



**IPN/CNMC/003/20 PROYECTO DE  
ORDEN REGULADORA DE LOS  
SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE  
VEHÍCULOS CON CONDUCTOR EN LA  
REGIÓN DE MURCIA**

**7 de abril de 2020**

## Índice

I. ANTECEDENTES .....	3
II. CONTENIDO.....	5
III. VALORACIÓN .....	7
III.1. Observaciones generales .....	7
III.2. Observaciones particulares .....	11
III.2.1. Exigencia de autorización administrativa (artículo 2).....	11
III.2.2 Precontratación de 30 minutos (artículo 3).....	12
III.2.3 Obligación de contratar la totalidad del vehículo (artículo 3) .....	12
III.2.4 Comunicación previa de los servicios (artículo 4).....	13
III.2.5 Limitaciones de geolocalización y estacionamiento en vías o parkings públicos y obligación de disponer de una base (artículo 5) .....	15
III.2.6 Descanso semanal obligatorio de dos días (artículo 7) .....	16
III.2.7 Sustitución por vehículos menos contaminantes (artículo 10) .....	17
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	17

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN REGULADORA DE LOS SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR EN LA REGION DE MURCIA**

**CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

**IPN/CNMC/003/20**

**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 DEL CONSEJO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 7 de abril de 2020

Vista la solicitud de informe por parte de la Región de Murcia en relación con el proyecto de Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructura de la Región de Murcia, reguladora de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, VTC) que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 6 de febrero de 2020, 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 Orden (PO) tiene por objeto regular el transporte de viajeros en vehículos de turismo en régimen de arrendamiento con conductor (VTC) realizado dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La norma propuesta guarda conexión con el [Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre](#)<sup>1</sup>, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación

---

<sup>1</sup> 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](#)).

de los Transportes Terrestres (en adelante, [LOTT](#)), en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, cuya disposición adicional primera prevé lo siguiente:

*“Las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedan **habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1** del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en los términos siguientes:*

*a) La modificación sólo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y podrá referirse a: Condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.*

*b) La modificación deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.*

*Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las **competencias** que, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, puedan corresponder a las **entidades locales** en orden al establecimiento o modificación efectiva de esas condiciones en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial”.*

Otras Comunidades Autónomas han introducido recientemente normativa respecto a la actividad VTC, como es el caso del [Decreto-ley 4/2019](#), de 29 de enero, en Cataluña o el [Decreto 200/2019](#), de 17 de diciembre, en el País Vasco. Sin embargo, en el caso de la Región de Murcia, la actividad de VTC no había sido objeto de regulación específica previa autonómica.

El PO ofrece una limitada justificación de motivos en el preámbulo:

- *La necesidad de la misma “está justificada por los desajustes existentes entre la oferta y demanda en el sector del transporte discrecional de viajeros, que pone de manifiesto la exigencia de que se fije un marco estable que garantice el derecho de la ciudadanía a emplear estas formas de transporte en condiciones óptimas y equilibradas para ambos sectores, evitando la competencia desleal, así como intentar equiparar su desigual tratamiento jurídico”.*
- *Asimismo, se hace referencia a los “problemas de movilidad, de protección del medio ambiente, de contaminación atmosférica y de gestión de tráfico” que se ocasionan como consecuencia de la presencia de un mayor número de vehículos en las ciudades.*

Igualmente, el PO señala que el rápido crecimiento de los VTC puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros. Esto conllevaría la necesidad de aproximar progresivamente la normativa aplicable a ambos sectores, taxi y VTC, de forma que se corrigiera este desequilibrio.

La CNMC se ha pronunciado en varias ocasiones, y de forma destacada en el [PRO/CNMC/003/18](#) ya citado, sobre la necesidad de llevar a cabo una flexibilización del régimen regulatorio del taxi para equiparlo al de los VTC. Concretamente, se recomendaba “apostar por una actuación normativa que, teniendo como objeto la mejora del servicio para los usuarios finales y para el conjunto de la ciudadanía, **parta de un enfoque global de la actividad de transporte en vehículos de turismo**, de forma que la regulación aplicable a taxis y VTC respete los principios de buena regulación económica, en beneficio de los consumidores y usuarios”.

En particular, esta Comisión ha impugnado diversas normas de ámbito estatal y autonómico reguladoras de la actividad de VTC por entender que introducen obstáculos injustificados a la competencia efectiva en los mercados en los términos previstos en el artículo 5.4 de la [Ley 3/2013](#), de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>2</sup>.

## II. CONTENIDO

El PO consta de once artículos, una disposición adicional única y una disposición final única.

