese periodo en más de un uno por ciento”*.

Asimismo, esto supone una modificación de los contratos que se licitaron y adjudicaron en su momento, que dependen de la voluntad de las partes (otorgante y adjudicatario de la concesión), lo que supone, ex post, una variación en los términos originales que ha de ser objeto de compensación. El precepto no somete a límites cuantitativos esta forma de “colaboración” entre operadores y presenta riesgos similares a los ya señalados en los apartados anteriores.

### *III.1.21 Limitaciones a la posibilidad de establecer descuentos en las tarifas*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 100 del ROTT establece el carácter máximo de las tarifas: *“Las tarifas señaladas en el contrato tendrán la consideración de máximas. En consecuencia, el contratista podrá cobrar a los usuarios cualquier precio inferior al que resultaría de su aplicación”*. Esto permite, en principio, a los operadores trasladar mejoras en eficiencia a los usuarios.

Sin embargo, no parece razonable la necesidad de comunicación previa a la Administración en la revisión a la baja de las tarifas por parte del concesionario (en los casos de los artículos 68.2.i) y 70.3), *“la cual podrá prohibirlas o limitarlas”*. En la medida en que se trate del caso en que *“el contratista reciba cualquier clase de compensación”* y dado que estas compensaciones prevén integrar un “beneficio razonable” en favor del concesionario, puede ser razonable la comunicación a la Administración, pero no el que pueda prohibirlas o limitarlas.

En todo caso, si llegase a la conclusión de que están erróneamente calculadas por exceso, tendría sentido económico que pudiera revisarlas, pero no oponerse al traslado vía tarifa de un beneficio al usuario. Se recomendaría su replanteamiento.

### *III.1.22 Autorización administrativa de expediciones de calidad*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, se regulan en el nuevo art. 68.2 h) en relación con el nuevo art. 101 del ROTT. Las “expediciones de calidad” se introducen reglamentariamente, puesto que la LOTT no las contempla. Son aquellas en las que los pasajeros reciben prestaciones suplementarias a las señaladas en el Pliego. Frente al sistema de tarifas reguladas en los servicios regulares de línea que se establecen en el transporte por carretera (arts. 73.2 j),

74.1, 2º párrafo o 140.27.5 de la LOTT), en este tipo de servicios “de calidad”, el precio se podrá fijar libremente.

Estos servicios, tal como se regulan, permiten la posibilidad de que el incumbente monopolístico extraiga unas rentas cuya legitimidad están basadas en la libre competencia, que permite fijar los precios por el mecanismo de la tensión competitiva. Desde luego, esta no ha de ser la filosofía de explotación de un monopolio adjudicado a un operador por la Administración, dado que la fijación de un precio no regulado en un entorno monopolístico es libre para el incumbente, pero no para los usuarios, que quedan expuestos a la voluntad del operador económico.

Se considera que, en el caso de que se observe la posibilidad de abrir algunas rutas a la competencia, se haga, de forma que los precios puedan verdaderamente fijarse libremente, pero en un entorno competitivo. Esta ha sido la posición de la CNMC anteriormente<sup>31</sup>: la de abrir a la competencia entre operadores las líneas regulares de autocares, al menos las que se observe que son rentables, dejando la adjudicación de monopolios regulados, incluyendo el precio, a aquéllas rutas que puedan ser deficitarias, y se verifique la necesidad de intervención.

### *III.1.23 Concentración de contratos*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 103 del ROTT regula el caso de que la Administración *“acuerde la concentración en un solo contrato de todos los derechos y obligaciones dimanantes de diferentes contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general preexistentes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 81 de la LOTT”*.

A estos efectos, no se observa que el ROTT prevea la obligación de comunicar a la autoridad de competencia correspondiente esta operación, por las posibles implicaciones que pueda tener desde el punto de vista de la normativa de competencia, en especial en materia de operaciones de concentración económica.

Por otra parte, como se indicaba en el IPN 75/12 (pág. 23): *“El artículo 81 de la LOTT, tanto en la versión vigente como en la propuesta en el APL, permite la unificación de diversos contratos en uno solo. Este mecanismo puede promover, efectivamente, la eficiencia en el sistema de transportes, pero puede entrañar un riesgo de novación de estos contratos, sin sujetar la duración de las mismas a mecanismos competitivos, más allá de lo razonable, y **puede vulnerar lo previsto en el Reglamento 1370/2007 en materia tanto de duración como de***

---

<sup>31</sup> Véanse el apartado anterior titulado “Explotación del servicio público” (apartado III.1.13º) y el apartado “Prohibición de tráficos coincidentes” (apartado III.1.12º).

