



**IPN/CNMC/020/19 PROYECTO DE
ORDENANZA REGULADORA DE LOS
SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE
VEHÍCULOS CON CONDUCTOR DEL
AYUNTAMIENTO DE MADRID**

4 de julio de 2019

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO.....	6
III.	VALORACIÓN.....	7
	III.1. Observaciones generales.....	7
	III.2. Observaciones particulares.....	14
	III.2.1 Restricciones sobre parada y estacionamiento en infraestructuras de transporte colectivo (artículo 3.2)	14
	III.2.2 Discriminación en las paradas en carril-bus y limitaciones de geolocalización (artículos 3.3 y 3.4)	15
	III.2.3 Régimen de horarios y calendarios similar al taxi (artículo 4)	17
	III.2.4 Límites a la circulación en vacío en función de la etiqueta ambiental (artículo 5).....	18
	III.2.5 Otras cuestiones	21
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	21

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDENANZA REGULADORA DE LOS SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

IPN/CNMC/020/19

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

VICESECRETARIO DEL CONSEJO

D. Miguel Sánchez Blanco

En Madrid, a 4 de julio de 2019

Vista la solicitud de informe del Ayuntamiento de Madrid en relación con el Proyecto de Ordenanza reguladora de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC, en adelante) y que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 16 de mayo de 2019, 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**.

I. ANTECEDENTES

El proyecto de Ordenanza¹ tiene por objeto regular el régimen jurídico aplicable a los servicios de VTC que se realicen con origen y destino en el término municipal de la ciudad de Madrid, salvo las normas sobre parada y estacionamiento que serán de aplicación a todos los servicios VTC, es decir, con independencia de su origen o destino.

Se trata de una iniciativa reglamentaria novedosa pues esta actividad de VTC no había sido objeto de regulación específica por el Ayuntamiento, con excepción de algunas previsiones concretas para los vehículos de VTC, tales como restricciones

¹ El texto remitido a la CNMC coincide con la versión aprobada por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid el 9 de mayo de 2019 ([aprobación provisional del proyecto de Ordenanza](#)) y que tras su publicación en el Boletín Oficial del [Ayuntamiento \(BOAM\)](#) y de la [Comunidad de Madrid \(BOCM\)](#), se encuentra en fase de alegaciones por un periodo de 30 días.

de acceso y uso de las vías públicas, recogidas en la [Ordenanza de Movilidad Sostenible \(OMS\)](#), aprobada el 5 de octubre de 2018 por el mismo Consistorio.

La [Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid](#), otorga a los Ayuntamientos funciones para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales.

Además, debe destacarse la última reforma de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT) en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, operada por el [Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre](#)², que prevé por un periodo transitorio de cuatro años, que los titulares de autorizaciones de VTC se sujeten a las determinaciones y limitaciones que determine el *órgano competente en materia de transporte urbano* (básicamente, los municipios³) en el ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica; especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones a la circulación por razones de contaminación atmosférica⁴.

En la memoria de análisis de impacto normativa (MAIN) que acompaña al borrador de Ordenanza se señala como objetivo de la misma promover el uso armonioso y equilibrado del espacio público y reducir de forma sustancial los efectos negativos que el rápido crecimiento de esta modalidad de transporte (VTC) genera en la fluidez del tráfico y en la contaminación. En este sentido esgrimen una serie de argumentos que se pueden resumir en los siguientes puntos:

² Esta reforma de la normativa aplicable a la actividad de VTC ha sido objeto de informe por parte de la CNMC (véase, [PRO/CNMC/003/18](#)) a la luz de los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia al mismo tiempo que se ofrece orientación a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales sobre las potenciales normas que regulen las actuaciones de los operadores con autorizaciones VTC estatal y/o autonómica.

³ Se correspondería con los municipios de la Comunidad de Madrid en virtud de la legislación autonómica en materia de transportes (Ley 20/1998).

⁴ Debe recordarse que el referido Real Decreto-ley 13/2018, en su disposición adicional primera, habilita también a las Comunidades Autónomas que, por delegación del Estado, sean competentes para otorgar autorizaciones de VTC de ámbito nacional, para modificar las condiciones de explotación previstas en el art. 182.1 del ROTT para servicios que transcurran íntegramente en sus territorios, con sujeción a una serie de condiciones (deben referirse a las siguientes materias: precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo; y la modificación ha de estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el control de las condiciones de prestación del servicio, respetando, en todo caso, el principio de proporcionalidad).

- Elevado número de licencias de VTC y su exponencial crecimiento: se incumple la ratio de 1 VTC por cada 30 autorizaciones de taxis impuesto en el artículo 48.3 de la LOTT ([Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril](#)) al cuantificarse que actualmente hay **7.269 autorizaciones VTC frente a las 15.723 licencias de taxis en la Comunidad de Madrid**. Además, se estima que el número de autorizaciones de VTC irá en aumento fruto de futuras decisiones judiciales⁵ y por la posibilidad que permite la normativa vigente de que los titulares de VTC domiciliados en otras Comunidades Autónomas (unas 6.573) puedan prestar hasta un 20% de sus servicios en la Comunidad de Madrid (artículo 91.2 de la LOTT)⁶.
- Falta de limitaciones en cuanto a horario y jornadas para las VTC: conforme a la normativa vigente, los titulares de licencias de VTC prestan sus servicios sin limitaciones en materia de horarios (24 horas al día, 7 días a la semana).
- Impacto en tráfico urbano y en emisiones: especial ocupación en zonas urbanas como la almendra central de la ciudad o incremento de congestión en vías aledañas a estaciones e intercambiadores de transporte, estimándose 780.000 km-vehículo diarios y una media de 174 km diarios por vehículo. Se señala que menos del 30% de los vehículos tienen distintivo ambiental ECO o cero emisiones, frente a la mitad de la flota del taxi.

Estas circunstancias, a juicio del Ayuntamiento, han puesto de manifiesto un conjunto de **externalidades negativas en materia de ocupación del dominio público, tráfico urbano o medio ambiente** que deben ser abordadas desde el punto de vista regulatorio. Igualmente, se alega en la MAIN que la *proliferación descontrolada de vehículos con autorizaciones VTC* genera una variada problemática (congestión, contaminación etc.) que incide en **la armoniosa coexistencia entre los servicios de taxi y de VTC que está afectando al usuario final y a sus derechos como consumidor de servicios de transporte en vehículo privado**⁷.

