



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



**IPN/DP/002/14 PROYECTO DE REAL
DECRETO QUE MODIFICA EL
REGLAMENTO DE LA LEY DE
ORDENACIÓN DE LOS
TRANSPORTES TERRESTRES**

30 de enero de 2014

ÍNDICE

<u>I. ANTECEDENTES</u>	3
<hr/>	
<u>II. CONTENIDO</u>	6
<hr/>	
<u>III. OBSERVACIONES</u>	7
<u>III.1 Valoración general</u>	7
<u>III.2 Observaciones particulares</u>	9
<u>III.2.1 Requisitos de acceso a la actividad (disposición de un local, un número mínimo de vehículos y conductores)</u>	9
<u>III.2.2 Mecanismo de regulación de oferta</u>	10
<u>III.2.3 Compartimentación geográfica</u>	11
<u>III.3 Observaciones adicionales</u>	12
<u>III.3.1 Vigente artículo 181.1 e): Disposición de garajes o lugares de aparcamiento cuando así lo exija el Ministro de Fomento o la Comunidad Autónoma competente para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.</u>	13
<u>III.3.2 Vigente artículo 181.1 g): Las demás condiciones que establezca el Ministro de Fomento o la Comunidad Autónoma competente (respetando las condiciones que el Ministerio pueda establecer) para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.</u>	13
<u>III.3.3 Vigente artículo 182.1 ROTT (contratación previa del servicio)</u>	14

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en Sala de Competencia, en su reunión de 30 de enero de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT)¹ para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 6/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y la Ley 21/2003 de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante, Ley 9/2013), en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la buena regulación económica.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 10 de enero de 2014. El texto normativo viene acompañado de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), en su versión abreviada, y de una ficha con un resumen ejecutivo.

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Fomento en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

I. ANTECEDENTES

La actividad de alquiler de vehículos con conductor es calificada por la LOTT² como una modalidad de transporte público discrecional de viajeros por carretera, que se realizará en vehículos de turismo y estará sujeta a la obtención de la correspondiente autorización.

Según datos del Ministerio de Fomento³, el sector del alquiler de vehículos con conductor cuenta en España con **377 empresas que operan con 2.754 autorizaciones**⁴, lo que supone una media de 7,31 autorizaciones por empresa. El tamaño de este sector es relativamente reducido si se compara con el del taxi⁵ (67.696 autorizaciones distribuidas entre 63.984 empresas), con el que al menos potencialmente vendría compitiendo en ciertos segmentos del mercado, en concreto el relativo a la contratación previa del servicio.

La parte expositiva del texto normativo analizado justifica la adopción de las reformas que propugna en la adaptación del ROTT a la nueva redacción que se dio por parte de la Ley 9/2013, de 4 de julio, a la LOTT.

¹ Aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

² Art. 99.1 LOTT.

³ Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y demanda (enero de 2013).

⁴ Las autorizaciones están asociadas a cada vehículo que puede operar y no a la empresa

⁵ Sobre el mercado del taxi puede consultarse el [Informe de la OCDE titulado « Taxis services: Competition and Regulation »](#) en base a los trabajos del Competition Committee (Working Party No. 2 on Competition and Regulation) en Octubre de 2007.

Cabe señalar que **la LOTT, después de su reforma por la Ley 25/2009**, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), había establecido un régimen jurídico relativamente liberalizado en este sector, debido fundamentalmente a que **no habilitaba al Gobierno a desarrollar reglamentariamente requisitos administrativos de acceso** a la actividad, más allá de los exigibles a todo tipo de transporte discrecional de viajeros por carretera.

En 2010 se produjo una modificación del ROTT⁶ en la que se reintrodujo de nuevo un régimen restrictivo para la competencia con presencia de diferentes requisitos administrativos de acceso a la actividad (relativos a locales, vehículos, conductores, etc.).

La extinta CNC, en el [IPN 41/10. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. REGLAMENTO DE TRANSPORTE TERRESTRE](#), se pronunció sobre dicho Real Decreto de modificación del ROTT, en fase de tramitación, señalando que: *“La CNC entiende que una norma reglamentaria no debe poder resucitar requisitos derogados por una norma de rango legal superior, máxime cuando estos requisitos contravienen los principios de competencia. Sin embargo, esto es precisamente lo que sucedería de mantenerse en el texto actual las modificaciones previstas de los preceptos del ROTT que regulan la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, como se pone de manifiesto en el siguiente análisis del artículo 181 del PRD”*. No obstante lo señalado en el referido IPN, se mantuvieron en el texto normativo los preceptos restrictivos a la competencia señalados por la CNC.