***procedimiento de adjudicación.*** Para evitar estos riesgos, se recomienda introducir cautelas o elementos de control.”

Como cautela, se recomendaba añadir al referido precepto, una cláusula que garantice que en ningún caso el servicio público resultante de la unificación de otros podrá tener una duración superior a la menor de los servicios que se unifiquen, ni de la unificación podrán resultar tarifas mayores que las previas a la unificación en relación con los recorridos incluidos en la unificación. Se recomienda introducir las cautelas referidas en relación con la duración y las tarifas.

### *III.1.24 Modificaciones contractuales*

En relación con el mercado de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el nuevo art. 91.2 del ROTT establece que: *“Las modificaciones de tráficos que la Dirección General de Transporte Terrestre introduzca a lo largo de toda la vigencia de un contrato no podrán suponer un aumento o disminución superior al veinte por ciento de la población atendida por el servicio en la fecha en que se inició su prestación”.*

La regulación de la modificación de los contratos ya adjudicados, tanto en la LOTT como en el ROTT, se observa que resulta disconforme con la filosofía, e incluso la letra, de las normas de contratación de la UE. Ya de forma más concreta, se aprecia una cierta laxitud en cuanto a su regulación, ausencia de limitación clara en la potestad, y una mayor capacidad de margen en favor de la Administración. Se recuerda que se han de verificar, en todo caso, los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia.

En particular, en el supuesto que se menciona, la referencia a “la población atendida” es discordante con el tradicional parámetro del valor estimado para los umbrales de aceptabilidad de las modificaciones de los contratos (véase, por ejemplo, el recientemente aprobado artículo 205 de la Ley 9/2017 de contratos del sector público y el artículo 72 de la [Directiva 2014/24/UE](#) sobre contratación pública). Se trata, además, de una opción reglamentaria, dado que la LOTT no se refiere a este parámetro como referencia. Se considera que el valor estimado del contrato ha de ser el parámetro objetivo de referencia para la aceptabilidad de la modificación de los contratos, y ello únicamente en los casos en que quepa conforme a derecho. Asimismo, se considera que el resto de limitaciones a este tipo de modificaciones han de seguir la normativa de contratación

### *III.1.25 Vinculación real del gestor de transporte con la empresa*

El Reglamento 1071/2009 establece como requisito de “vinculación real” con la empresa (art. 4.1 b)) que el gestor *“tenga un vínculo real con la empresa, como el de ser empleado, director, propietario o accionista de la misma o el de*

*administrarla, o, en caso de que la empresa sea una persona física, sea esa persona”.*

El nuevo art. 113.1 b) del ROTT, para el caso de que el operador del transporte sea una persona jurídica, impone que la participación de la persona física que vaya a ser su gestor de transporte en el capital social de la empresa, en el caso de ser accionista, sea, al menos, del 15%. En caso contrario, la persona física ha de estar dada de alta en el Régimen General de la Seguridad Social.

Se considera que este requisito de participación mínima en el capital social no está justificado, es contrario a la dicción literal del Reglamento 1071/2009. Se trata, además, de una opción reglamentaria interna. Lo mismo sucede con la única alternativa que deja: su integración en el Régimen General de la SS. Se aconsejaría fundamentar estos requisitos y, en caso contrario, proceder a su replanteamiento.

### *III.1.26 Transporte privado complementario*

El nuevo art. 157 del ROTT, en consonancia con el art. 104 de la LOTT, establece la obligación de acreditar el volumen de mercancías o el número de viajeros, clientes o proveedores para que le sea concedida la autorización de transporte.

A este respecto, la Administración se erige en filtro de acceso al mercado, permitiendo o denegando la autorización para este tipo de transporte, en función de las necesidades que demuestre la empresa que pretende operar esta modalidad de transporte<sup>32</sup>, exigiéndose una “prueba económica” para poder acceder al mercado. Esta necesidad de demostrar ex ante el número mínimo de usuarios para poder recibir la autorización resulta desaconsejable, incluso, en el caso del transporte sanitario<sup>33</sup>.