El objeto de este informe es analizar si el proyecto de Ordenanza reguladora de los servicios de VTC introduce restricciones a la competencia y, si este fuera el caso,

⁵ Se recuerda que por ejecución de sentencias las administraciones autonómicas deben conceder las autorizaciones que fueron solicitadas y denegadas por aquellas en el periodo el que no hubo normativa que amparase límites cuantitativos al otorgamiento de autorizaciones (como la ratio 1/30). Este periodo va desde 2009, con la aprobación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que modificó la LOTT y eliminó aquella regla del 1/30, hasta 2015 con la aprobación del [Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre](#), que modificó el ROTT con el objeto de recuperar la referida limitación.

⁶ Considerando esta posibilidad, se estima en el MAIN que el impacto máximo equivaldría a 8.583 autorizaciones de VTC con capacidad para prestar servicios en ámbito urbano en la ciudad de Madrid.

⁷ Véase página 8 de la MAIN.

evaluar si se adecuan a los principios de una buena regulación económica (necesidad, proporcionalidad y no discriminación) desde el punto de vista de promoción de la competencia. Como resultado de este análisis, se realizarán recomendaciones al Ayuntamiento para su consideración, máxime teniendo en cuenta que no se ha aprobado definitivamente la Ordenanza en cuestión y que, por tanto, puede ser modificada más fácilmente.

II. CONTENIDO

El proyecto de Ordenanza consta de dieciséis artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales. Entre las medidas incluidas en el proyecto destacan:

El Título preliminar. Regula su objeto y ámbito de aplicación, estableciendo el **régimen jurídico aplicable a los servicios de VTC** que se realicen con origen y destino en el término municipal de la ciudad de Madrid, salvo las normas sobre parada y estacionamiento que serán de aplicación a todos los servicios VTC (artículo 1).

El Título I sobre la utilización del dominio público viario, circulación y estacionamiento recoge diferentes medidas:

- La creación de un **registro municipal de autorizaciones VTC** de carácter no habilitante (artículo 2).
- Se establece que la **parada o estacionamiento en espacio público** se realizará de manera que se minimice la afeción al tráfico rodado y la ocupación de espacio público de estacionamiento (artículo 3.1).
- **Se prohíbe la parada o estacionamiento a menos de 100 metros** de aeropuertos, estaciones de ferrocarril o autobuses, o intercambiadores de transportes que dispongan en el interior de sus respectivos recintos de aparcamiento público rotacional u otro estacionamiento adecuado para la subida y bajada de clientes (artículo 3.2). Se exceptúa a los vehículos adaptados a sillas de ruedas.
- Se prohíbe la **parada en carril bus para esperar a los clientes** (artículo 3.3) y que los **sistemas de geolocalización de VTC puedan fijar puntos de inicio o fin del viaje en viales con carril bus** o en general donde la parada no esté permitida conforme a la normativa aplicable. (artículo 3.4).
- Se establece una regulación de **horarios y calendario de descansos** de manera equivalente al régimen del taxi, [máximo 16 horas/día y 5 días/semana (4 laborables y 1 en fin de semana)]. Se exceptúa a los vehículos acondicionados para sillas de ruedas. (artículo 4).

- Se **limita la circulación en vacío** en función de la categoría ambiental del vehículo, fijado como un porcentaje máximo del kilometraje total mensual (artículo 5.1).
- Se limita la **antigüedad máxima de 10 años de los vehículos** (12 años para los de cero emisiones y 14 años para los adaptados a sillas de ruedas, artículo 5.2).
- Se prevén medidas de vigilancia y control que podrán realizarse de manera automática y la aplicación del régimen de infracciones y sanciones establecido en la legislación estatal sobre tráfico, circulación y seguridad vial y la normativa sectorial que resulte de aplicación (artículos 6 y 7).

El *Título II* versa sobre la protección de personas usuarias. Se detallan los deberes de los prestadores del servicio de VTC, los derechos y deberes de los usuarios y las obligaciones de quienes conducen (artículos 8 al 12) y el sometimiento voluntario a las juntas arbitrales de transporte y de consumo (artículo 13).

La *disposición adicional única* prevé que la información relevante que se genere de la gestión pública municipal se publicará en los portales de transparencia y de datos abiertos del Ayuntamiento, en formato reutilizable. La **entrada en vigor** está prevista para el día siguiente a la publicación de la Ordenanza, tras su aprobación definitiva, en el BOCM (*disposición final segunda*).

III. VALORACIÓN

III.1. Observaciones generales

El proyecto de Ordenanza tiene por objeto imponer condiciones al ejercicio de la actividad de VTC en el término municipal de la ciudad de Madrid y, por tanto, constituye una intervención pública que incidirá directamente en la actividad desarrollada por los titulares actuales de este tipo de licencias, que deberán adaptarse a las previsiones que se aprueben por el Consistorio definitivamente.

Si bien los servicios de VTC deben cumplir con las previsiones que se hayan dictado con carácter general en materia de transportes (normativa de tráfico, circulación, seguridad vial, medioambiente, etc.), lo cierto es que hasta ahora el servicio de VTC no había sido objeto de regulación específica en el ámbito urbano de la ciudad de Madrid.

En este sentido, debe partirse de la premisa de que nos encontramos ante la definición de un marco regulatorio que tiene por objeto la regulación de una actividad económica privada (el transporte de viajeros), a la que le es de aplicación el principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española.

Por ello, no debe perderse de vista que la regulación de toda actividad económica debe tener presente la perspectiva de la competencia efectiva en los mercados y los principios de la regulación económica eficiente. Estos principios deben informar la actuación de las Administraciones Públicas en su conjunto y se encuentran recogidos en nuestro ordenamiento jurídico⁸ tanto desde una perspectiva general⁹ como sectorial en materia de transportes¹⁰.

A modo de síntesis, se recuerda que dichos principios de buena regulación¹¹ implican que toda disposición normativa que suponga un límite a una actividad económica debe estar justificada conforme a los principios establecidos, en particular, los **principios de no discriminación** (que proscriben el tratamiento diferenciado entre operadores sin una justificación suficiente), **necesidad** (que implica que el objetivo que se persigue esté amparado por una razón imperiosa de interés general¹² y la normativa esté diseñada para su consecución de forma coherente y sistemática) y **proporcionalidad** (en virtud del cual las restricciones a la competencia han de ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo, de forma que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado).

⁸ En ámbito municipal, véanse las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa (aprobadas por [Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid](#)).