El **artículo 1** detalla el objeto de la norma (regulación del servicio de transporte en VTC) y el ámbito de aplicación (región de Murcia). El **artículo 2** define la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor, que sólo podrá ser

---

<sup>2</sup> En este sentido, han sido objeto de impugnación: el Real Decreto 1076/2017 que impone la prohibición de vender autorizaciones VTC en dos años desde su expedición y la obligación de comunicar a un registro cada servicio VTC antes de su prestación (STS 349/2020 de 10 de marzo, por la que se anula los artículos 1 y 2 del RD) el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el ROTT y la Orden FOM/2799/2015, que establecen un límite cuantitativo en el segmento de VTC, la obligación de prestar el servicio en la modalidad de pre-contratación, la prohibición de circular por las vías públicas o permanecer estacionados para contratar directamente con los clientes, la obligación de alquilar la totalidad del vehículo, las restricciones geográficas a la libre prestación del servicio en territorio nacional, y el establecimiento de un número mínimo de vehículos y otros condicionantes sobre las características de los vehículos; el [Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona](#) (AMB) que exige una segunda licencia VTC para seguir operando en dicha área con limitación cuantitativa de autorizaciones, implicando la expulsión de más de 1.000 operadores, y que se encuentra suspendido por el TSJ de Cataluña al adoptar las medidas cautelares solicitadas por la CNMC. Todo ello disponible en la web de la CNMC en [Legitimación Activa art. 5.4 LCCNMC](#) y en [impugnaciones art. 27 LGUM](#).

ejercida por los titulares de la correspondiente autorización administrativa. Además, los vehículos adscritos a estas autorizaciones deberán quedar afectos a este servicio por un periodo no inferior a dos años.

El **artículo 3** se refiere a la precontratación de servicios con una antelación de al menos treinta minutos previa a su efectiva prestación y la obligación de llevar a cabo la contratación obligatoriamente por la capacidad total del vehículo. El **artículo 4** establece un registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, al cual deberán comunicarse todos los servicios previamente a ser prestados por los VTC.

El **artículo 5** regula las condiciones de prestación de servicios destacando la prohibición de circular por vías públicas para la captación de clientes (incluyendo el estacionamiento en las mismas a tal fin) y la prohibición de uso de la geolocalización.

El **artículo 6** incluye las disposiciones relativas a los conductores de los vehículos, especialmente las relaciones laborales entre los titulares de autorizaciones de VTC y los conductores asalariados. Asimismo, habilita a los Ayuntamientos a exigir requisitos adicionales de cualificación o competencia a los conductores de los vehículos.

El **artículo 7** estipula las normas relativas al descanso semanal mínimo obligatorio, señalando que, de los dos días obligatorios de descanso semanal, el primero esté comprendido entre lunes y viernes, y el segundo entre sábado o domingo. El **artículo 8** establece las causas por las cuales los titulares de autorizaciones de VTC podrán negarse a la prestación del servicio, no pudiendo negarse a la prestación del mismo si no concurre ninguna de esas causas tasadas.

El **artículo 9** obliga a los titulares de autorizaciones de VTC a poner a disposición de la Consejería competente en transportes el listado de precios que aplican por el uso del servicio, al tiempo que prohíbe el cobro de suplementos que no estén previstos en el listado de precios.

El **artículo 10** marca las obligaciones referidas a las especificaciones técnicas de los vehículos, estableciendo que “cada vez que se sustituya uno de los vehículos que estén actualmente adscritos a autorizaciones VTC se hará por otro vehículo que utilice como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes, los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural y el gas licuado del petróleo. También podrá sustituirse por un vehículo de los denominados híbridos.” Asimismo, establece la necesidad de que los vehículos adscritos a autorizaciones VTC lleven el distintivo que se regula en la Orden de 18 de octubre de 2018, de la Consejería de Fomento e Infraestructuras. Por su parte, el **artículo 11** señala el régimen de sanciones.

Finalmente, la **Disposición Adicional Única**, sobre competencias de los Ayuntamientos, habilita a los mismos tanto a incrementar los tiempos de precontratación de servicios a que se refiere el artículo 3 como a establecer requisitos adicionales a las especificaciones técnicas del vehículo. La **entrada en vigor** está prevista para el día vigésimo posterior a la publicación de la Orden, tras su aprobación definitiva, en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (DF Única).

### III. VALORACIÓN

#### III.1. Observaciones generales

Debe partirse de la premisa de que nos encontramos ante un marco normativo que tiene por objeto la regulación de una actividad económica privada (transporte de viajeros), a la que es de aplicación el principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española, así como la normativa de transportes estatal (LOTT y normativa de desarrollo, entre otras).