La potestad en manos de la Administración de autorizar a los operadores el acceso al mercado en función de la demanda que acrediten tener, cuando sirven sus propias necesidades, constituye un modo directo de incidir en la configuración de los mercados en los que operan las empresas en cuestión, que difícilmente tendrán capacidad de competir entre ellos, dado que tienen limitado ex ante el número y volumen de servicios que pueden operar.

Asimismo, conculca la capacidad de auto organización de los operadores y su libertad de empresa, pudiendo limitar la capacidad de los operadores de

---

<sup>32</sup> Según el art. 104 de la LOTT: “La Administración denegará la autorización si existe una desproporción manifiesta entre la carga útil o el número de plazas de los vehículos para los que se solicita el transporte y las necesidades acreditadas por el solicitante”.

<sup>33</sup> El nuevo artículo 157, último párrafo, del ROTT dispone que: “Cuando se trate de una autorización de transporte sanitario privado complementario, el interesado acreditará el requisito presentando la documentación justificativa del número de personas accidentadas o enfermas que necesitan ser trasladadas habitualmente desde o hasta sus centros”.

comercializar sus servicios y elevando sus costes de operación, por lo que se aconseja su replanteamiento.

### *III.1.27 Capital mínimo para operar con autorización en el transporte de mercancías.*

El nuevo art. 160 d) del ROTT, establece como requisito para obtener la autorización de operador de transporte de mercancías acreditar que *“la empresa dispone, al menos, de un capital y reservas por un importe mínimo de 90.000 euros”*. El establecimiento de este requisito impone una barrera económica de acceso al mercado, elevando los costes de entrada de los operadores. El texto no justifica la necesidad de esta restricción, así como tampoco la proporcionalidad de la cuantía que se establece. Se recomienda su replanteamiento desde esa óptica.

## **III.2 Observaciones respecto a otras normas que el PRD también modifica**

### *III.2.1. Autorización para prestar servicios exclusivamente con el vehículo identificado y registrado*

Como ya se ha indicado respecto del ROTT anteriormente en este informe, se observa la existencia de esta misma restricción en las siguientes normas que afectan tanto al transporte de pasajeros ordinario (incluido el sanitario) como el de mercancías: Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo<sup>34</sup> (art. 3 del PRD, arts. 2 y 30 de la Orden), Orden de 23 de julio de 1997<sup>35</sup> (art. 4 del PRD, arts. 1 y 22 de la Orden) y Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio<sup>36</sup> (art. 5 del PRD, art. 4 de la Orden).

Ya se ha señalado que la vinculación necesaria para acceder al mercado de un vehículo a una autorización limita la capacidad de los operadores para competir, al restringir la capacidad de los operadores para ofrecer sus servicios en el mercado, y su capacidad de auto organización. No se aporta justificación de esta restricción, por lo que no es posible evaluar su necesidad, proporcionalidad ni impacto, y se trata de una exigencia que no se recoge en el Reglamento (CE) 1071/2009 que por tanto se recomendaría replantear.

---

<sup>34</sup> [Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera](#)

<sup>35</sup> [Orden de 23 de julio de 1997, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional y privado complementario de viajeros en autobús](#)

<sup>36</sup> [Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera](#)

### *III.2.2. Mantenimiento de un número mínimo de vehículos para operar*

Esta restricción se observa en las siguientes normas que, como en el caso anterior, afectan tanto al transporte de pasajeros ordinario (incluido el sanitario) como el de mercancías: Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo (no se modifica por el PRD, art. 19.1 a) de la Orden sigue exigiendo tres vehículos para el transporte de mercancías por carretera), Orden de 23 de julio de 1997 (no se modifica por el PRD, art. 15.1 de la Orden, se mantienen los cinco autobuses para el transporte de viajeros) y Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio (art. 5 del PRD, art. 10.1 f) de la Orden, se reducen de ocho a cinco los vehículos exigidos en transporte sanitario).

Esta exigencia de vehículos constituye una barrera económica de acceso al mercado, supone una restricción a la libertad de organización de los operadores y limita el número y la variedad de los operadores en el mercado, así como las posibilidades de ofrecer sus servicios.