⁹ El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se refiere a los principios de buena regulación, entre los cuales figuran el de necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria; el art. 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que la intervención de las Administraciones Públicas en el desarrollo de una actividad debe estar justificada en la protección del interés público y ser proporcionada, además de no incurrir en discriminación; y en el art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) sobre el principio de necesidad y proporcionalidad de la intervención de las Administraciones Públicas en los derechos de acceso y ejercicio de las actividades económicas.

¹⁰ Así resulta, por ejemplo, particularmente, de los apartados d) y g) del artículo 43.1 de la LOTT.

¹¹ Cabe recordar que si bien la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 declaró que “...el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general...”, la eventual existencia de una razón de interés general que ampare limitaciones al VTC no constituye una habilitación incondicionada para toda medida que se pretenda adoptar, ya que el Tribunal Supremo advirtió en la misma sentencia que las “concretas” medidas que se adopten deberán ser necesarias y proporcionadas.

¹² El concepto de razón imperiosa de interés general viene recogido en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como concepto derivado de la jurisprudencia del TJUE. Véase, la STJUE en el asunto C-338/14, Quenon, apartado 17 en relación con la necesaria interpretación uniforme de las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión.

En ese sentido, la CNMC¹³ y otras autoridades de competencia¹⁴ han puesto de manifiesto que la actual regulación aplicable al transporte urbano de pasajeros en vehículos de turismo presenta restricciones para competir tanto para los taxis como para los operadores VTC, que inciden negativamente en la prestación del servicio a los usuarios finales, en términos de mayores precios, menor calidad e innovación, menor oferta disponible y mayores tiempos de espera. Por ello, se viene haciendo especial seguimiento a los desarrollos normativos que se produzcan sobre este mercado, con el fin de promover un marco regulatorio favorecedor de la competencia y eficiente.

En efecto, en la MAIN que acompaña al proyecto de Ordenanza se analiza la propuesta normativa a luz de los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad, y en dicho análisis se esgrimen una serie de argumentos y se ofrecen algunos datos y estimaciones de impacto que vendrían a justificar las medidas propuestas.

No obstante, de su estudio en detalle se observan una serie de consideraciones que llevan a replantear con carácter general la adecuación de la propuesta de Ordenanza a los principios de buena regulación:

En primer lugar, destaca el hecho de que la MAIN afirme que el proyecto de Ordenanza no plantea un impacto sobre la competencia¹⁵. En la medida en que se trata de regular una actividad que hasta ahora no tenía una regulación específica en el ámbito municipal, que implica limitaciones al ejercicio del servicio e indirectamente al acceso al mercado – y sin perjuicio de que dichas restricciones pudieran llegar a encontrar justificación sobre la base de razones imperiosas de interés general y potencialmente superar el test de necesidad, proporcionalidad y no discriminación – difícilmente puede afirmarse que no existe impacto en la competencia.

En segundo lugar, del estudio de la propuesta de Ordenanza y de la MAIN se desprende un enfoque general por el que se hace recaer exclusivamente en los servicios de VTC una serie de externalidades negativas para legitimar la imposición

¹³ La actuación más reciente ha sido la publicación de un Informe de posición [PRO/CNMC/003/18](#) sobre la última reforma de la LOTT (ver nota al pie 2).

¹⁴ Reflejo de ello es la [Declaración conjunta del Grupo de Trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia sobre el nuevo marco regulatorio en materia de arrendamiento de vehículos con conductor](#) de 29 de octubre de 2018.

¹⁵ Según el apartado 5.9.2. de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa (aprobadas por [Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid](#)): *Si la propuesta normativa incide en particular en un sector económico o empresarial, se evaluarán las consecuencias de la aplicación de la propuesta normativa sobre los colectivos o agentes pertenecientes a dicho sector económico, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.*

de condiciones a la actividad. Prueba de ello es la referencia a hechos como la proliferación de los VTC en los últimos años, las cuales, de acuerdo con el preámbulo de la Ordenanza, “acentúan las afecciones negativas sobre el dominio público, el tráfico y la calidad del aire”. En ese sentido, cabe realizar las siguientes consideraciones.

- Si bien es cierto que los VTC han tenido un rápido despliegue en un corto período de tiempo en la ciudad de Madrid, conviene tener en cuenta que el número total de autorizaciones de taxi y VTC, en términos relativos respecto a la población, es significativamente más bajo en Madrid (7,13 autorizaciones de taxi y VTC por cada mil habitantes)¹⁶ que en otras grandes urbes como Sao Paulo (15,44)¹⁷, Nueva York (15,82)¹⁸ o Londres (12,30)¹⁹.
- Con respecto a los niveles de congestión, el informe²⁰ del propio Ayuntamiento de Madrid sobre los datos de movilidad correspondientes al mes de abril de 2019 muestra: (i) una reducción interanual del tráfico de un 1,69% respecto a abril del 2018 y (ii) un incremento de la velocidad media en todos las franjas horarias respecto a los datos de abril de 2018.
- En relación a los niveles de contaminación, si bien la ciudad de Madrid sigue incumpliendo, en el año 2018, los límites legales de dióxido de nitrógeno (NO₂) según la Directiva 2008/50/CE²¹, se ha producido, sin embargo, según el propio Ayuntamiento, un notable descenso²² de la contaminación en la ciudad de Madrid teniendo en cuenta la serie histórica

¹⁶ Según el [Registro del Ministerio de Fomento, en Madrid hay 7.662 VTC](#) en junio de 2019 frente a 2.625 en enero de 2018 y 1.961 en enero de 2017. En la MAIN se hace referencia a 7.269 autorizaciones. La diferencia de cifras puede responder a criterios temporales. Para mayor análisis de la evolución del número de licencias de taxis y VTC, véase el referido informe PRO/CNMC/003/18.

¹⁷ Cuenta con un total de 150.000 VTC y presenta una ratio conjunta de 15,44 taxis-VTC por cada mil habitantes. Los datos del área metropolitana de Sao Paulo son estimaciones ya que se encuentra abierto el proceso de registro de VTC en esta ciudad.

¹⁸ Cuenta con un total de 119.270 VTC y una ratio conjunta de 15,82 taxis-VTC por cada mil habitantes. Consulta del 13 de junio de 2019. <https://www1.nyc.gov/site/tlc/vehicles/check-license-status.page>.

¹⁹ Cuenta con 87.900 VTC y una ratio de 12,30 taxis-VTC por cada mil habitantes. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/751202/taxi-and-phv-england-2018.pdf

²⁰ Véanse los [informes sobre indicadores de tráfico y su evolución](#), publicados en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid.

