

## **IPN 41/10. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. REGLAMENTO DE TRANSPORTE TERRESTRE**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El PRD de referencia propone la modificación del Reglamento de desarrollo de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), con objeto de adecuar la normativa reglamentaria vigente en materia de servicios **de transportes por carretera**, fundamentalmente en relación con el transporte de viajeros, a las leyes de transposición de la Directiva de Servicios. Las modificaciones relativas al transporte por ferrocarril, el otro componente de los transportes terrestres, han sido analizadas en el informe de la CNC IPN 30/09 (Reales Decretos Ómnibus. Sector Ferroviario).

Dado el carácter omnicomprendido y prolijo del desarrollo reglamentario de la regulación de los transportes terrestres contenida en el ROTT, las observaciones presentadas en este informe no tienen carácter exhaustivo y, no agotan las posibles recomendaciones que pudieran derivarse de una revisión integral de la regulación del sector que pudiera acometer la CNC en el futuro.

#### **Las modificaciones propuestas en este PRD afectan a:**

- El régimen tarifario aplicable a los transportes por carretera, del que sólo permanecerán sujetos a tarifas máximas obligatorias los transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general.
- Los límites cuantitativos para el otorgamiento de títulos habilitantes para operar en este sector, que van a quedar suprimidos con carácter general
- El plazo de validez de los referidos títulos, que no podrá ser modificado (es decir, condicionados o incluso revocados), como hasta ahora, por la Administración una vez concedidos.
- El régimen jurídico de los arrendamientos de vehículos con y sin conductor, que debe ser reformado para adaptarle a la nueva LOTT, modificada mediante la Ley Ómnibus. La liberalización del sector propuesta presenta diverso grado de profundidad y acierto. En general, la propuesta de nueva regulación de los arrendamientos sin conductor es más procompetitiva que la planteada en la reforma de los arrendamientos con conductor.
- Las estaciones de transportes de mercancías y viajeros, donde apenas se aprecia modificación alguna
- Los centros de información y distribución de cargas, respecto a los cuales se suprimirá toda la regulación específica existente en el actual ROTT.

En el Informe se recogen dos categorías de observaciones. El apartado de “**observaciones generales**” recoge los elementos de la regulación del ROTT cuya modificación no propone el PRD, pero que, por considerarse restrictivos de la competencia, se recomienda su modificación o supresión, mientras que en el apartado de “**observaciones a los artículos modificados por el PRD**” se evalúan las modificaciones del ROTT propuestas.

El Informe recuerda finalmente la necesidad de revisar la regulación nacional vigente con objeto de adaptarla al Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, que ha entrado en vigor el pasado 3 de diciembre.

## **I. Observaciones generales**

Estas observaciones se refieren a los seis ámbitos siguientes:

- ***La ordenación del acceso a las actividades de transporte terrestre***

Se recomienda suprimir la discrecionalidad de la potestad del Ministro de Fomento de elevar el capital mínimo exigido en el propio ROTT para acceder al mercado hasta el triple de ese valor, sobre la base de asegurar la solvencia para poder operar.

- ***El transporte regular de viajeros. Derechos de preferencia y tanteo***

Se identifican tres derechos de preferencia y uno de tanteo, que se consideran fuertemente restrictivos de la competencia, y se solicita su supresión. Estos privilegios se refieren a los siguientes casos:

- *El derecho de preferencia a los concesionarios vigentes de servicios regulares permanentes de uso general en los concursos de su concesión*
  - *El derecho de preferencia a los concesionarios vigentes de servicios regulares permanentes de uso general para la obtención del servicio temporal coincidente en itinerario*
  - *El derecho de preferencia de los prestadores de servicios de transportes regulares temporales de viajeros cuando se decide la conversión de esos servicios en servicios regulares permanentes*
  - *El derecho de tanteo de los titulares de autorizaciones especiales para la prestación de servicios de transportes regulares permanentes de uso general cuando se decide que el servicio pase a prestarse mediante concesión*
- ***Restricciones a la competencia presentes en la regulación de determinados servicios de transporte de viajeros***

Se destacan diversas restricciones que afectan a sectores específicos, tales como el transporte discrecional en automóviles de turismo (donde se impone la obligación de que los servicios se inicien en el término municipal en que se encuentre domiciliada la autorización del vehículo con el que se realiza el transporte), los transportes turísticos (donde se impone que los precios de este tipo de transportes sean superiores en al menos un 30% a los de otros transportes urbanos de recorrido coincidente) o los transportes sanitarios (donde se exige tener un número mínimo de vehículos).

- **Otros servicios de transporte**

En esta categoría se detectan dos restricciones que afectan a los transportes privados complementarios es decir, los relativos, por ejemplo, a los vehículos de reparto de mercancías de las empresas cuya actividad principal no es el transporte de mercancías. Éstas son: la potestad de la Administración de limitar el número de vehículos, las plazas o la capacidad de carga, que puedan realizar estos vehículos de transporte al amparo de la autorización correspondiente; y la de establecer requisitos relativos a los vehículos, sus conductores u otras circunstancias.