Como se expresó en el [IPN 41/10](#)<sup>37</sup>: *“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 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*<sup>38</sup>”.

Además, la facultad discrecional de establecer el número mínimo de vehículos en un determinado sector, cuando exista, ha de estar motivada, lo que no se observa en ninguno de los casos referenciados. Se recomienda su replanteamiento desde la óptica de los principios de buena regulación.

### *III.2.3. Transmisión de autorizaciones*

La existencia de restricciones a la transmisión se observa en las siguientes normas: Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo (art. 3 del PRD, art. 26 de la Orden) y Orden de 23 de julio de 1997 (art. 4 del PRD, art. 20 de la Orden).

Las trabas y restricciones administrativas a la transmisión de las autorizaciones para operar en un mercado imponen una barrera de entrada (para el adquirente)

---

<sup>37</sup> [IPN 41/10. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. REGLAMENTO DE TRANSPORTE TERRESTRE](#)

<sup>38</sup> También se criticó en el [IPN 75/12 ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES](#): *“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 obligación de cumplir con ese requisito, que, en consecuencia, puede dejar fuera del mercado a un número de potenciales operadores.”*

y de salida del mismo (para el transmitente), supeditada a autorización administrativa, en un mercado secundario, incrementando los costes de transacción, y generando incertidumbre regulatoria.

En los dos casos referenciados, esta autorización de la transmisión se supedita a requisitos, de los cuales, al menos dos, se considera que resultan innecesarios, y no se han justificado: (i) que el adquirente no sea previamente titular de una autorización de transporte igual a la que pretende adquirir; (ii) que el adquirente pase a disponer, a través de cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 38 del ROTT, de todos los vehículos que se encontrasen adscritos a la autorización transmitida.

En particular, el primer requisito no debería imponerse más allá de los casos en que implique vulneración de alguna normativa específica (como, por ejemplo, en el caso de una concentración económica no notificada). En cuanto al segundo requisito impone una carga económica de acceso que resulta innecesaria y desproporcionada, careciendo de racionalidad económica. Incluso, la exigibilidad jurídica tampoco se observa, más allá de la verificación del número mínimo de vehículos exigidos por la normativa (cuestión que ya se ha comentado en este mismo informe igualmente falta de fundamento).

En definitiva, no se considera que deban existir trabas a la existencia de estas transmisiones, más allá de las estrictamente relacionadas con la información a poner en conocimiento del regulador. Desde el punto de vista de competencia sin embargo, que se pudiera acceder al mercado por parte de los potenciales nuevos entrantes a través de un régimen de control mucho más flexible que el actualmente vigente haría probablemente innecesario o al menos residual el tener que acudir a este mercado secundario.

#### *III.2.4. Antigüedad máxima inicial de los vehículos*

La Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo (art. 3 del PRD, art. 19.1 de la Orden) impone una antigüedad máxima inicial de los vehículos de cinco meses. Este apartado no se modifica por el PRD.

La necesidad de que los nuevos vehículos incorporados a la empresa cuenten con una antigüedad máxima de cinco meses resulta desproporcionado, elevando los costes de acceso y ejercicio y limitando la capacidad de los operadores de prestar sus servicios en el mercado.

En esta misma línea, la Orden FOM/734/2007, de 20 de marzo sí se ve modificada (art. 3 del PRD) estableciendo dos obligaciones que se consideran desproporcionadas: (i) el art. 20.1 a) de la Orden señala: “*que cada uno de los nuevos vehículos no supere la antigüedad del vehículo más moderno de los que disponía la empresa antes de la ampliación*”; (ii) el art. 22.1 b) de la Orden

recoge: “que la antigüedad del vehículo sustituto no sea superior a la del sustituido”.