²¹ [Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.](#)

²² [Memoria Calidad del Aire 2018](#), publicada en el Portal web Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid.

completa de la actual red de medición de la contaminación (desde el año 2010).

Tampoco hay que perder de vista que según el [Plan de Calidad del Aire de Madrid \(2017-2020\)](#) el impacto en emisiones del taxi no es desdeñable:

“Como consecuencia de la gran cantidad de kilómetros recorridos por esta flota en la trama urbana, la incidencia del sector del taxi en el conjunto de las emisiones procedentes del tráfico rodado es relevante, estimándose a partir de los estudios del parque circulante realizados por el Ayuntamiento de Madrid que representa el 9,3 % de las emisiones de óxidos de nitrógeno y el 8,8 % de las emisiones de dióxido de carbono procedentes”.

*“... Los actuales patrones de funcionamiento del servicio del taxi implican una importante circulación de taxis en vacío en busca de viajeros, lo que supone un despilfarro de energía y un incremento de las emisiones contaminantes derivadas de este sector. Conforme al Estudio del Parque Circulante 2013, realizado por el Ayuntamiento de Madrid, el servicio del taxi, con una flota potencial de 15.723 vehículos para todo el Área de Prestación Conjunta (APC), representa el 10,9 % de los recorridos realizados en el interior de la M-30 (275.595.163 veh·km) y una gran proporción de estos recorridos son viajes en vacío”.*²³

De ahí que el Plan determine dos medidas concretas para estos servicios (*Medida 12. Taxi: incentivos para transformación a vehículos de bajas emisiones* y *Medida 13. Optimización del servicio del taxi con criterios ambientales*) que incluyen una serie de propuestas para los taxis: (i) subvenciones municipales para la adquisición de vehículos que cuenten con la etiqueta CERO o ECO; (ii) supresión de la cuota tributaria de autorización de uso de nuevos modelos de automóviles para aquellos vehículos que cuenten con la etiqueta CERO y ECO y (iii) eliminación paulatina (calendario) de vehículos diésel en el servicio de taxi de Madrid. Así como una serie de medidas para el incremento de la eficiencia y sostenibilidad mediante la optimización de recorridos y otras actuaciones estructurales que permitan mejorar el servicio y reducir los viajes en vacío de la flota de taxis.

Por tanto, en términos generales, se observa a la luz del principio de necesidad que las externalidades negativas alegadas ya existían antes del despliegue reciente de VTC y, de acuerdo con los datos citados anteriormente, no sólo no han empeorado, sino que incluso se han producido mejoras en los últimos años en los niveles de congestión y de contaminación. No parece que pueda asociarse el aumento de las autorizaciones VTC a un empeoramiento de los niveles de congestión o

²³ [Estudio del Parque Circulante de 2017](#) (publicado en febrero de 2018) revela datos similares (el 10,47%) de los taxis en el interior de la M-30.

contaminación, lo cual parece lógico en la medida en que puede presumirse que los niveles de congestión y contaminación dependen de otros factores (vehículos particulares, taxis, VTC), desconociéndose la contribución de las VTC a tales niveles.

En consecuencia, los argumentos esgrimidos por el Ayuntamiento deben reforzarse para poder demostrar de manera rigurosa la relación de causalidad que debe existir entre las restricciones a la actividad y los objetivos de interés general que se identifican en la propuesta de Ordenanza, como la reducción de emisiones de óxido de nitrógeno (NOx) o la mejora de la fluidez circulatoria, **no habiéndose demostrado que las medidas propuestas sean necesarias y efectivas para luchar contra la contaminación** (desincentiva, por ejemplo, la no utilización del vehículo particular²⁴) **y el tráfico** (precisamente, los vehículos VTC hacen menos trayectos en vacío al tener que ser precontratados para realizar servicios).

En tercer lugar, se echa en falta **un examen de la adecuación del proyecto de Ordenanza en relación con el principio de no discriminación, que es de importancia en la materia que nos ocupa**. En este sentido, la CNMC recomendó evitar discriminaciones injustificadas en la regulación autonómica y local entre las autorizaciones de taxi y VTC en aspectos determinantes del servicio como la contratación, horarios y calendario, características de los vehículos, circulación y estacionamiento, etc.²⁵

Adicionalmente, resulta desproporcionado y discriminatorio imponer restricciones únicamente a un operador económico (VTC) cuando las externalidades negativas que se pretende combatir son causadas, en mayor medida, por otros agentes como los vehículos privados y el sector del taxi, así como otras actividades distintas al transporte. De esta forma, se pone en entredicho la eficacia de la norma, pues pretende solucionar una serie de externalidades negativas generales que debieran resolverse a partir de la contribución de todos los agentes involucrados.

En cuarto lugar, no hay que perder de vista que **existen otras medidas menos restrictivas sobre la competencia** para combatir los problemas de congestión y medioambiente, como el fomento de vehículos con menores emisiones, la fijación de peajes o impuestos, el establecimiento de restricciones de movilidad (siempre que no deriven en un trato discriminatorio entre los distintos prestatarios del servicio de transporte) o el impulso al transporte público colectivo sostenible.

Por otro lado, cabe recordar, respecto a la relación entre la proliferación de vehículos con autorizaciones de VTC y su impacto en **“la armoniosa coexistencia entre los servicios de taxi y de VTC que está afectando al usuario final y a sus**

²⁴ De hecho, el análisis del impacto de las VTC en los niveles de congestión y contaminación debería confrontarse con el hecho de que estos servicios pueden contribuir a reducir el uso del vehículo privado, al igual que el servicio de taxi.

²⁵ Véase págs. 34 y ss. del Informe [PRO/CNMC/003/18](#).

derechos como consumidor de servicios de transporte en vehículo privado”, que debe cuestionarse que motivaciones de tipo económico (como mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda o entre potenciales competidores) constituyan razones imperiosas de interés general que avalen la imposición de restricciones a la competencia. Del mismo modo, resulta cuestionable que mediante la restricción de la oferta de un servicio análogo al del taxi se vea beneficiado el consumidor al privársele de mayores opciones de movilidad, reducir tiempos de espera, mayor disponibilidad de servicios y competencia en precios y calidad.