- **Agencias de transporte de mercancías**

La actividad de estas agencias está sujeta a dos requisitos anticompetitivos: la obligación de disponer de un local dedicado en exclusiva a actividades de transporte, y la exigencia de que las funciones propias de las agencias se lleven a cabo con personal integrado en su plantilla, debiendo contratar el transporte y distribución de las mercancías con empresas de transporte público.

## **II. Observaciones a los artículos modificados por el PRD**

La CNC comparte el sentido y el alcance de algunas de las reformas que se proponen, aunque quedan importantes lagunas, tales como:

- **La regulación de los títulos habilitantes para la realización de transporte público por carretera.**

Se recomienda la supresión de las dos restricciones a la competencia siguientes, presentes todavía en el PRD: la prohibición a las personas físicas de obtener más de un título habilitador, y la obligación de las personas jurídicas de revestir determinadas formas jurídicas para poder operar.

- **El régimen del arrendamiento de vehículos sin conductor**

Aunque este mercado ha sido objeto de mejoras regulatorias, se considera que deberían haberse introducido además otras modificaciones, como por ejemplo la supresión de la obligación de celebración de los contratos en los locales u oficinas de la empresa arrendadora. También se pone de relieve la posibilidad que ofrece el texto actual de introducir nuevos requisitos mediante el establecimiento de prescripciones para la formalización de los contratos por Orden Ministerial.

- ***El régimen del arrendamiento de vehículos con conductor***

Este es el apartado en el que se recoge un mayor número de observaciones, destacándose la conveniencia de replantear todo el régimen regulatorio sobre la base de las modificaciones introducidas por la Ley Ómnibus.

En cuanto a las modificaciones propuestas en el PRD, se observa que éstas no eliminan las siguientes restricciones a la competencia:

- *La obligación de disponer de un local dedicado en exclusiva a esta actividad.*
- *La obligación de disponer de un número mínimo de vehículos.*
- *La obligación de que los vehículos tengan carácter representativo pudiendo exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones.*
- *La determinación administrativa de la antigüedad máxima del vehículo no se basa en criterios objetivos.*
- *La posibilidad de que la Administración imponga la obligación de disponer de garajes o lugares de aparcamiento.*
- *La obligación de disponer de un mínimo de conductores por vehículo*
- *La potestad del Ministro de Fomento y las Comunidades Autónomas de establecer cualesquiera otras condiciones adicionales.*

Existen además otras restricciones contenidas en el régimen reglamentario vigente del arrendamiento de vehículos con conductor que el PRD debería modificar, entre las cuales se ponen de relieve las tres siguientes:

- *Las barreras de entrada que supone la existencia de un doble filtro administrativo para operar, constituido por la intervención del Ayuntamiento mediante la emisión de informe favorable y la autorización de la comunidad autónoma.*
- *La necesidad de contratar previamente el servicio en las oficinas que la empresa arrendadora tenga en el municipio donde esté domiciliada la correspondiente autorización.*

- *La prohibición de llevar signos externos identificativos en los vehículos, que dificulta incluso la posibilidad de reconocimiento por los consumidores de los vehículos de la propia empresa.*

### **III. Conclusiones**

El principal obstáculo al funcionamiento eficiente del mercado es la extensa, intensa y prolija regulación administrativa del sector, por lo que, en opinión de la CNC, debe llevarse a cabo una revisión en profundidad, que abarque todos los subsectores que comprende, con la finalidad de que la competencia pueda promover la eficiencia en este mercado.

La inclusión de la LOTT en la Ley Ómnibus parecía indicar una ambiciosa voluntad política de liberalización del sector, dado que la Directiva de Servicios, de acuerdo con su artículo 2.2 b), no obliga a su aplicación a los servicios en el ámbito del transporte incluidos en el Título V del TCE (actual Título VI TFUE).

Este PRD parece desmentir esa percepción. Es cierto que, en su aplicación y desarrollo de la LOTT, introduce algunas modificaciones que la CNC aprueba y apoya, tales como el avance en la liberalización en materia de tarifas, la supresión de la capacidad de la Administración de controlar el acceso al mercado de los operadores mediante el establecimiento de límites cuantitativos en el otorgamiento de títulos habilitantes, o la supresión de la capacidad del Gobierno, tras consultar a órganos administrativos y sectoriales, de revocar o condicionar, en cualquier momento, los títulos habilitantes existentes.

No obstante, deja sin modificar extensas áreas de actividad, e introduce mejoras solo parciales en otras muchas.

Quizá lo más problemático es que mantiene o incluso introduce restricciones que son inconsistentes con el espíritu de la Directiva de Servicios, tales como la repetida referencia a la valoración de las circunstancias del mercado por parte de la Administración, lo cual supone la realización de test económicos para autorizar el acceso a la actividad en diversas áreas (por ejemplo en el ámbito del arrendamiento de vehículos con conductor), o para que la Administración pueda elevar los umbrales de capacidad económica exigidos para poder operar. En otros casos las restricciones son contrarias de hecho a la propia letra de la LOTT modificada por la Ley Ómnibus. Por ejemplo: en el alquiler de vehículos con conductor, el nuevo artículo 181.1 introduce requisitos como la obligación de disponer de, al menos, un local dedicado en exclusiva a la actividad, o de disponer de un número mínimo de vehículos, así como el que puedan exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones a los vehículos.