Es precisamente el artículo 4 de la LOTT<sup>3</sup> el que reconoce que *“la eficacia del sistema de transportes deberá, en todo caso, quedar asegurada mediante la adecuada utilización de los recursos disponibles, que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos [...]”*.

Dicho artículo también prevé que *“en el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal, y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial, que únicamente podrán ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios”*.

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.

Los principios de buena regulación económica deben informar la actuación de las Administraciones Públicas en su conjunto y se encuentran recogidos en nuestro

---

<sup>3</sup> De carácter básico para todas las Administraciones Públicas.

ordenamiento jurídico tanto desde una perspectiva general<sup>4</sup> como sectorial en materia de transportes<sup>5</sup>. A modo de síntesis se recuerda que, el **principio de no discriminación** proscribiera el tratamiento diferenciado entre operadores sin una justificación objetiva suficiente, el de **necesidad** implica que la normativa responda de forma coherente y sistemática a una razón imperiosa de interés general, y el de **proporcionalidad**, que las potenciales restricciones a la competencia existentes no vayan más allá de lo estrictamente necesario, de forma que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

La CNMC<sup>6</sup> y otras autoridades de competencia<sup>7</sup> 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.

Cabe resaltar que el PO no aporta información justificativa que permita evaluar en profundidad las medidas que el proyecto recoge. Tampoco se ofrecen datos cuantitativos respecto al número de licencias de VTC en la región. Utilizando las estadísticas provenientes de otras fuentes, se analizan las razones alegadas relativas al número de licencias, niveles de congestión y contaminación:

- **Número de licencias de VTC.** En el conjunto de la Región de Murcia, el número asciende a 109<sup>8</sup> a principios de febrero de 2020, lo que supone alrededor de 73 licencias VTC por cada millón de habitantes. Este número es inferior al de otras Comunidades Autónomas con una población equiparable a Murcia (1.500.000 habitantes), como es el caso de Aragón (138 licencias VTC por cada millón de

---

<sup>4</sup> 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 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. En ámbito de la Región de Murcia, véase la [Ley 10/2015](#), de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia.

<sup>5</sup> Así resulta, por ejemplo, particularmente, de los apartados d) y g) del artículo 43.1 de la LOTT.

<sup>6</sup> La actuación más reciente ha sido la publicación de un Informe de posición [PRO/CNMC/003/18 sobre la última reforma de la LOTT \(ver nota al pie 2\)](#).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.



habitantes), Asturias (143), Extremadura (205) y Baleares (183)<sup>9</sup>. Murcia cuenta con 778 licencias de taxi, lo que supone que exista 1 licencia VTC por cada 7 de taxi.

- Niveles de congestión. Existen indicadores<sup>10</sup> que sitúan a la ciudad de Murcia como la séptima con mayor nivel de congestión en el conjunto de España, con un nivel de congestión del 21% en 2019 que, además, se ha incrementado un 3% desde el año 2018<sup>11</sup>.

Si bien no se han encontrado datos de congestión para las carreteras del conjunto de la Región de Murcia, el [Plan Director de Transportes](#) presentado por la Región de Murcia en febrero de 2018 ofrece datos relevantes. Concretamente el plan calcula que se producen diariamente 4 millones de desplazamientos en las carreteras de la Región de Murcia, de los cuales el 91,3% son internos (63,4% en entorno urbano y 27,9% en el interior de la región). De estos 4 millones de desplazamientos, la mitad son en medios motorizados y, de estos, el 90% son en vehículos privados (excluyendo por tanto el recurso al taxi o al VTC). A la luz de estos datos, no resulta evidente que la introducción de las restricciones establecidas en este PO pueda ser una solución eficaz, dada la escasa incidencia de 109 autorizaciones de VTC en la congestión del tráfico o en la contaminación atmosférica.

- Niveles de contaminación. Los datos consultados<sup>12</sup> señalan que a lo largo de 2019 no se han superado en el territorio de la Comunidad los límites legales de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) que marca la Directiva 2008/50/CE<sup>13</sup>. Ahondando en este punto, y sin obviar el distinto ámbito competencial, resulta interesante que la [Estrategia de Mitigación del Cambio Climático del Municipio de Murcia 2030](#) identifica al sector del taxi como uno de los elementos que contribuyen a las emisiones de gases contaminantes e incorpora planes para financiar la sustitución de taxis impulsados por combustible convencional a vehículos eléctricos, plan que no parece haber sido ampliado al sector de las VTC.