Finalmente, con carácter previo al análisis particularizado de las medidas restrictivas identificadas en el proyecto de Ordenanza, cabe realizar una serie de **consideraciones generales sobre el examen de alternativas planteadas por el Ayuntamiento para resolver los problemas que han señalado como externalidades negativas y que pretende atacar**. Explícitamente en la MAIN se descartan modificaciones en el diseño viario urbano para facilitar el tránsito de los vehículos VTC debido a las limitaciones de espacio y a la preferencia por medios de transporte más sostenibles como el transporte colectivo, así como el taxi. Igualmente se descarta elaborar una normativa común o análoga para taxis y VTC tal y como recomendó la CNMC en su informe sobre el Real Decreto-ley 13/2018 (antes citado, [PRO/CNMC/003/18](#)), al entender que esta opción no es viable por asimetrías competenciales.

En efecto, **la CNMC ha defendido la conveniencia de emprender una reforma integral de la regulación del servicio de transporte discrecional de pasajeros por carretera de manera que se establezca un marco jurídico que evite discriminaciones injustificadas entre las autorizaciones de taxi y VTC, y que respete los principios de regulación económica eficiente en beneficio de los consumidores y usuarios**.

Esta CNMC sigue insistiendo en la necesidad de replantear el marco regulatorio que afecta a la actividad de servicios de transporte de viajeros, sin perjuicio del respeto por la distribución de competencias entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid en materia de transporte urbano, de forma que la regulación aplicable a uno y otro perfil de operadores (taxi y VTC) –e incluso en alguna medida al resto de los turismos– sea homogénea.

En este sentido, cabe señalar que **recientemente se ha aprobado por la Comunidad de Madrid una modificación del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo**²⁶ que incorpora algunas medidas flexibilizadoras de la actividad del taxi pero no se ha abordado ninguna normativa específica sobre el servicio prestado por los titulares de licencias VTC.

²⁶ [Decreto 35/2019, de 9 de abril](#), del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio.

En cualquier caso, no hay que perder de vista que el desarrollo de algunos aspectos del servicio realizado por el taxi (por ejemplo, horarios y calendarios, uso dominio público y medidas anticontaminación) debe realizarse por los ayuntamientos a través de sus Ordenanzas. Por tanto, sin perjuicio de la distribución de competencias en materia de transporte entre la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, se considera que, en aras del interés general, en beneficio de los consumidores y usuarios, esta distribución no debe ser un obstáculo al replanteamiento de la regulación que afecte a todas las modalidades de transporte en vehículos turismo de forma homogénea.

Se realiza a continuación un análisis en detalle de los principales aspectos susceptibles de mejora.

III.2. Observaciones particulares

III.2.1 Restricciones sobre parada y estacionamiento en infraestructuras de transporte colectivo (artículo 3.2)

La finalidad de la medida es prevenir la congestión en las vías perimetrales adyacentes a cada infraestructura (aeropuertos, estaciones de ferrocarril o autobuses, o intercambiadores de transportes que dispongan en su interior de sus respectivos recintos de aparcamiento público rotacional u otro estacionamiento adecuado para la subida y la bajada de los clientes) prohibiendo la parada o estacionamiento de los vehículos VTC a menos de 100 metros del perímetro de dichas instalaciones.

En primer lugar, a pesar de las referencias en la MAIN y en el proyecto de Ordenanza, **no se ha demostrado el impacto real sobre la congestión que provoca la actividad de VTC en las referidas infraestructuras**. Las referencias utilizadas para demostrar la afección de los VTC (porcentaje de tránsitos de estos vehículos sobre el total) en relación con la fluidez del tráfico son muy generales y se refieren básicamente a datos de Madrid Central, al conjunto dentro de la M-30 (un 4,2% en enero de 2019) y a determinados viales estructurantes críticos dentro de la ciudad (en los que se supera el 5%).

Por lo tanto, los datos no están referidos en general a las infraestructuras de transporte colectivo a las que se dirige la restricción en cuestión. De hecho, con respecto a estas últimas, las referencias carecen de concreción (*“tal y como indican Policía Municipal y Agentes de Movilidad y atestigua la propia dinámica de la ciudad...”*). En resumen, en la ciudad de Madrid hay un buen número de infraestructuras de este tipo, con localizaciones y características muy diferentes, para las cuales no se ha realizado un estudio riguroso particularizado de la situación de la congestión en cada de ellas que justifique la necesidad de las restricciones planteadas.

En segundo lugar, la medida difícilmente superaría el test de proporcionalidad, ya que impone una solución única, la prohibición de parada y estacionamiento de los VTC a menos de 100 metros, para todas las infraestructuras, **sin analizar otras alternativas menos gravosas como compartir el espacio destinado a taxis o fomentar la habilitación de zonas de carga y descarga de viajeros próximas a las instalaciones**. Incluso en el supuesto de que se justificara la necesidad y fuera considerada la alternativa menos gravosa, una restricción de 24 horas al día y de 7 días a la semana podría considerarse igualmente desproporcionada, dadas las variaciones en el tráfico y la menor congestión en determinadas franjas horarias, días (fines de semana y festivos) e incluso meses (por ejemplo, en agosto).

En tercer lugar, la restricción puede ser considerada como discriminatoria ya que resulta de aplicación únicamente para los vehículos de VTC²⁷. No se tiene en cuenta el impacto en la congestión en las vías perimetrales de las referidas infraestructuras por parte de otros agentes como el sector del taxi, ya que a estos no se les aplica la medida²⁸, o el vehículo privado.

III.2.2 Discriminación en las paradas en carril-bus y limitaciones de geolocalización (artículos 3.3 y 3.4)

Si bien el proyecto de Ordenanza no lo aborda directamente, el primer aspecto sobre el que debe llamarse la atención tiene que ver con el diferente tratamiento entre los vehículos taxi y los VTC en la circulación por los denominados carriles bus.

El artículo 143.2.1 de la [Ordenanza de Movilidad Sostenible \(OMS\)](#) regula que se establecerán calzadas o carriles bus reservados para la circulación y parada de los autobuses del transporte público colectivo urbano regular de uso general (TPCURUG), quedando prohibido el tránsito por ellos de todo vehículo no expresamente autorizado en la señalización instalada.

No obstante, la regla habitual es que mientras los taxis (y en ocasiones, las motocicletas) están expresamente autorizados a circular a través de la correspondiente señalización horizontal o vertical, los vehículos VTC tienen prohibida la circulación por dichos carriles bus. Dado que, desde un punto de vista económico, ambos perfiles de prestadores de servicio (taxis y VTC) pueden ser

²⁷ Sin ser objeto concreto de esta Ordenanza cabe destacar el trato desigual que reciben los VTC, en comparación con los vehículos taxi, en algunas de estas infraestructuras, especialmente en aeropuertos y estaciones de ferrocarril, a la hora de acceder al interior de estos recintos para recoger y dejar a los clientes que previamente han contratado sus servicios (limitaciones de acceso, espacio o de coste).