En definitiva, la CNC considera que este PRD supone la pérdida de la gran oportunidad que ha abierto la reciente modificación de la LOTT para reformar el ROTT de manera más procompetitiva.

En particular, podrían haberse suprimido los derechos de preferencia y tanteo de los operadores que todavía persisten en las numerosas áreas que se analizan en el informe. La CNC llama la atención de nuevo sobre la necesidad de suprimir estos privilegios anticompetitivos, supresión que, si bien estuvo contemplada en las primeras versiones del Proyecto de Ley de Economía Sostenible, no figura en el texto que se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria.

## **IPN 41/10. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. REGLAMENTO DE TRANSPORTE TERRESTRE**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 5 de mayo de 2010, ha aprobado el presente informe, relativo al *Proyecto de Real Decreto que modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. Dicho informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La solicitud de informe fue remitida por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, con fecha de entrada en la CNC 5 de abril de 2010, solicitando la emisión de informe por la CNC a la mayor brevedad posible.

### **I. ANTECEDENTES**

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, pretende conseguir la consolidación de un mercado interior de servicios en la Unión Europea. La necesidad de trasponer esta norma comunitaria ha motivado que los legisladores nacionales promuevan medidas de eliminación y reducción de cargas administrativas y legales que limitan el desarrollo de los mencionados servicios, sea en su vertiente de prestación con establecimiento permanente (libertad de establecimiento), sea en la de prestación sin establecimiento permanente (libertad de prestación de servicios). Estas medidas tienen por misión realizar las reformas necesarias dirigidas al funcionamiento efectivo del mercado interior de servicios.

En el ámbito estatal, desde un punto de vista legislativo, por un lado, se ha aprobado una ley horizontal, la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas)*, donde se establecen las líneas generales por las que se regirá la regulación de las actividades de servicios, con la finalidad de inspirar la mejora global del marco regulatorio del sector. Por otro lado, se ha optado por complementar la transposición de la Directiva mediante la anterior Ley con 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 (la llamada Ley Ómnibus)*, que efectúa las adaptaciones sectoriales necesarias para asegurar, caso por caso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la norma europea. Esta *Ley Ómnibus* operó modificaciones en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.



Además de estas modificaciones legales, también es necesario adecuar determinadas normas de rango reglamentario del ámbito de distintos Ministerios a la mencionada Directiva de Servicios y sus leyes de transposición, proceso de adaptación que inicialmente estaba previsto que terminase el 28 de diciembre de 2009. El Real Decreto objeto del presente informe responde a dicho objetivo.

## **II. CONTENIDO**

Con el fin de adecuar la normativa reglamentaria a las leyes de transposición de la Directiva de Servicios, el proyecto de Real Decreto (en adelante PRD) en cuestión modifica el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante ROTT), aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

El PRD modifica el ROTT en materia de transportes por carretera mediante el contenido de su artículo único, en cuyos catorce apartados se modifica la redacción de los artículos 28, 42, 161, 176, 177, 178, 181, 184 y 185, y se suprimen los artículos 44, 45.3, 174, 175, y 188 a 192.

Las modificaciones del ROTT que propone el PRD afectan al transporte por carretera, principalmente en los siguientes ámbitos: el régimen tarifario aplicable a esta modalidad de transportes que solo someterá a tarifas máximas obligatorias los transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general; los límites cuantitativos para el otorgamiento de títulos habilitantes para operar en dicho sector, que van a quedar suprimidos con carácter general; el plazo de validez de los referidos títulos, que no van a poder ser revocados o condicionados por la Administración una vez concedidos; el régimen jurídico de los arrendamientos de vehículos con y sin conductor, que requiere su adaptación a la liberalización introducida con la modificación de la LOTT mediante la Ley Ómnibus, más procompetitiva en la reforma de los arrendamientos sin conductor que en la de arrendamientos con conductor; la regulación de los requisitos para las estaciones de transportes de mercancías y viajeros, donde apenas se aprecia modificación alguna; y la de centros de información y distribución de cargas, de los que se suprime toda la regulación específica existente en el ROTT.

## **III. OBSERVACIONES**

La eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio de los servicios guarda una estrecha relación con la erradicación de las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento que pretenden conseguirse mediante la transposición de la Directiva. Así, un marco normativo en el que se potencien dichas libertades



contribuye a que existan menos barreras a la entrada de operadores y menos limitaciones a la prestación de servicios y por tanto, contribuye a potenciar la competencia en los mercados. Es por ello que resulta conveniente aprovechar esta oportunidad para adoptar un enfoque ambicioso que permita eliminar, en profundidad, las restricciones a la competencia que resulten injustificadas por ser innecesarias o desproporcionadas.