La **STS de 14 de febrero de 2012⁷** anuló algunos de los preceptos sobre los que la CNC se había pronunciado desfavorablemente: *“En particular, incluso para el arrendamiento de vehículos con conductor, hay que entender que sólo caben los requisitos que deriven de la regulación de la propia Ley sobre el transporte discrecional de viajeros a que se remite en artículo 134.2 de la Ley⁸”*. Concretamente, debido a que mediante la Ley Ómnibus se suprimieron los artículos 135 y 136 de la LOTT, la STS indicó que *“...resulta contrario a la modificación legislativa operada por la Ley 25/2009 que, habiendo quedado*

⁶ Real Decreto 919/2010 de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

⁷ La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso de casación nº 427/2010) de 14 de febrero de 2012, estima en parte el recurso interpuesto por la Unión Nacional de Asociaciones Libres de Autopatronos y Empresarios del Taxi (U.N.A.L.T.) y por la Asociación UNAUTO (Unión Nacional de Autoturismos) contra el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, anulando su artículo único, punto catorce, en lo que respecta a las modificaciones que introduce en el artículo 181, punto 1, letras a), b) y f) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y desestimando el resto de pretensiones. Del régimen de arrendamiento de vehículos con conductor, la redacción que daba el RD 919/2010 a estos mismos preceptos del ROTT (así como otros que no fueron impugnados) fueron criticados por la CNC en su informe IPN 41/10.

⁸ Fundamento Jurídico sexto de la sentencia citada.

suprimidos los preceptos legales en los que se apoyaban estas exigencias, el Gobierno las establezca de nuevo por vía reglamentaria. Así, el suprimido artículo 135 se remitía expresamente a una previsión reglamentaria de número mínimo, características de los vehículos y disposición de locales que ahora se contemplan en las letras a) y b) del artículo 181.1 del propio Reglamento de la Ley...”⁹.

Autoridades de competencia regionales (Autoridad catalana¹⁰, gallega¹¹, vasca¹²) han elaborado estudios sobre el sector, destacando el informe de la autoridad catalana de competencia de noviembre del 2012 del que se cita el siguiente párrafo:

“[...] Tradicionalmente, el mercado del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turismo se ha asimilado al del taxi, pues los prestadores de este servicio eran (y son) los que mayoritariamente actuaban en este mercado. Sin embargo, durante los últimos años ha crecido la importancia de otra actividad, la de VTC (arrendamientos de vehículos con conductor), que compite con el servicio de taxi en uno de los subsegmentos del mercado. Siguiendo el planteamiento de algunos organismos internacionales y autoridades de competencia, el mercado del transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo se puede dividir en 3 segmentos, según la manera como los clientes contratan los servicios [...] (contratación de vehículos que circulan por la vía pública; contratación de vehículos estacionados en zonas habilitadas; contratación de vehículos mediante una centralita o emisora de taxi o cualquier otro medio). [...] En los dos primeros segmentos existe una reserva de actividad a favor del taxi, pues la regulación actual sólo permite que actúen este tipo de operadores. En cambio, en el tercer segmento compiten los prestadores de taxis y los de VTC, los cuales ofrecen servicios similares de transporte de viajeros, en vehículos de turismo, desde un punto de origen a una destinación indicada por el usuario”.

En fechas recientes, se ha producido **otra modificación de la LOTT**, por la Ley 9/2013 que permite, de nuevo, el establecimiento por parte del Gobierno de **requisitos para poder desarrollar la actividad**, debido a que se introduce en el artículo 99 de la LOTT un nuevo apartado 4 con la siguiente redacción:

“Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo. El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de

⁹ Los apartados a) y b) se referían, en particular, a disponer de un local dedicado a la actividad, y a disponer de un número mínimo de vehículos (cuatro) que debían tener carácter representativo.

¹⁰ “Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor” (noviembre de 2012). Página 7.