²⁸ El artículo 49.2 de la Ordenanza del Taxi establece que, en aeropuertos y estaciones, la espera y recogida de viajeros se hará siempre en los puntos de parada, y en los servicios contratados por radio-taxi, teléfono o medios telemáticos, en los lugares habilitados al efecto.

considerados análogos, el tratamiento desigual a los VTC²⁹ en el acceso a la circulación por los carriles bus no se justifica en términos de necesidad y proporcionalidad. En este punto es conveniente destacar la experiencia de otras ciudades, como Nueva York y Londres, en la que los VTC sí están autorizados a realizar paradas en los carriles bus para recoger y dejar a sus clientes.

El segundo aspecto relevante se refiere al tratamiento desigual en las paradas en los carriles bus entre los taxis y los VTC³⁰. Si bien el artículo 40 de la OMS prohíbe a taxis y VTC hacer paradas en el carril bus para esperar a clientes, existe, sin embargo, una diferencia de trato injustificada, ya que los taxis pueden recoger y dejar a clientes en dichos carriles (con una duración máxima de 2 minutos)³¹.

Adicionalmente, el proyecto de Ordenanza sobre los servicios de VTC ahonda en este trato desigual y establece la obligación de que los sistemas de geolocalización de las aplicaciones y sistemas informáticos de los VTC impidan “*que se pueda fijar puntos de inicio o fin en viales con carril bus*” o, en general, en cualquier ubicación donde la parada no esté permitida.

El proyecto de Ordenanza supone en este punto: (i) la introducción de cargas administrativas para los VTC, fruto de los costes de actualización y desarrollo de las nuevas exigencias en los sistemas de geolocalización (costes adicionales en un entorno de incertidumbre generada por la posibilidad de no poder realizar servicios urbanos en el plazo de 4 años); (ii) plantea posibles problemas técnicos en su aplicación por el margen de error en los sistemas de geolocalización y (iii) la interpretación literal de la norma puede llevar a una aplicación todavía más restrictiva si se considera que está prohibido iniciar o finalizar los trayectos en cualquier vial donde exista un carril bus (aunque en el lugar exacto del inicio o fin no haya carril bus).

En definitiva, se trata de un conjunto de restricciones que, además de discriminatorias y desproporcionadas, no han demostrado su necesidad.

²⁹ Según la LOTT, tanto el servicio de taxi como la actividad de VTC quedan incluidos en la categoría de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

³⁰ Se recuerda que la CNMC ya se ha pronunciado de manera contraria a determinadas disposiciones locales que facilitan el ejercicio de la actividad del taxi mediante al acceso a carriles (carriles bus) o zonas de circulación restringida o falta de limitaciones a la duración del estacionamiento que, o bien no están disponibles para el VTC, o se admiten con distinta intensidad (por ejemplo, [UM/145/17: VTC](#) y [PRO/CNMC/003/18](#)).

³¹ Dado que el artículo 94.1.c) del [Reglamento General de Circulación \(RD 1428/2003\)](#) prohíbe parar “*en los carriles o parte de las vías reservados exclusivamente para la circulación o para el servicio de determinados usuarios*” se podrían plantear dudas de si una ordenanza municipal pudiera autorizar la parada en dichos carriles, pero de introducirse, no debería realizarse de forma discriminatoria.

III.2.3 Régimen de horarios y calendarios similar al taxi (artículo 4)

El proyecto de Ordenanza establece que los horarios y el calendario de los VTC se someterán al régimen horario y de descansos de los vehículos autotaxi [máximo 16 horas/día y de 5 días/semana (4 laborables y 1 en fin de semana)]. La CNMC defiende la aprobación de una regulación común o análoga para los taxis y los VTC siendo este uno de los pocos aspectos donde, como señala la MAIN, se produce una homogeneización entre ambos regímenes, si bien la propuesta de la Ordenanza supone la extensión a los VTC de una serie de restricciones que tradicionalmente han sido aplicadas a los taxis, las cuales no han demostrado ni su necesidad ni su proporcionalidad, generando ineficiencias en el mercado.

Para ambos perfiles de operadores (taxi y VTC) es una restricción a la libertad de empresa y a la potestad de auto-organización empresarial que implicará una restricción de la oferta (de un 29% para los VTC de acuerdo con los datos de la MAIN) y, por lo tanto, una menor competencia y aumento de los precios que soportarán los usuarios, como se reconoce en la MAIN (**estima crecimientos de precios por encima del IPC en torno al 5% anual**). No se ha demostrado que esta medida sea necesaria para luchar contra la contaminación y el tráfico, existiendo alternativas menos gravosas para alcanzar esos fines (por ejemplo, las tasas de congestión, como se ha expuesto anteriormente o la renovación del parque con vehículos de escasa o nula contaminación).

Los VTC, como los taxis, siguiendo criterios de racionalidad económica, tenderán a prestar, dentro del régimen horario previsto, los servicios en las horas de mayor afluencia de clientes lo que puede provocar una escasez de oferta en determinadas franjas horarias. Esta restricción de la oferta se ve acrecentada por la fijación del régimen de descansos establecida por el Ayuntamiento³², en el cual se fijan dichos descansos en función del número de licencia/autorización de los taxis/VTC, lo que dificultará atender determinados incrementos de la demanda, especialmente los no previsibles (por ejemplo, averías en la red de transporte público, eventos con gran afluencia de público, condiciones climatológicas adversas,...) y, dada la formación dinámica de los precios de los VTC en función de la oferta y de la demanda, supondrá un incremento de los precios que pagarán los usuarios.

Asimismo, se desconoce la razonabilidad de establecer limitaciones los fines de semana ya que es, precisamente, cuando hay menos niveles de congestión y de contaminación. Así, se restringe la oferta de vehículos VTC mediante la imposición de horarios y períodos de descanso cuando, de acuerdo con los datos incluidos en

³² Véase, por ejemplo, la regulación para el sector del taxi: [Resolución de 26 de diciembre de 2018 del Secretario General Técnico del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por la que se ordena la publicación de la Resolución de 21 de diciembre de 2018 del Director General de Gestión y Vigilancia de la Circulación por la que se establece para el año 2019 el régimen ordinario de descansos en días festivos de lunes a viernes, el correspondiente a los sábados y los domingos y los turnos de descanso durante el período estival.](#)

la MAIN, los vehículos VTC son más eficientes, ya que recorren una máximo de 184 kilómetros en dos turnos frente a la media de 207 kilómetros de los vehículos autotaxi en 1 turno, motivado esta diferencia, principalmente, por la posibilidad de los taxis de realizar la contratación directa en la calle.