Tal ejercicio de identificación de las restricciones a la competencia presentes en la regulación, así como la justificación de la necesidad y proporcionalidad de dichas restricciones y, en su caso, la utilización de alternativas regulatorias menos restrictivas de la competencia, es lo que propone la CNC a las Administraciones Públicas en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia*. Esta metodología puede resultar particularmente útil en el contexto de transposición de la Directiva de Servicios, dada la finalidad de dicha norma.

En esta línea, el presente informe incluye observaciones de naturaleza diversa. En primer lugar, bajo el apartado de “observaciones generales”, se ponen de manifiesto determinados aspectos de la regulación del ROTT que, sin ser objeto de modificación por el PRD objeto de informe, se consideran restrictivos de la competencia y, en consecuencia, habría resultado conveniente modificarlos o suprimirlos con ocasión de la nueva regulación proyectada. Dado el carácter omnicomprensivo del ROTT en el desarrollo reglamentario de la regulación de los transportes terrestres, las apreciaciones que se realizan en este sentido no tienen carácter exhaustivo y, evidentemente, no agotan las posibles recomendaciones que pudieran derivarse de una revisión integral de la regulación del sector que pudiera acometer la CNC en el futuro.

En segundo lugar, el apartado de “observaciones a los artículos modificados por el PRD” tratará aquellos aspectos de la regulación del transporte terrestre sobre los cuales el PRD introduce modificaciones, sin perjuicio de hacer referencia asimismo a aspectos de las actividades concernidas que, no habiendo sido modificados, se considera que habría resultado conveniente modificar o suprimir.

Por otra parte, se destaca asimismo la necesidad de revisión de las normas nacionales vigentes para adaptarlas al contenido del Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) 1191/69 y (CEE) 1107/70 del Consejo. Esta norma entró en vigor el pasado 3 de diciembre de 2009.

Las observaciones formuladas en este informe no agotan las posibilidades de identificación de restricciones de la competencia existentes en el ROTT, que establece una profunda y amplia intervención administrativa en las materias que regula.

### **III.1 Observaciones generales**

Dentro de la amplia intervención administrativa en la actividad de este sector que establece la normativa española, las normas axiales de referencia son la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y su Reglamento de desarrollo, el ROTT.

Dichas normas configuran un sistema regulatorio constituido por diversos tipos de transporte, que diferencia los transportes públicos de los privados, los de viajeros de los de mercancías, los permanentes de los temporales,... quedando sometidos cada uno de ellos a diferente regulación.

El objetivo de este apartado del informe es poner de manifiesto una serie de restricciones a la competencia contenidas en el ROTT vigente, que, desde la perspectiva de la CNC, están insuficientemente justificadas o son desproporcionadas en relación con la finalidad que se persigue, existiendo la posibilidad de establecer otra regulación menos restrictiva de la competencia a partir de la LOTT actualmente en vigor.

#### ***A) Sobre la ordenación del acceso a las actividades de transporte terrestre***

La principal restricción a la competencia de aplicación general en la regulación por el ROTT de esta actividad consiste en la barrera de entrada al mercado que constituyen los requisitos de capacidad económica de los operadores dedicados al transporte terrestre, desarrollados en el artículo 40.2 de dicho Reglamento. Así, la imposición de exigencia de un capital mínimo para poder operar en el mercado supone una barrera económica a la entrada para los operadores potenciales, que requiere justificación.

Por otra parte, el capital exigible a los operadores puede ser aumentado por el Ministro de Fomento hasta el triple del valor mínimo establecido en la norma en función del tipo de actividad, como requisito de capacidad económica para poder acceder al mercado.

Debe destacarse que este mecanismo no se articula como una actualización de los umbrales, sino como un aumento de las exigencias de capital: *“El Ministro de Fomento podrá elevar las referidas cantidades hasta el triple”*. Si el objetivo fuese el de actualizar el montante económico de dichos umbrales para adaptarlos a la evolución de los precios, debería explicitarse dicho objetivo y articular unos mecanismos de actualización que sean precisos y objetivos

El presupuesto que fundamenta el uso esta capacidad de la Administración se expresa en el ROTT con una afirmación genérica “*cuando las circunstancias del mercado determinen que sólo las empresas con una capacidad económica superior a la anteriormente señalada resultan idóneas para desenvolverse con eficacia*”.

Sin perjuicio de la posible justificación para fijar unos umbrales de capacidad económica para la realización de esta actividad, esta facultad de la Administración de elevar dichos umbrales, dependiendo de las “circunstancias del mercado”, potencia el grado de restricción de la competencia de la barrera económica inicialmente existente, determinando un incremento en los costes de acceso al mercado, y generando incertidumbre regulatoria en cuanto a la posibilidad de su ejercicio, lo cual perjudica las condiciones de competencia para los operadores. Además, concede a la Administración un elevado grado de discrecionalidad, ya que será ésta la que evalúe si “las circunstancias del mercado” sugieren la necesidad de elevar el capital mínimo necesario para acceder y operar.

En todo caso, esta capacidad pone en manos del Ministro un mecanismo de control sobre la oferta, ya que puede exigir una mayor capacidad económica para operar sin justificar suficientemente la necesidad de la medida, alegando que las “circunstancias del mercado” lo demandan o aconsejan.