¹¹ Informe IPN 2/2002 sobre el Anteproyecto de la Ley de Transporte de personas en vehículos de turismo en Galicia (aprobado el 28 de febrero de 2012).

¹² Informe del consejo vasco de la competencia en relación a la consulta realizada por el Ayuntamiento de Bilbao sobre la propuesta de modificación del art. 33.1 de la Ordenanza municipal del taxi de Bilbao (expte.I-19/2013, aprobado el 15 de octubre de 2013).

viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte.”

Por último, cabe recordar que en cuanto a las restricciones geográficas a la competencia, la nueva redacción del artículo 91 de la LOTT establece las bases para imponerla¹³, al indicar que: *“Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio. **Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.”***

II. CONTENIDO

El PRD está integrado por una **parte expositiva, un artículo único que modifica seis apartados, y una Disposición final**. Los apartados en cuestión se refieren a las siguientes cuestiones:

- **Apartado uno** (nuevo contenido a las letras a) b) y f) del art. 181.1): reinstaura los requisitos de acceso a la actividad que fueron anulados por el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de febrero de 2012, a saber:
 - local abierto al público dedicado a la actividad.
 - número mínimo de vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor que determine el Ministro de Fomento en función de las circunstancias del mercado, vehículos que deberán tener carácter representativo.
 - número mínimo de dos conductores por cada tres vehículos, provistos del permiso de conducir de la clase BTP, en régimen de alta en la Seguridad Social y contratados a jornada completa.
- **Apartado dos** (nueva redacción del art. 181.2): consolida el mecanismo existente de sujetar las licencias de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor a las licencias de taxi, fijando, además, la

¹³ Este precepto se encuentra en consonancia con la redacción que la Ley 9/2013, de 9 de julio, da al artículo 48 de la LOTT: *“1.El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello. 2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor”.*

referencia de una de arrendamiento con conductor por cada treinta de taxis, proporción que podrá ser modificada por las Comunidades Autónomas.

- **Apartado tres** (se suprime el art. 181.3): se refiere al anterior régimen de otorgamiento de autorizaciones, en cuanto al órgano competente.
- **Apartado cuatro** (nueva redacción del art. 182.3): recuerda que esta actividad no está sujeta a tarifa, pero que las listas de precios han de permanecer a disposición del público.
- **Apartado cinco** (nueva redacción del art. 182.4): indica que los vehículos no podrán llevar signos externos que induzcan a confusión con los taxis.
- **Apartado seis** (nueva redacción del art. 182.5): refuerza la restricción geográfica prevista para la prestación de servicios de los vehículos dedicados a esta actividad. En particular, la base de operaciones ha de ser la del domicilio de la empresa; también se establece la obligación de que, como máximo, el 20% de los servicios puedan ser prestados fuera de la referida zona geográfica.

Por su parte, la disposición final indica que la reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE.

III. OBSERVACIONES

III.1 Valoración general

Sin perjuicio de algún aspecto positivo de menor relevancia, como la supresión de la prohibición de llevar publicidad en el exterior de los vehículos, **las modificaciones introducidas en el ROTT por la norma proyectada merecen una valoración general negativa**. La introducción de requisitos de acceso a la actividad, así como de un mecanismo de regulación de oferta acompañado de una compartimentación geográfica del mercado suponen restricciones a la competencia de gravedad, sin que se haya incluido en el texto normativo ni en la MAIN una argumentación fundada que evalúe la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en aras de la justificación, en su caso, de su existencia.

Estas restricciones suponen un evidente **perjuicio directo para los operadores del mercado, tanto los actuales como los potenciales**, que verán aumentar sus costes para acceder al mercado, **así como para los usuarios**, que verán restringidas las opciones de elección de los prestadores del servicio.

Mención especialmente crítica merece el hecho de que la MAIN¹⁴ señale que el proyecto “*no presenta impactos especialmente relevantes, ni en el ámbito económico, ni en el ámbito presupuestario[...]*” para después incidir: “*Esta norma no tiene ningún impacto general en el ámbito económico al desarrollar aspectos ya contemplados en la Ley 9/2013, muchos de ellos, además ya previstos en las órdenes ministeriales que han venido desarrollando esta actividad y que tradicionalmente se han visto exigiendo a las empresas de este sector.*”

Teniendo en cuenta el impacto negativo que tiene esta norma proyectada desde la perspectiva de competencia, se considera necesario que se valoren las siguientes observaciones y se modifiquen las restricciones a la competencia que no estén motivadas en términos de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y mínima restricción.