---

<sup>9</sup> Aragón cuenta con 180 licencias VTC y 1.300.000 habitantes; Asturias con 143 licencias VTC y 1.000.000 de habitantes; Extremadura con 219 licencias VTC y 1.067.710 habitantes; y Baleares con 210 licencias VTC y 1.149.460 habitantes. Datos de población obtenidos del INE año 2019.

<sup>10</sup> Véase [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/ranking](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking). Compara los niveles de congestión en diferentes ciudades a nivel mundial.

<sup>11</sup> Los datos concretos referidos a la ciudad de Murcia pueden encontrarse en [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/murcia-traffic#statistics](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/murcia-traffic#statistics)

<sup>12</sup> <https://sinclair.carm.es/calidadaire/documentos/documentacion/TABLA%20anual%20NO2%202019.pdf>

<sup>13</sup> 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.

En definitiva, **parece más limitada la incidencia del sector de las VTC en la generación de estos problemas**, tanto en relación con el número de VTC por habitante en la región como en relación al uso de VTC frente a otros medios de transporte. Hay que tener en cuenta que los vehículos VTC pueden tener cierta sustituibilidad respecto al vehículo particular. No hay que perder de vista, además, que existen **alternativas 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 tributos o el impulso al transporte público colectivo sostenible.

Por otro lado, cabe recordar que motivaciones de tipo económico (como mantener un equilibrio entre la oferta y la demanda o entre potenciales competidores) no pueden considerarse razones imperiosas de interés general que avalen la imposición de restricciones a la competencia. Además, la restricción de la oferta de un servicio análogo al del taxi redundaría en contra de los intereses del consumidor al privársele de mayores opciones de movilidad, reducir tiempos de espera, mayor disponibilidad de servicios y competencia en precios y calidad.

Adicionalmente, debe reforzarse el análisis de la propuesta de Orden en relación con el principio de no discriminación. En este sentido, la CNMC recomendó evitar discriminaciones injustificadas en la regulación autonómica y local entre las autorizaciones de taxi y VTC.<sup>14</sup> A este respecto resulta discriminatorio imponer restricciones únicamente a un operador económico (VTC) cuando las externalidades negativas que se pretende combatir son causadas también por otros agentes del transporte. De esta forma, la eficacia de la norma sería limitada pues pretende solucionar una serie de externalidades negativas generales que debieran resolverse a partir de la contribución de todos los agentes involucrados.

Cabe recordar que 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. Pero dicha reforma debe partir de un profundo análisis de la racionalidad de las restricciones existentes, basada en el análisis de necesidad y proporcionalidad de cada una de ellas en el contexto actual, no de la igualación “por arriba” de las restricciones aplicables a unos y otros operadores<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> En aspectos como la contratación, horarios y calendario, características de los vehículos, circulación y estacionamiento, etc. Véase págs. 34 y ss. del Informe PRO/CNMC/003/18.

<sup>15</sup> Dicho lo cual, la Orden propuesta para la regulación del sector de las VTC incorpora determinadas restricciones que no se aplican al sector del taxi (según la Ley 10/2014, de 27 de noviembre).

En definitiva, teniendo en cuenta todos estos parámetros, **en líneas generales**, el **proyecto de Orden introduce restricciones a la competencia que no cumplirían los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación** en relación con los intereses públicos que pretenden protegerse.

Adicionalmente a esta valoración general, se realiza a continuación un análisis en detalle de los principales aspectos del articulado que consideramos susceptibles de mejora.

### III.2. Observaciones particulares

#### III.2.1. Exigencia de autorización administrativa (artículo 2)

El artículo 2 del PO sujeta la prestación de servicios VTC íntegramente en la Región de Murcia a la obtención de una autorización administrativa, indicando que será expedida por la Consejería competente en materia de transporte por delegación del Estado. Asimismo, obliga a que los vehículos adscritos a las autorizaciones queden afectos a este servicio por un periodo de 2 años.

Debe entenderse que la obligación de contar con una autorización administrativa para prestar servicios en la Región de Murcia es un mero desarrollo de la previsión legal del artículo 42 de la LOTT<sup>16</sup>, de manera que no instaura una autorización diferente de la nacional (para la que, en su caso, debería acreditarse la necesidad y proporcionalidad y preverse en norma de rango legal<sup>17</sup>).