Esta expresión que utiliza el precepto referida a las “*circunstancias del mercado*”, cuya valoración deja en manos de la Administración, remite a un tipo de **test o prueba económicos** para el otorgamiento de los títulos habilitantes necesarios para operar en el mercado, barrera de acceso sin la cual no se puede desarrollar la actividad en cuestión. Este tipo de supeditación de la concesión de una autorización o licencia para operar a la existencia de una necesidad económica o demanda en el mercado es contraria al espíritu y al texto de la Directiva de Servicios (apartado 5 del artículo 14).

**En definitiva, la medida en cuestión no se considera suficientemente justificada y se recomienda su supresión.**

### ***B) Sobre el transporte regular de viajeros. Derechos de preferencia y tanteo***

El ROTT establece una serie de derechos de preferencia en la renovación de la concesión otorgados al operador que ya presta sus servicios en el mercado, esto es, al concesionario vigente. La existencia de estos derechos limita el acceso al mercado de potenciales operadores, porque tiende a privilegiar a los operadores ya establecidos en el mercado en detrimento de nuevos operadores, a quienes se les reduce o anula los incentivos de entrada,

relajándose así la tensión competitiva sobre el concesionario vigente. En ocasiones, *de iure* o *de facto*, esta preferencia constituye una barrera absoluta.

Este tipo de restricciones son especialmente perniciosas para la competencia, pues operan en mercados en los que se otorgan derechos exclusivos de explotación de concesiones administrativas, lo que supone que se otorgan monopolios a los concesionarios. En estos mercados, en los que, por tanto, no existe competencia una vez otorgado el título habilitante, la tensión competitiva se produce en la lucha por el mercado. Si, en estos casos, se favorece la permanencia del único operador existente, se tiende a perpetuar el monopolio, por lo que la libre competencia resulta gravemente dañada. Con frecuencia, además, los objetivos que persigue la atribución de dichas preferencias (premiar el buen desempeño de la concesión, establecer compensaciones por déficits de explotación...) se pueden conseguir de manera menos restrictiva de la competencia.

Por ello, desde la CNC se considera que este tipo de derechos deben suprimirse de plano de la regulación.

Ejemplos de estos derechos de preferencia los encontramos en diversos preceptos en el ROTT:

***B.1) Derecho de preferencia de los concesionarios vigentes de servicios regulares permanentes de uso general en los concursos de su concesión (artículo 73.3 ROTT)***

Este derecho de preferencia se apoya en el artículo 74.2 LOTT, que establece que la oferta del concesionario vigente ha de tener preferencia sobre otras similares, siempre que la prestación del servicio se haya realizado en condiciones adecuadas.

A este respecto, el artículo 73.3 ROTT dispone, por un lado, que se considera que la oferta del concesionario vigente es similar a la más competitiva- y, en consecuencia, dicho concesionario tiene derecho de preferencia- si la diferencia entre ellas es igual o inferior al 5% y, por otro, que el servicio se ha prestado en condiciones adecuadas cuando el fin de la concesión no se haya debido a caducidad o renuncia y el concesionario no haya sido sancionado en ninguno de los tres años naturales anteriores al de la finalización del plazo concesional, ni en éste, por la comisión de tres o más infracciones de carácter muy grave, o de siete o más de carácter grave.

La CNC ha considerado repetidamente, y así se ha puesto de manifiesto en varios informes, que debería eliminarse totalmente dicha preferencia de la LOTT. Sin perjuicio de lo anterior, una ventaja de un 5% en los concursos para

la obtención de las concesiones resulta decisiva para desvirtuar el juego competitivo entre licitadores<sup>1</sup>.

***B.2) Derecho de preferencia de los concesionarios vigentes de servicios regulares permanentes de uso general para la obtención del servicio temporal coincidente en itinerario (artículo 103.2 ROTT)***

Otro derecho de preferencia lo encontramos en el caso de los transportes regulares temporales de viajeros.

Así, dispone el artículo 103.2 ROTT que *“Cuando, aun procediendo el establecimiento de un servicio temporal, el itinerario por el que discurra el tráfico del mismo tuviera el mismo origen o destino y coincidiera en más de un 90 por 100 con el de un servicio permanente de uso general, o con el obtenido por la adición de los itinerarios de dos servicios preexistentes de dicho tipo, computándose el mismo únicamente entre paradas que éstos tuvieran autorizadas, se concederá derecho de preferencia análogo al previsto en el artículo 73.3 en el concurso para la adjudicación del servicio temporal al titular del servicio con itinerario coincidente o, cuando la coincidencia fuera conjuntamente con dos servicios, a la Sociedad que en su caso constituyan los titulares de éstos”*.

A la hora de evaluar la necesidad de este derecho de preferencia, se ha de tener en cuenta que la empresa que venga explotando el servicio regulado en este precepto ya cuenta con una posición económica ventajosa de partida, derivada de la situación que se describe en el propio artículo, lo que hace que no sea recomendable añadir una ventaja jurídica a la material que ya posee.

El derecho de preferencia que se otorga es el mismo que en el caso anterior.