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

A este respecto, según se dispone expresamente en el artículo 39 bis.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*), modificación introducida por la Ley Ómnibus¹⁵:

“Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad¹⁶, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.”

¹⁴ Especialmente grave es la afirmación siguiente: “*Ha resultado adecuado, por tanto, revisar los requisitos exigidos hasta ahora para el ejercicio de esta actividad previstos en el artículo 181 del Real Decreto 1211/1990, de tal forma que se da nuevo contenido a las letras a), b) y f) de este precepto, exigiendo una serie de requisitos como son la disposición de local, de un número mínimo de vehículos y de conductores. No obstante, se trata de requisitos que tradicionalmente se han venido exigiendo para el ejercicio de la actividad y que, además, en la actualidad se siguen controlando por la Administración a la hora de la realización del visado correspondiente”.* Se ha de tener presente que, tras la STS mencionada no existían requisitos legales ni reglamentarios vigentes que justificasen el mantenimiento de los controles administrativos sobre estas exigencias. El fundamento para estos controles administrativos ha sido por tanto “la tradición” más que la legalidad vigente.

¹⁵ Artículo 2 (Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), apartado Uno.

¹⁶ Cabe recordar que estas limitaciones suponen una restricción de un derecho constitucional, cual es el recogido en el artículo 38 CE.

En la medida en que esta evaluación no se realice por la Administración competente ofreciendo argumentos fundados para el mantenimiento de estas restricciones **se propone su eliminación (apartado III.2 observaciones particulares)**.

Igualmente, cabe recordar que en dicho informe ya se recogían otros preceptos que contenían potenciales restricciones a la competencia (**apartado III.3 observaciones adicionales**) que podrían revisarse en el proceso de aprobación de este PRD. Se recuerda la necesidad de su justificación y, en caso de que ésta no se realice, su eliminación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Requisitos de acceso a la actividad (disposición de un local¹⁷, un número mínimo de vehículos¹⁸ y conductores¹⁹)

Los requisitos introducidos en el art. 181.1, letras a), b) y f) suponen una barrera de entrada económica al mercado para los potenciales operadores. Asimismo, suponen una restricción a la organización de éstos, que limita el ofrecimiento de sus productos en un sector sin fallos de mercado aparentes.

El **requisito de disponer de un mínimo número de vehículos** supone una barrera económica de entrada al mercado, dado que las inversiones necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por la obligación de cumplir con esa obligación. En consecuencia, se puede dejar fuera del mercado a potenciales operadores, sin que se justifiquen las razones de la necesidad de esta medida.

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

En cuanto al **carácter representativo de los vehículos²⁰**, estableciendo la obligación de que incorporen una serie de características mínimas, ajenas a las necesarias para la seguridad del tráfico, sin especificar ni justificar su contenido, supone igualmente una barrera económica de entrada al mercado, y una selección previa de los operadores, puesto que excluye aquellos que,

¹⁷ “Disposición de, al menos, un local abierto al público dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos, con nombre o título registrado (redacción propuesta para el artículo 181.1 a)”.

¹⁸ “Disposición en propiedad, leasing o arrendamiento, del número mínimo de vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor que determine el Ministro de Fomento en función de las circunstancias del mercado. Los vehículos deberán tener carácter representativo pudiendo, a tal efecto, exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones (redacción propuesta para el artículo 181.1 b)”.

¹⁹ “Disposición de un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos, provistos del permiso de conducir de la clase BTP, en régimen de alta en la Seguridad Social y contratados a jornada completa (redacción propuesta para el artículo 181.1 f)”.

²⁰ En términos similares se expresaba ya el informe 41/10 citado.

pudiendo prestar servicios mediante otros vehículos, no pueden hacerlo al no poder ser escogidos por los usuarios.