Estas restricciones a la competencia tienen un efecto análogo: elevan los costes de acceso y ejercicio y limitan la capacidad de los operadores de prestar sus servicios en el mercado, en especial para los nuevos entrantes. Se recuerda que todo lo referente a los parámetros de seguridad de los vehículos de transporte deben ser revisados por las inspecciones técnicas de vehículos oportunas, por lo que, salvo que derivados de aquellas se ponga de manifiesto alguna incidencia al respecto, deberían poder prestar el servicio con normalidad.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Analizado el PRD, resulta esencial proceder a una evaluación de la regulación sobre la base de los principios de regulación económica eficiente. En concreto, en los siguientes aspectos:

En cuanto a la modificación del ROTT:

- No se han de establecer restricciones discriminatorias injustificadas para que los operadores puedan acceder al mercado, en particular en lo referente a su forma jurídica o al ánimo de lucro.
- No debe compartimentarse el mercado geográficamente, en particular, en relación con la domiciliación de las licencias y las restricciones a los servicios en cuanto a su origen, destino o recorrido.
- No han de imponerse a los operadores cargas innecesarias y desproporcionadas que determinan la configuración del mercado y supongan restricciones de acceso y ejercicio, como la vinculación de licencias a vehículos además de a las empresas, la inscripción de las licencias y los vehículos en un registro, la exigencia de matriculación nacional, la limitación normativa en cuanto a las formas de disposición de los vehículos por parte de los operadores, la forma de vinculación del personal con la empresa o el establecimiento generalizado de la obligación de visar periódicamente las autorizaciones que habilitan para operar, en este caso, máxime, cuando ya existe la potestad general de control en manos de la Administración.
- Asimismo, la participación de los operadores de forma mediada a través de asociaciones en las funciones administrativas presenta riesgos para la competencia en forma de corregulación, coordinación y captura del regulador, como también presenta problemas el hecho de que se establezcan ponderaciones de participación a los subsectores de forma que las decisiones queden restringidas en la práctica a una serie de representantes de un número limitado de subsectores.

- En lo referente a las concesiones para la prestación de servicios de transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general, el análisis muestra un impacto regulatorio en la competencia significativo:
  - La decisión del establecimiento de nuevos servicios se mantiene en manos de la Administración, al margen de los mecanismos naturales del mercado, sin que quepa la posibilidad de que un operador decida asumir el riesgo operacional de prestar el servicio. Esta decisión se adopta, además, con un elevado grado de discrecionalidad, sobre la base de una prueba económica, cuya evaluación queda en manos de la Administración.
  - Con carácter general, no se observa un replanteamiento de la necesidad de que todos los servicios se presten en régimen de monopolio tras la adjudicación del correspondiente contrato de concesión, sin una evaluación previa de si existe margen para la competencia en el mercado, pese a que el fundamento de la intervención administrativa en este sentido (la Obligación de Servicio Público, OSP) no necesariamente existe en todos los casos. Debería dejarse al mercado la prueba de la necesidad de intervención en forma de otorgamiento de derechos exclusivos o de otras formas de compensación por OSP.
  - Algunos aspectos a mejorar tienen que ver específicamente con la licitación, como la subrogación obligatoria del personal, la acreditación de los criterios de solvencia o la ponderación de los parámetros económicos de la licitación.
  - La regulación resulta restrictiva de la competencia en ámbitos como los tráficos coincidentes, la modificación del número de expediciones o de vehículos, el refuerzo del servicio por intensificaciones de tráfico, el solapamiento de expediciones, la autorización de atender tráfico correspondiente a otro contratista, las limitaciones a la posibilidad de establecer descuentos en las tarifas, la concentración de contratos, las modificaciones contractuales y las expediciones de calidad. Todas estas circunstancias se producen una vez el contrato ya se ha adjudicado, con el riesgo que supone para la transparencia y la igualdad de trato.
- En otros ámbitos del transporte, destacan requisitos restrictivos en cuanto a la exigencia de vinculación real del gestor de transporte con la empresa; la autorización para operar en el sector del transporte privado complementario se sujeta a una prueba económica, y la exigencia de un capital mínimo para operar con autorización en el transporte de mercancías.

En lo referente a la modificación de otras normas reglamentarias, en ciertos subsectores, y normalmente derivado de la modificación que se hace del ROTT, se observan también restricciones:

*IPN/CNMC/018/17 PRD. por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*

- La autorización para prestar servicios exclusivamente con el vehículo identificado y registrado ya se ha analizado en la modificación del ROTT.
- El mantenimiento de un número mínimo de vehículos para operar es una de las restricciones que ya fue objeto de análisis en anteriores informes de esta Comisión.
- La transmisión de autorizaciones se ve sujeta a autorización administrativa, como también se ha señalado respecto del ROTT
- La antigüedad máxima inicial de los vehículos resulta excesivamente exigente en algún sector.