***B.3) Derecho de preferencia de los prestadores de servicios de transportes regulares temporales de viajeros cuando se decide la conversión de esos servicios en servicios regulares permanentes de uso general (artículo 104.2 ROTT)***

En el mismo caso de los transportes regulares temporales de viajeros, cuando la Administración decida la transformación del servicio en permanente, el

---

<sup>1</sup> Vid. Informe del antiguo TDC sobre la concentración NATIONAL EXPRESS / CONTINENTAL AUTO / MOVELIA; el informe de la CNC de 2008 sobre la competencia en las concesiones de transporte de viajeros en autobús, y el reciente informe de marzo de 2010, de seguimiento de los procesos de renovación de concesiones de viajeros en autobús de titularidad estatal. En dicho informe, queda acreditado que el margen del 5% a favor del concesionario vigente desvirtúa completamente la competencia en los procesos de renovación de concesiones a los que dicho concesionario decide presentarse.

artículo 104.2 ROTT dispone que *“la empresa que viniera prestándolo tendrá en el correspondiente concurso, análogo derecho de preferencia al establecido en el punto 3 del artículo 73”*.

Nuevamente, nos encontramos ante una situación económica de partida ventajosa para el concesionario, derivada de estar efectivamente prestando el servicio con carácter inmediatamente anterior a su salida a licitación, que hace innecesaria una ventaja jurídica adicional.

El derecho de preferencia que se otorga es el mismo que en el caso anterior.

***B.4) Derecho de tanteo de los titulares de autorizaciones especiales para la prestación de servicios de transportes regulares permanentes de uso general cuando se decide que el servicio pase a prestarse mediante concesión (artículo 100 ROTT)***

El artículo 100 ROTT<sup>2</sup> crea un derecho de preferencia absoluto, al establecer que, para el caso de la transformación de las autorizaciones especiales para la prestación de servicios permanentes de uso general en servicios ordinarios prestados mediante concesión, el anterior titular de la autorización especial tendrá derecho de tanteo en el correspondiente concurso de adjudicación de la concesión, siempre que haya venido prestando el servicio de forma adecuada.

El derecho de tanteo supone que, con independencia de las condiciones que haya ofertado cada uno de los licitadores, quien ostente este derecho puede quedarse con la concesión, subrogándose en la posición del licitador que realizó la mejor oferta.

Este tipo de privilegios desincentivan fuertemente la competencia entre operadores o la anulan, ya que se sabe que sea cual sea el resultado de la licitación el operador que ostente este derecho podrá quedarse con la concesión.

Este privilegio puede justificarse sobre la base de los beneficios derivados de contar con un operador ya instalado, que conoce el sector, la línea y el trayecto, que viene operando desde hace tiempo, frente a los ajustes que suele implicar el cambio de operador.

---

<sup>2</sup> El ROTT prevé que en aquellos servicios permanentes de uso general en los que por falta de rentabilidad no sea posible la prestación del mismo, o no aparezca garantizada su adecuada realización y continuidad, manteniendo las exigencias generales en relación con las concesiones administrativas, dichos servicios podrán ser prestados de acuerdo con condiciones más flexibles, por las personas que obtengan la necesaria autorización administrativa especial que habilite para dicha prestación.



La CNC considera, no obstante, que los perjuicios derivados de la restricción a la competencia que supone este tipo de privilegios no se ven compensados por los beneficios que pueda proporcionar el mantenimiento del operador vigente, ya que si bien el cambio de operador puede originar inicialmente alguna incidencia en la explotación de la línea, el cierre a la competencia que supone este tipo de privilegios origina unos perjuicios significativamente más duraderos e importantes tanto al mercado como a los usuarios, e, incluso, a la propia Administración.

### ***C) Restricciones a la competencia presentes en la regulación de determinados servicios de transporte de viajeros***

#### ***C.1) Transporte discrecional en automóviles de turismo (artículo 125 ROTT)***

Otro ejemplo de restricción que se produce en este mercado de **servicios de transporte de viajeros** es el que se encuentra en el artículo 125 ROTT, que dispone, como regla general, que estos servicios deberán iniciarse en el término municipal en que se encuentre domiciliada la autorización de transporte. Esta es una restricción geográfica a la libre competencia que limita el número de operadores en el mercado.

El artículo 91 LOTT dispone lo siguiente:

*“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.*

*De lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios.”*

La CNC considera que este tipo de restricciones de carácter geográfico no deberían realizarse con carácter general en relación con actividades de diversa naturaleza (el transporte discrecional en vehículos de turismo incluye, por ejemplo, el servicio de taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor). En todo caso, la mera exigencia de esta autorización establecida en la Ley no exime de la necesidad de justificar expresamente la aplicación de esta medida a cada actividad concreta.

**En conclusión, se considera que su establecimiento ha de justificarse en relación con cada actividad específica.**

#### ***C.2) Transportes turísticos (artículo 129 ROTT)***



**En el caso de los transportes turísticos**, cuando revisten carácter periódico y se prestan con reiteración de itinerario, el artículo 112 LOTT prevé que *“cuando los transportes turísticos sean sustancialmente coincidentes con servicios regulares de transporte de viajeros de uso general, el precio de los mismos y de los correspondientes servicios complementarios deberá ser superior, en el porcentaje que reglamentariamente se establezca, al del transporte realizado en la línea regular de que se trate”*. La finalidad es evitar que la competencia injustificada resulte lesiva para los intereses de la correspondiente línea regular coincidente.