Esta cuestión es relevante porque, de conformidad con el Real Decreto-ley 13/2018, la autorización estatal regulada en la LOTT para los VTC existentes a la entrada en vigor del mismo solo habilitará para la prestación de servicios de transporte interurbano, una vez acabado el periodo transitorio de 4 años previsto en dicha norma<sup>18</sup>. De este modo, sería deseable, como ha indicado la CNMC, que la normativa autonómica habilitara expresamente para la prestación de servicios de ámbito urbano<sup>19</sup>.

Por otro lado, la obligación de que los vehículos queden adscritos a este servicio por un periodo no inferior a dos años supone una restricción a la competencia

---

<sup>16</sup> “1. La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado [...]”.

<sup>17</sup> Artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía para la unidad de mercado.

<sup>18</sup> Disposición transitoria única.

<sup>19</sup> [PRO/CNMC/003/18](#) SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 13/2018, DE 28 DE SEPTIEMBRE, QUE MODIFICA LA LOTT EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR.

porque dificulta la capacidad de terminar la actividad por parte de las empresas prestadoras del servicio VTC y les resta flexibilidad. Dicha restricción no ha sido justificada por el órgano proponente.

Por todo ello, se recomienda que se valore la ampliación al ámbito urbano de las autorizaciones para transportes VTC y que se reconsidere la obligación de adscripción de vehículos durante dos años a la autorización.

### *III.2.2 Precontratación de 30 minutos (artículo 3)*

El artículo 3 del PO exige que los servicios VTC se contraten con una antelación mínima de 30 minutos respecto a su efectiva prestación, salvo excepciones por urgencias, emergencias o asistencia en carretera o en caso de contratos de servicios a las Administraciones públicas. Asimismo, la disposición adicional única habilita a los Ayuntamientos a incrementar los tiempos de precontratación.

La normativa estatal señala que los vehículos VTC 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<sup>20</sup>. En este caso, en la habilitación que se realiza por aquella a las Comunidades Autónomas, se menciona expresamente la posibilidad de regular las condiciones de precontratación.

La obligación de prestar el servicio en condiciones de precontratación y por un margen temporal tan amplio como el establecido en el PO (30 minutos) supone un obstáculo injustificado para la prestación de servicios de transporte VTC, que no se aplica al taxi. La medida eleva los costes de operación de los VTC, reduciendo su capacidad de competir en el mercado, siempre en detrimento de los usuarios finales. Por ello, es recomendable revisar esta restricción, que no estaría justificada.

### *III.2.3 Obligación de contratar la totalidad del vehículo (artículo 3)*

El artículo 3 dispone que la contratación de servicios VTC *“habrá de realizarse siempre por la capacidad total del vehículo sin que, en ningún caso, pueda realizarse una contratación individual o por plazas.”*

Esta previsión es más restrictiva que la establecida en la normativa estatal, que estipula que la contratación de este tipo de servicios debe realizarse como regla general por la capacidad total del vehículo, contemplándose la posibilidad de autorizarla excepcionalmente<sup>21</sup>. Así, el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres<sup>22</sup> (ROTT) permite al órgano administrativo competente en

---

<sup>20</sup> Artículo 182.1 del ROTT 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).

<sup>21</sup> Artículo 99 de la LOTT.

<sup>22</sup> Aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

función del lugar donde se inicie el servicio establecer determinadas excepciones a dicho principio general<sup>23</sup>.

La CNMC ya se ha mostrado en el pasado favorable a flexibilizar la regulación de taxis y VTC para permitir que los usuarios puedan compartir el servicio. La prestación de viajes compartidos podría facilitar el cumplimiento de los objetivos que persigue el PO (problemas de movilidad y de protección del medio ambiente) y los posibles retos futuros en relación con la movilidad en las ciudades y la disminución de la contaminación de los vehículos en aras de conservar y proteger el medio ambiente, pues instauraría un escenario más eficiente en la prestación del servicio (mayor utilización de las plazas del VTC en cada trayecto) en las ciudades y, por tanto, menos contaminante con el entorno.

Se recomienda, por ello, un replanteamiento de la regulación proyectada para favorecer un mayor aprovechamiento de los vehículos, que debería hacerse también extensiva al taxi.