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

Por otra parte, el texto del PRD, tanto en lo referente al número como a la categoría de vehículos, introduce una cierta inseguridad jurídica en cuanto a la determinación del contenido discrecional del precepto, al dejar en manos de la Administración no solo cuáles han de ser esos requisitos, sino también la decisión de modificarlos cuando lo estime oportuno, todo lo cual desincentiva la competencia entre operadores.

A falta de una justificación fundada de ambas circunstancias se propone su eliminación.

III.2.2 Mecanismo de regulación de oferta

La reforma propone la siguiente redacción del artículo 181.2, 1º párrafo del ROTT: *“Cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre limitada cuantitativamente en el ámbito autonómico o local, el órgano competente para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor podrá denegar ésta, a fin de **mantener el adecuado equilibrio** entre la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo y de arrendamiento con conductor, en relación con los potenciales usuarios de los servicios”.*

El PRD atribuiría a la Administración competente la potestad de determinar, en sustitución del mercado, cuándo dejaría de existir un “equilibrio adecuado” entre prestadores de servicios de transporte público en relación con los potenciales usuarios (test de mercado). Esta amplia potestad de denegar el acceso a nuevos operadores, que atribuye a la Administración la capacidad de controlar la oferta en un sector por un mecanismo tan intervencionista como el propuesto, supone la introducción, de forma no necesaria y desproporcionada, de una barrera de entrada administrativa a esta actividad y la total exclusión del mercado como mecanismo de asignación eficiente en la determinación de la oferta de este concreto servicio. Esto es fuente de ineficiencias de toda índole que finalmente terminarán por perjudicar al consumidor y, además, acrecienta el riesgo de captura del regulador por parte de los incumbentes y de captura de rentas originada por la información asimétrica.

Se recuerda, además, que la referencia al análisis de las circunstancias del mercado implica la aplicación por la Administración de tests económicos sobre las decisiones de los operadores, lo que supone un elemento de control de la oferta del mercado que está prohibido por la Directiva de Servicios y la

legislación nacional de transposición. Una modificación en línea con el espíritu de dicha normativa debería conducir a su eliminación²¹.

Por otro lado, el artículo 181.2, 2º párrafo del ROTT propuesto añade: “Se entenderá que se produce la citada situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar la autorización, cuando la relación entre el número de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor domiciliadas en la Comunidad Autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte público de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en su territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.”

Se establece un umbral a partir del cual se considera que se ha de impedir el acceso de nuevos operadores²²: la **proporción de una licencia de alquiler de vehículos con conductor por cada treinta licencias de taxis**. No se aporta información de por qué debe existir esta proporción y por qué ha de ser esa y no otra más favorable a la competencia la proporción entre operadores de cada tipo.

A falta de una justificación fundada de ambas circunstancias se propone su eliminación.

III.2.3 Compartimentación geográfica

El PRD dispone en el nuevo apartado 5 del artículo 182 que “Los vehículos dedicados a la actividad [...] deberán ser utilizados habitualmente en [...] el territorio en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan [...] éstos deberán tener su base de operaciones en el municipio en que se encuentre domiciliada la empresa, debiendo resultar localizables en éste, salvo que se justifique que se encuentran prestando un servicio previa contratación.” Además, se dispone un umbral a partir del cual no se considera que cumplen la norma: “...cuando el 20 por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un mes natural no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio”.

Esta compartimentación excesiva del mercado consolida el sistema de licencias vinculadas a localidades en cada municipio del territorio nacional, así como también la supedita, por su configuración, al mercado local de taxis. Así mismo, como en el caso anterior, no se aporta una justificación de la necesidad de imponer un umbral ni, en su caso, por qué se ha escogido ese umbral tan restrictivo, que prácticamente impide ofrecer servicios de manera continuada fuera del lugar de domiciliación de la autorización.

²¹ Recordemos, no obstante, que la Directiva de Servicios no es directamente aplicable al sector del transporte. Sin embargo, la modificación de la LOTT operada por la Ley Ómnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre de 2009), se basaba en la referida Directiva, y se introdujeron modificaciones procompetitivas en este sector derivadas de los principios establecidos en la Directiva.

²² “Se entenderá que se produce la citada situación de desequilibrio, y en consecuencia procederá denegar la autorización [...]”