Pudiendo encontrar amparo en la ley, resulta sin embargo desproporcionada la regulación que hace el ROTT, al determinar el artículo 129 que, en estos casos, *“el precio de la combinación contratada ... deberá ser, al menos, un treinta por ciento superior a la tarifa del transporte en el servicio regular”*.

La CNC considera que una diferencia al alza de, como mínimo, un 30%, establecida con carácter general, reduce la capacidad y los incentivos de los operadores para competir, y produce un perjuicio directo a los usuarios de este tipo de transporte, que se ven sometidos por determinación reglamentaria a unos precios mayores de los que podrían prevalecer.

### **C.3) Transportes sanitarios (artículos 137 ROTT)**

En la regulación de los transportes sanitarios, el artículo 137 ROTT establece un requisito para poder operar que se considera injustificado: la disposición de un número mínimo de vehículos a determinar por Orden Ministerial (el número mínimo no puede ser superior a 10).

Un número mínimo de vehículos supone una barrera económica a la entrada que puede hacer que se encarezca o dificulte la prestación del servicio en determinadas zonas del territorio, donde podrían instalarse operadores de pequeño tamaño. Así, esta restricción puede resultar insalvable para muchos operadores potenciales, que pueden ver cerrado su acceso al mercado. Asimismo, no se presenta justificación alguna de la razón por la que se ha determinado ese número mínimo y no otro.

Este requisito constituye una barrera económica de acceso al mercado, supone una restricción a la organización de los operadores y limita las posibilidades de los operadores de ofrecer sus servicios en el mercado.

**No se encuentra justificación razonable suficiente para esta restricción. Se recomienda su supresión.**

## **D) Otros servicios de transporte**

### **Transportes privados complementarios (artículo 158 ROTT)**

El artículo 158 ROTT incluye barreras adicionales para el otorgamiento de las autorizaciones de **transporte privado complementario**<sup>3</sup>:

- a. La primera de estas barreras la constituye la potestad de la Administración, en función de los datos obtenidos en el procedimiento para otorgar la autorización, de *“limitar el número de vehículos, o de las plazas o capacidad de carga de éstos, que puedan realizar transporte al amparo de la autorización”*.

En opinión de la CNC, esta facultad, reglamentariamente establecida, contiene un margen de discrecionalidad del que la Administración no debería gozar, especialmente por la naturaleza de este tipo de transporte y porque ya se encuentra sujeto a autorización administrativa. Asimismo, debe tenerse en cuenta que esta facultad permite a la Administración erigir barreras a la competencia, consistentes en la determinación o limitación de las características de los vehículos, generando además incertidumbre en los operadores.

- b. La segunda de estas barreras consiste en el condicionamiento del otorgamiento de autorizaciones al cumplimiento de requisitos que establezca el Ministro de Fomento relativos a *“los vehículos, sus conductores u otras circunstancias para garantizar el desenvolvimiento equilibrado del mercado de transporte”*.

Esta barrera a la competencia limita la capacidad de los operadores para competir al restringir las posibilidades de elección del prestador de los servicios, y somete la oferta de servicios en el mercado al control del Ministro sin justificación objetiva alguna.

## **E) Agencias de transporte**

### **Agencias de transporte de mercancías (artículo 162 ROTT)**

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 102 LOTT, son transportes privados complementarios los que se llevan a cabo en el marco de su actuación general por empresas o establecimientos cuyas finalidades principales no son de transporte, como complemento necesario o adecuado para el correcto desarrollo de las actividades principales que dichas empresas o establecimientos realizan (a modo de ejemplo, podemos citar el caso de las furgonetas para el servicio a domicilio de los productos de las empresas)

El artículo 162 ROTT, relativo a los requisitos para la obtención de la autorización administrativa por las **agencias de transporte de mercancías**, contiene dos restricciones a la competencia:

- a. Se requiere disponer de un local, distinto al domicilio privado de su titular, dedicado en exclusiva a actividades de transporte. No se considera justificada esta exigencia, que restringe la competencia al reducir la capacidad de los operadores para competir, limitando sus posibilidades de organización empresarial y de comercializar sus servicios. **La CNC considera que el requisito de exclusividad debe ser suprimido.**
  
- b. Se exige que las funciones propias de las agencias que realicen una actividad de mediación en relación con la contratación de transportes de cargas fraccionadas se lleven a cabo con personal integrado en su plantilla, debiendo contratar el transporte y distribución de las mercancías con empresas de transporte público. No se considera justificada la exigencia de que las funciones que se concretan en el ROTT deban llevarse a cabo necesariamente con personal de plantilla, así como tampoco el que no puedan realizar el transporte y distribución de las mercancías con medios propios. En ambos casos estamos ante barreras a la libre competencia que reducen la capacidad de los operadores para competir, limitando las posibilidades de organización empresarial y las posibilidades de comercializar sus servicios. **La CNC considera que estos requisitos deben ser modificados.**

### **III.2 Observaciones a los artículos modificados por el PRD**

La CNC está de acuerdo con el sentido y el alcance de algunas de las reformas que se proponen, y considera que, en general, dichas reformas están en consonancia con las leyes de transposición de la Directiva de Servicios.