### *III.2.4 Comunicación previa de los servicios (artículo 4)*

El PO obliga a que todos los servicios VTC se comuniquen, con carácter previo a su realización, al Registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento VTC regulado en el [Real Decreto 1076/2017](#). Dichas comunicaciones deben tener el contenido mínimo especificado en el artículo 24 de la [Orden FOM/36/2008](#).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Artículo 122.1 ROTT:

*“[...] No obstante, con carácter excepcional, el órgano administrativo competente en función del lugar donde se inicie el servicio podrá autorizar la contratación por plaza con pago individual para determinados servicios en los que se den conjuntamente al menos tres de las cuatro siguientes circunstancias:*

- a) Que el transporte venga motivado por acontecimientos de afluencia masiva de público, no pudiendo la demanda ser satisfecha adecuadamente por los servicios regulares permanentes de uso general existentes.*
- b) Que por el carácter ocasional del servicio no proceda el establecimiento de transportes regulares permanentes, temporales o de uso especial.*
- c) Que los servicios no se presten con reiteración de itinerario, calendario y horario, teniendo cada transporte una finalidad específica e independiente.*
- d) Que el transporte se organice con un objetivo o finalidad común a la totalidad de los viajeros [...].”*

<sup>24</sup> «A efectos de control administrativo, la empresa titular de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberá cumplimentar una hoja de ruta por cada servicio, que deberá conservarse durante el plazo de un año, contado a partir de la fecha de celebración del contrato, a disposición de los servicios de inspección del transporte terrestre.

En cada hoja de ruta se hará constar el nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendador y el arrendatario; el lugar y fecha de celebración del contrato; el lugar, fecha y hora en que ha de iniciarse el servicio y el lugar y fecha en que

La CNMC ha venido considerando injustificada y excesiva la obligación de comunicación previa de los servicios, ya que introduce un trámite habilitante para la prestación que supone un coste adicional (de conexión telemática) para la operación de servicios VTC y un desincentivo para la demanda de esta clase de servicios, pues obligará a los clientes de las VTC a suministrar información que no deben facilitar en caso de tomar un taxi.<sup>25</sup>

Debe aclararse que no se critica en este punto la exigencia de disponer de la hoja de ruta según se regula en la citada Orden FOM/36/2008, que la Audiencia Nacional en reciente sentencia de 16 de enero de 2020 ha considerado válida<sup>26</sup>, sino de la exigencia de comunicación de esta información a la Administración con carácter previo a la prestación del servicio.

Precisamente, la CNMC, en virtud del artículo 5.4 de la citada Ley 3/2013, de 3 de junio, ha impugnado el [Real Decreto 1076/2017](#), entre otras razones, por la obligación de comunicar a un registro estatal datos identificativos del conductor y del pasajero en relación con cada servicio de VTC antes de su prestación, recurso sobre el que ha recaído sentencia en fecha muy reciente<sup>27</sup>.

*Dicha sentencia establece que esta obligación de comunicación "tal y como está diseñada, debe considerarse desproporcionada, pues los datos cuya remisión se exigen van más allá de lo necesario para conseguir la finalidad pretendida, existiendo otras medidas menos restrictivas o distorsionadoras y con una menor incidencia en la esfera de los usuarios afectados. En efecto, la información que la empresa titular está obligada a remitir a la administración no solo comprende el itinerario contratado sino también los datos del usuario (nombre y número del*

---

haya de concluir; la matrícula del vehículo; así como el resto de las circunstancias que se establezcan, en su caso, por la Administración o que libremente pacten las partes.»

<sup>25</sup> En este sentido, debe apuntarse que, si bien existe un registro municipal de las autorizaciones del taxi, no hay obligación de remitir información sobre los servicios prestados y los usuarios., Cabe traer a colación que esta CNMC, en virtud del artículo 5.4 de su Ley de creación (Ley 3/2013), ha impugnado el [Real Decreto 1076/2017](#) el cual que, además de imponer la prohibición de vender autorizaciones VTC en dos años desde su expedición, establece la obligación de comunicar a un registro estatal datos identificativos del conductor y del pasajero en relación con cada servicio de VTC antes de su prestación ([LA 1/2018](#)). La impugnación se ha resuelto con la STS 349/2020 de 10 de marzo (sobre recurso contencioso-administrativo número 213/2018) en la que se anulan los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1076/2017

<sup>26</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de enero de 2020 (recurso GUM 15/2017) desestimatoria del recurso de la CNMC frente a la exigencia de hoja de ruta prevista en el apartado quince del artículo único de la Orden FOM/2799/2015, por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

<sup>27</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2020 (recurso 213/2018).

*documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendatario), creándose con ellos un registro nacional. Se establece así una obligación de comunicación de datos personales de los usuarios del servicio que carece de justificación en relación con la finalidad perseguida, pues dicha información resulta irrelevante para controlar los desplazamientos del vehículo, creándose, sin embargo, una base de datos a nivel nacional que permite establecer patrones de conducta en relación con la movilidad y la utilización del servicio de este transporte urbano de personas físicas perfectamente identificadas, lo cual no solo puede desincentivar la utilización de este servicio sino que tiene una clara incidencia en la esfera de derechos protegidos por la normativa de protección de datos"*

Por ello, debe procederse a eliminar dicha exigencia de comunicación previa en los términos en que está regulada, a la espera de que la normativa estatal reformule igualmente dicha obligación.