Sería recomendable que la armonización de ambos regímenes (taxis y VTC) se produjera en sentido contrario, es decir, que los taxis se homologuen al régimen vigente de los vehículos VTC y que tanto unos como otros pudieran elegir libremente cuándo prestar sus servicios.

Por tanto, el Ayuntamiento debería evitar ser quien planifique o programe económicamente la actividad, pues desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, salvo la presencia de fallos de mercado debidamente acreditados, implica restringir la capacidad de competir entre los prestadores del servicio de transporte urbano. Ello implica la sustitución de los mecanismos del mercado, basados en decisiones de los agentes económicos en atención a la demanda, por mecanismos administrativos de decisión sobre la oferta.

En definitiva, los entes públicos deben asegurar que los consumidores y usuarios reciben los máximos beneficios de la competencia, que es la forma natural de casar la oferta y la demanda, a no ser que exista un fallo de mercado o razón imperiosa de interés general que legitime su actuación (y supere, igualmente, el test de necesidad, proporcionalidad y no discriminación).

III.2.4 Límites a la circulación en vacío en función de la etiqueta ambiental (artículo 5)

El proyecto de Ordenanza limita la circulación de VTC sin transportar clientes en función del potencial contaminante de cada vehículo, determinado por la etiqueta ambiental que tenga asignada y así conste en el Registro de la Dirección General de Tráfico. Concretamente, se determina un máximo de kilometraje en vacío sobre el total de kilómetros realizados al mes para cada calificación ambiental. Por tanto, para la clasificación A se fija un máximo de 25%, para la B un 35%, para la C un 50% y para la ECO un 65%.

Esta medida restrictiva de la circulación busca luchar contra la contaminación y la congestión, sin embargo no se ha demostrado su adecuación al objetivo perseguido y su proporcionalidad ya que, por las propias características del servicio de VTC (solo pueden trabajar en precontratación y no pueden buscar a viajeros, como recoge el artículo 182.1 del ROTT)³³, el alcance de la limitación a la circulación sin

³³ A tenor literal: *Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado. A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo*

transportar clientes de los VTC será mínimo (de acuerdo con la propia MAIN la máxima restricción de un 25% de circulación en vacío solamente afectaría a 345 VTC con la categoría ambiental A, es decir, a los vehículos “sin etiqueta” ambiental)³⁴.

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Tráfico, recogidos en la MAIN, los taxis circulan en vacío alrededor de un 45% del total de kilómetros recorridos, por lo que los kilómetros en vacío recorridos por los vehículos VTC son inferiores al obedecer en general a razones puramente regulatorias (solo pueden operar en el segmento de la precontratación). De lo anterior se deduce que las restricciones de las categorías ambientales C y ECO (con porcentajes máximos de circulación del 50% y del 65% respectivamente) no tendrían ningún efecto y, por lo tanto, la restricción de circulación en vacío solamente afectaría efectivamente a los 345 VTC anteriores.

Adicionalmente cabe destacar, además de la escasa justificación de los referidos porcentajes incluidos en el proyecto de Ordenanza, el hecho de que el artículo 5.1 de la Ordenanza indica literalmente que “se limita la circulación sin transportar clientes” de los VTC. Esta restricción puede ser desproporcionada ya que podría interpretarse que se incluirían los trayectos para recoger a los clientes que previamente hubieran contratado este servicio de transporte, lo que podría desincentivar e incluso impedir la realización de ciertos servicios en áreas alejadas del centro de la ciudad (como el aeropuerto o barrios periféricos de la ciudad de Madrid), lo que iría en contra de los objetivos de lucha contra la congestión y la contaminación, al concentrarse dichos servicios en las áreas más céntricas. Por tanto, se recomienda aclarar la redacción de manera que no permita una interpretación restrictiva y desproporcionada de la medida.

Adicionalmente, se advierte que el alcance de esta restricción puede agravarse dado el trato desigual recogido en el artículo 51 de la OMS, ya que, mientras que los vehículos taxi en servicio no están sujetos al Servicio de Estacionamiento Regulado (SER), y por tanto, no tienen que abonar la tasa siempre que quien conduzca se encuentre presente o bien lo haya abandonado momentáneamente por las propias necesidades del servicio, para los vehículos VTC se imponen restricciones adicionales a la anterior, al exigir que únicamente pueden utilizarlo en

llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento. Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.

³⁴ Cabe señalar cierta imprecisión en los datos contenidos en la MAIN ya que, según las cifras aportadas, no hay vehículos VTC de la categoría ambiental A y parece que la referencia a los 345 VTC anteriores (el 5,21% del total) se refiere a vehículos de la categoría B (sobre los que aplica una restricción del 35%).

un radio inferior a 100 metros del lugar de recogida o llegada del cliente previamente contratado.

Por tanto, atendiendo a todo el marco jurídico, se observa que se imponen **restricciones a la circulación en vacío y al estacionamiento de los VTC**, los cuales tendrían que abonar la tasa del SER cuando estacionen sin prestar servicio y estarían sujetos a las restricciones respecto a la duración del estacionamiento del SER (tasa y restricciones que no afectarían a los vehículos auto-taxis de acuerdo con la OMS). Igualmente puede resultar desproporcionada, especialmente en una ciudad como Madrid, la limitación de estacionamiento para recoger y dejar clientes en las plazas SER en un área tan reducida de menos de 100 metros (limitación que se suma a la ya analizada en el punto III.2.2 de este informe respecto a la prohibición para los VTC de recogida y parada de clientes en los carriles bus).

A mayor abundamiento, las señaladas restricciones de circulación en vacío son de carácter discriminatorio³⁵ pues no se le aplica al taxi que son más en número (15.615 licencias de taxi frente a las 7.662 autorizaciones de VTC en la Comunidad de Madrid)³⁶, recorren más kilómetros por día (207 kilómetros de media en el taxi frente a una media de 174 kilómetros en los VTC)³⁷ y realizan viajes en vacío en búsqueda de clientes, lo que se traduce en que recorren unos 93 kilómetros de media en vacío (el 45% del total).