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

Para un análisis de la justificación de esta medida, se ha de partir de la base de que el artículo 91 LOTT, pese a que permite establecer reglamentariamente condiciones en relación con el origen o destino de los servicios en su apartado segundo, dispone en el apartado primero el principio general: *“las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio”*. Por lo tanto, cualquier restricción del principio general deberá estar suficientemente justificada, y se ha de interpretar restrictivamente. Asimismo, la redacción propuesta del artículo 181.5 del ROTT parece suponer una cierta contradicción con el apartado segundo de ese mismo artículo²³.

Por otro lado, la reciente Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado afirma que dicha unidad se fundamenta en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda, salvo excepciones²⁴ que deberían ser objeto de rigurosa justificación, obstaculizarla directa o indirectamente.

A falta de una justificación fundada de ambas circunstancias se propone su eliminación.

III.3 Observaciones adicionales

En el IPN 41/10 se formulaban observaciones respecto de aspectos adicionales relativos a los artículos 181 y 182 ROTT, así como en cuestiones no tratadas por el actual PRD. La CNMC reitera las observaciones realizadas en dicho informe, mencionando las restricciones a la competencia vigentes y la recomendación, en su caso, de eliminación de las mismas en caso de falta de justificación.

²³ *“Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior.”*

²⁴ Todo ello sin perjuicio de que el principio de eficacia en todo el territorio puede ser desplazado de su aplicación, por ejemplo, cuando el número de operadores económicos en un lugar determinado sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

III.3.1 Vigente artículo 181.1 e): Disposición de garajes o lugares de aparcamiento cuando así lo exija el Ministro de Fomento o la Comunidad Autónoma competente para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.

Dado que no parece imprescindible que los operadores dispongan de garajes o aparcamientos para los vehículos para ejercer su actividad, esta exigencia de contar con estos inmuebles para poder estar autorizado a operar constituye una barrera económica de entrada injustificada para los operadores. Adicionalmente, el hecho de que esa exigencia no esté en el ROTT sino que se derive a su desarrollo por Orden Ministerial o por normativa autonómica, introduce un riesgo de segmentación geográfica del mercado, ya que se pueden introducir regulaciones diversas con potenciales restricciones, no previstas en el ROTT, en los diferentes territorios del Estado.

En todo caso, se constata una vez más la ausencia de justificación expresa de la medida, así como de su contenido y alcance concreto, dejando en manos de la Administración su determinación y su modificación, lo que genera incertidumbre regulatoria, y desincentiva la entrada en el sector y la competencia entre operadores.

A falta de una justificación fundada se propone su eliminación.

III.3.2 Vigente artículo 181.1 g): Las demás condiciones que establezca el Ministro de Fomento o la Comunidad Autónoma competente (respetando las condiciones que el Ministerio pueda establecer) para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones.

Esta posibilidad es una puerta abierta a la restricción de acceso al mercado y a la libre prestación de servicios, que genera incertidumbre regulatoria, limita la capacidad de los operadores para competir, y otorga una discrecionalidad excesiva y difusa a la Administración para imponer las condiciones de acceso al mercado. Además, en el caso de la Administración General del Estado, desde el punto de vista estrictamente jurídico, este apartado conlleva una reducción de la jerarquía de las normas necesarias para imponer restricciones a los operadores, pasando de Real Decreto a Orden Ministerial.

A falta de una justificación fundada se propone su eliminación.

III.3.3 Vigente artículo 182.1 ROTT (contratación previa del servicio)²⁵

Este precepto establece la necesidad de contratar previamente el servicio en las oficinas de la empresa arrendadora situadas en el municipio donde esté domiciliada la correspondiente autorización. La obligación de disponer de una oficina en el municipio en cuestión en la cual poder contratar los servicios de manera presencial supone una restricción a la libre competencia consistente en limitar la capacidad de auto-organización de los operadores y de ofrecer sus servicios en el mercado, así como, *caeteris paribus*, un encarecimiento innecesario de los costes para poder operar.

A falta de una justificación fundada se propone su eliminación.

²⁵ *“El servicio de arrendamiento de vehículos con conductor deberá contratarse previamente en las oficinas o locales de la Empresa arrendadora situados en el municipio en el que esté domiciliada la correspondiente autorización, debiendo llevarse a bordo del vehículo copia acreditativa del contrato...”*