### *III.2.5 Limitaciones de geolocalización y estacionamiento en vías o parkings públicos y obligación de disponer de una base (artículo 5)*

El artículo 5 del PO prohíbe la geolocalización de vehículos VTC por parte de los potenciales clientes con carácter previo a la contratación, al considerar esta funcionalidad como captación de clientela. Asimismo, exige que los vehículos VTC que no estén en servicio permanezcan estacionados en una base, cuya ubicación debe comunicarse a la Consejería. Varias observaciones proceden en relación a este artículo:

En primer lugar, la prohibición de geolocalización supone limitar uno de los principales atractivos de la precontratación de servicios de transporte por medios digitales. Se trata de una prohibición injustificada desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad, que perjudica a los consumidores y usuarios y que únicamente afecta al VTC, pero no al taxi.

En segundo lugar, la obligación de que los vehículos vuelvan a la base tras la finalización de cada servicio es una medida que resultaría contraria a la consecución de los objetivos declarados de reducción de la congestión y medioambientales, ya que obliga a realizar un mayor número de desplazamientos a los VTC -que se prestarán en vacío y sin por tanto contribuir a la mejora del servicio a los ciudadanos-y a incurrir en un mayor consumo de carburante. El coste de consumo de carburante y otros costes asociados a los desplazamientos, así como el coste de disponer de una base, son costes que restringen la competencia en detrimento de consumidores y usuarios y que se imponen sobre los vehículos VTC, pero no sobre los taxis, generando discriminación y dificultando así la capacidad de competir de unos operadores frente a otros.

En tercer lugar, la obligación de disponer de una base física en el territorio de Murcia parece conculcar el artículo 18.2.a) 1º de la LGUM<sup>28</sup>, que califica como *requisito discriminatorio para el acceso a una actividad económica* exigir que el establecimiento o el domicilio social de la empresa prestadora del servicio se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que la empresa disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

Por todo ello, se recomienda el replanteamiento de este artículo.

### *III.2.6 Descanso semanal obligatorio de dos días (artículo 7)*

El PO establece que los conductores de VTC deberán realizar un descanso semanal mínimo obligatorio de dos días (el primero comprendido entre lunes y viernes y el segundo entre sábado o domingo) que se iniciará a las 6.00 horas del día asignado a tal efecto y se prolongará hasta las 6.00 horas del día siguiente.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la CNMC viene defendiendo la aprobación de una regulación común o análoga para los taxis y los VTC también en este aspecto. Sin embargo, la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia establece que serán los Ayuntamientos quienes regularán este aspecto. En este sentido, el Ayuntamiento de Murcia estipula en el artículo 27 de la Ordenanza reguladora que será un posterior anuncio de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento el que en cada momento apruebe los turnos, horarios y descansos, que serán de obligado cumplimiento para todos los titulares de licencia de autotaxi y asalariados. Durante 2019 se establecieron una [serie de turnos y horarios para el taxi](#)<sup>29</sup> diferentes a lo que se establecen ahora para los VTC.

---

<sup>28</sup> Mediante Sentencia nº 121/2018 de 31 de octubre, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de este precepto, señalando en su Fundamento 3º que:

*(...) el artículo 18.2 a).1 de la Ley 20/2013, al considerar discriminatorio otorgar ventajas a actividades económicas por el solo hecho de llevarse a cabo en un determinado territorio, está garantizando la unidad de mercado, finalidad que se encuentra amparada en la competencia básica estatal del artículo 149.1.13 CE, al ser una medida que tiene una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica.*

Asimismo, sirva para confirmar esta interpretación las sentencias de la Audiencia Nacional en sus de 22 de diciembre de 2017 (recurso 163/2016, expedientes [UM/102/15](#) y [UM/019/16](#)), 28 de diciembre de 2018 (recurso 18/2017, expedientes [UM/062/17](#) y [UM/045/17](#)), 10 de mayo de 2019 (recurso 2/2017, expedientes [UM/114/16](#) y [UM/133/16](#)), 17 de julio de 2019 (recurso 19/2017, expedientes [UM/063/17](#) y [UM/044/17](#)) y 22 de julio de 2019 (recurso 156/2016, expedientes [UM/057/15](#) y [UM/063/15](#)).