Finalmente, se recomienda que en su caso se incentive la renovación del parque automovilístico y se fomente la circulación a partir de vehículos sostenibles sin discriminar entre prestadores del servicio de transporte, extendiendo los programas que tanto el Ayuntamiento de Madrid como la Comunidad de Madrid han subvencionado la adquisición de vehículos autotaxis más ecológicos, de los que no se han podido beneficiar los VTC (por ejemplo, el programa del ayuntamiento

³⁵ Aunque no es objeto de este proyecto de Ordenanza, también resulta un trato discriminatorio injustificado, en este caso para determinados taxis (los adscritos a las licencias después del 14 de diciembre de 2012 que no sean eurotaxis), la prohibición de que dichos taxis presten servicios con posterioridad al 31 de diciembre de 2019, de acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Reguladora del Taxi. El distinto tratamiento entre VTC y taxis (y entre los mismos taxis en función de la fecha en la que han adscrito los vehículos a las licencias) lleva a situaciones llamativas como que determinados vehículos con etiqueta B (VTC y taxis con adscripción anterior al 14/12/2012) puedan continuar circulando por la ciudad de Madrid a partir del 1 de enero de 2020 mientras que taxis con etiqueta B y con adscripción posterior al 14/12/2012 no puedan hacerlo. Véase <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Taxi/?vgnextfmt=default&vgnextoid=4813dc0bffa41110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=220e31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&idCapitulo=10603845>.

³⁶ Datos del [Registro General del Ministerio de Fomento](#) a 4 de junio de 2019.

³⁷ Datos recogidos en la MAIN.

TAXIFREE 2018³⁸ o las ayudas de la Comunidad de Madrid³⁹ para el ejercicio 2018 para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi, siendo ambos programas compatibles).

III.2.5 Otras cuestiones

El Título II del proyecto de Ordenanza está dedicado a la protección de las personas usuarias de manera que, entre otras cuestiones, de manera similar a la regulación municipal aplicable al taxi, se detallan los deberes de los prestadores del servicio de VTC, los derechos y deberes de los usuarios y las obligaciones de quienes conducen los vehículos VTC.

Sin cuestionar la necesaria protección de consumidores y usuarios ante la prestación de cualquier tipo de servicios, hay aspectos concretos incluidos en esta Ordenanza sectorial como las obligaciones en relación con la vestimenta (art. 12 d)⁴⁰ que deberían ser puestos en entredicho por cuanto ya el mercado parece haber encontrado una solución a través de códigos de conducta empresariales que exigen un nivel de vestimenta determinado, siendo precisamente este un elemento más de la dinámica competitiva. Conviene por tanto no limitar la potestad de autoorganización de los prestadores del servicio, salvo que la existencia de un fallo de mercado probado así lo aconseje.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta CNMC viene haciendo seguimiento a los avances en la regulación que afecta a los servicios de transporte urbano de viajeros con el objeto de evitar que se introduzcan restricciones injustificadas a la competencia. En este sentido, ha recomendado que este tipo de actividades se sometan a un marco regulatorio que aborde los posibles problemas asociados a la movilidad de forma global, de manera que, respetando los principios de buena regulación, se logre el beneficio de consumidores y usuarios.

El proyecto de Ordenanza tiene por objeto la regulación del servicio de transporte en VTC en el término municipal de la Ciudad de Madrid, actividad que carecía de regulación específica hasta el momento. Fundamenta su justificación en la

³⁸ [Decreto de 4 de julio de 2018 de la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por el que se aprueba la convocatoria de subvención TAXIFREE 2018.](#)

³⁹ [Orden 878/2018, de 11 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al ejercicio 2018 de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi.](#)

⁴⁰ Artículo 12: d) *Cuidar su aspecto personal y vestir adecuadamente durante la prestación del servicio, quedando prohibida la utilización de prendas y calzado deportivos y de baño, así como los pantalones cortos, y las camisetas sin mangas.*

existencia de externalidades negativas (tales como la congestión y la contaminación).

A juicio de esta Comisión, del análisis particularizado del proyecto de norma se desprenden los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- **Restricciones sobre parada y estacionamiento en infraestructuras de transporte colectivo:** se cuestiona la necesidad (al no demostrarse fehacientemente los problemas de congestión alegados), la proporcionalidad (al plantear una solución única, sin tener en cuenta las características propias de cada una de las infraestructuras) y la no discriminación (al aplicarse exclusivamente al sector de los VTC). Se recomienda un análisis más riguroso del problema en cada una de las instalaciones de transporte colectivo consideradas, un enfoque holístico que englobe a todos los agentes implicados y la consideración de alternativas más individualizadas y menos gravosas, como compartir el espacio destinado a taxis o fomentar la habilitación de zonas de carga y descarga de viajeros próximas a las instalaciones.
- **Discriminación en las paradas en carril-bus y limitaciones de geolocalización:** dada la semejanza en los servicios prestados por ambos operadores (taxis y VTC) el trato desigual en la circulación y parada en los carriles bus en detrimento de los VTC debe ser considerado discriminatorio, además de no haberse justificado su necesidad y proporcionalidad. Se recomienda, por lo tanto, una normativa homogénea sobre este ámbito para los taxis y los VTC. Adicionalmente, las regulaciones sobre la geolocalización a los VTC introducen nuevas restricciones de ejercicio y plantean posibles problemas técnicos en su implementación.
- **Régimen de horarios y calendarios similar al taxi:** tanto para taxi como para VTC es una restricción a la libertad de empresa y potestad de auto-organización empresarial, lo que supondrá una restricción de la oferta y, por lo tanto, una menor competencia y aumento de los precios que soportarán los usuarios. Adicionalmente, no se ha demostrado que esta medida sea necesaria y efectiva para luchar contra la contaminación. Se recomienda que los agentes económicos (taxis y VTC) decidan libremente cuándo prestar sus servicios, lo que les permitirá adecuar de forma más eficiente la oferta a las variaciones de la demanda.
- **Límites a la circulación en vacío en función de la etiqueta ambiental:** dado el limitado alcance de la medida por las propias características del servicio de los VTC (solo pueden trabajar en precontratación y no pueden buscar a viajeros), el escaso efecto incentivador para la adquisición de vehículos VTC menos contaminantes (por la posibilidad de no poder realizar servicios urbanos en el plazo de 4 años) y los problemas de

discriminación que presenta (al no ser aplicable al sector del taxi) se recomienda, desde una perspectiva transversal de los problemas de contaminación existentes, la búsqueda de alternativas que contribuyan a mejorar la calidad del aire, como la introducción de incentivos para la sustitución de los vehículos más contaminantes.