<sup>29</sup> Por ejemplo, para los taxis, el horario de 1 a 5 horas de la mañana de lunes a jueves es libre y podrán trabajar el 100% de las licencias, cosa que no sucede en los VTC.



En primer lugar, debe subrayarse que los prestadores de servicios VTC (y de taxi) tienen libertad empresarial para autoorganizar las condiciones temporales en las que prestan el servicio, en la medida en que se respeten los tiempos máximos de jornada laboral, en caso de que exista una relación de trabajo, así como los de conducción y descanso de los conductores de VTC o de taxi. La fijación de tiempos máximos de prestación del servicio no puede implicar una intervención para regular la oferta del mercado. En cualquier caso, es una restricción a la libertad de empresa y a la potestad de auto-organización empresarial que implicará una restricción de la oferta y, por lo tanto, una menor competencia y aumento de los precios que soportarán los usuarios. 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, mediante figuras tributarias).

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. 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.

### *III.2.7 Sustitución por vehículos menos contaminantes (artículo 10)*

El artículo 10 del PO exige que cada vez que se sustituya un vehículo de los actualmente adscritos a autorizaciones VTC, se haga por otro que utilice como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes, los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural y el gas licuado del petróleo o por un vehículo híbrido.

Se recomienda que en el caso de considerar necesaria la renovación del parque automovilístico, se fomente la circulación a partir de vehículos sostenibles sin discriminar entre prestadores del servicio de transporte.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La CNMC viene haciendo seguimiento a 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 beneficio de consumidores y usuarios y bajo el prisma de los principios de buena regulación económica (necesidad, proporcionalidad y no discriminación).

El proyecto de Orden de la Región de Murcia alega razones derivadas fundamentalmente del nivel de congestión y de contaminación existentes para justificar la regulación proyectada. No obstante, la información disponible no acredita suficientemente la necesidad y proporcionalidad de las medidas

consideradas, que generan discriminación entre el modelo que se limita y el resto de los que contribuyen a generar la citada congestión.

En concreto, estas restricciones afectan a las siguientes cuestiones:

- *Autorización administrativa.* Se recomienda que se valore la ampliación al ámbito urbano de las autorizaciones para transportes VTC y que se reconsidere la obligación de adscripción de vehículos durante dos años a la autorización.
- *Precontratación de, al menos, 30 minutos.* Se recomienda que la regulación autonómica elimine esta restricción que, además, se aplica a los VTC pero no al taxi. Incrementa los costes de operación de aquellos y, por tanto, reduce su capacidad de competir en el mercado, en detrimento de los usuarios finales.
- *Obligación de contratar la totalidad del vehículo.* Frente a esta exigencia, se recomienda valorar la posibilidad de permitir la contratación por plazas, tanto para taxis como para VTC, ya que podría introducir mayor eficiencia en la prestación del servicio en las ciudades y por tanto acorde con los objetivos perseguidos por la normativa.
- *Comunicación previa de los servicios.* Conforme a la reciente sentencia del TS, y sin perjuicio de la potencial modificación de la normativa estatal al respecto, debe procederse a replantear dicha comunicación previa en los términos en los que estaba formulada, por su falta de adecuación a los principios de buena regulación.
- *Limitaciones de geolocalización y estacionamiento en vías o parkings públicos y obligación de disponer de una base en el territorio.* La prohibición de geolocalización antes de la contratación del servicio limita el atractivo de la contratación por medios digitales y perjudica a los usuarios, y únicamente afecta al VTC, pero no al taxi. La obligación de volver a la base tras cada servicio resulta contraproducente para los objetivos de reducción de la congestión y medioambientales y eleva los costes de la actividad VTC, haciéndola menos atractiva para el usuario que otras alternativas. La exigencia de base física en el territorio de la Región de Murcia podría ser un requisito discriminatorio para el acceso a una actividad económica de acuerdo a la LGUM al estar basados en el lugar de establecimiento del operador, por lo que se recomienda su replanteamiento.
- *Descanso semanal obligatorio de dos días a la semana.* La forma en que se determina la medida supone una restricción a la libertad de empresa y a la potestad de auto-organización empresarial que implicará una restricción de la oferta y, por lo tanto, una menor competencia y aumento de los precios que soportarán los usuarios.
- *Obligación de cuando se produzca una sustitución de un vehículo, hacerlo por uno menos contaminante.* Se recomienda que, en el caso de considerar

necesaria la renovación del parque automovilístico, se fomente la circulación a partir de vehículos sostenibles sin discriminar entre prestadores del servicio de transporte.