En concreto, se valoran positivamente las modificaciones propuestas en relación con: la supresión de la capacidad de la Administración de controlar el acceso al mercado de los operadores, mediante el establecimiento de límites cuantitativos en el otorgamiento de títulos habilitantes para la realización de determinadas actividades (artículo 44); la supresión de la capacidad del Gobierno, en determinadas circunstancias y tras consultar a órganos administrativos y sectoriales, de revocar o condicionar con criterios objetivos, en cualquier momento, los títulos habilitantes existentes (artículo 45.3); y la supresión de la posibilidad de que la Administración establezca limitaciones cuantitativas al otorgamiento de autorizaciones de agencia de transporte previa consulta a diversos órganos administrativos y sectoriales (artículo 161.2).

No obstante, se considera necesario realizar las observaciones siguientes orientadas no solo a mejorar las modificaciones propuestas en el PRD sino también a demandar la eliminación de determinadas restricciones a la competencia presentes en el texto del ROTT actualmente vigente y que se mantendrán tras la incorporación de los nuevos cambios.

#### **A) La regulación de los títulos habilitantes para la realización de transporte público por carretera.**

##### **Requisitos para la obtención del Título habilitante (Modificación del artículo 42.1 ROTT)**

Este artículo regula los requisitos para el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes para la prestación de los servicios de transporte público por carretera y para la realización de las actividades auxiliares y complementarias del mismo.

La única modificación de este artículo consiste en sustituir la necesidad de acreditar los requisitos por la de cumplirlos; es decir, parece que debe entenderse que, si bien es necesario cumplir los requisitos que determina el artículo, no es necesario demostrarlo ante la Administración, se entiende que con carácter previo a la prestación de los servicios.

No obstante, se mantiene la redacción del apartado 1, letra a), que incluye determinados obstáculos a la competencia. En este punto, para el caso de los transportes públicos por carretera, persiste el requisito de *“ser persona física, no pudiendo otorgarse los títulos de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes, o bien persona jurídica, debiendo revestir en ese caso la forma de sociedad mercantil, sociedad anónima laboral o cooperativa de trabajo asociado”*.

Conforme a dicha redacción, las restricciones a la competencia son diversas. Por un lado, no se pueden prestar los servicios de transporte bajo determinadas figuras organizativas, y tampoco se puede tener más de una autorización si se trata de persona física, algo que sí se permite, en cambio, a las personas jurídicas. Estas diferencias normativas limitan la capacidad de los operadores para competir, al establecer unas condiciones más ventajosas para unos competidores que para otros en el mismo mercado.

Dado que no se menciona justificación objetiva alguna para ninguna de las mencionadas restricciones de acceso al mercado, **se considera que esta habría sido una buena ocasión para eliminar dichas restricciones de la redacción del artículo en cuestión.**

#### **B) El régimen del arrendamiento de vehículos sin conductor**

El régimen legal específico de este tipo de servicios se encuentra en el artículo 133 LOTT y en los artículos 174 a 179 ROTT. El PRD suprime los artículos 174 y 175 ROTT, y modifica el artículo 176 a 178 ROTT. Con carácter previo a su desglose por artículos, cabe partir de una visión general del régimen vigente de arrendamiento de vehículos sin conductor.

Esta actividad ha sido liberalizada en la nueva redacción del artículo 133 LOTT, tras la entrada en vigor de la Ley Ómnibus, que establece: *“la actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor podrá ser realizada libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones que, por razones de índole fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, les vengan impuestas por la legislación reguladora de tales materias”*.

Habida cuenta del carácter liberalizador de esta nueva versión del precepto legal en cuestión, desde la CNC se considera que se podría haber adoptado una perspectiva más ambiciosa en la regulación reglamentaria de todo este sector. Se debe tener en cuenta que, de conformidad con las normas y los principios de la Directiva de Servicios, inspiradora de los cambios operados en la LOTT y el ROTT, es necesario justificar la introducción de restricciones sobre la base de una causa imperiosa de interés general.

Se considera que se podrían y deberían haber introducido las siguientes modificaciones en el régimen reglamentario de esta actividad:

#### **Artículo 176 ROTT (contratación y control administrativo del arrendamiento de vehículos sin conductor)**

Este precepto dispone, en su apartado 1: *“Los contratos de arrendamiento de vehículos sin conductor deberán celebrarse en los locales u oficinas de la empresa arrendadora, si bien su formalización y la entrega efectiva de los vehículos a los usuarios podrán llevarse a cabo en un lugar diferente, siempre que quede garantizada la contratación previa”*.

Esta limitación en relación con el lugar de celebración de estos contratos supone una restricción a la competencia que no se apoya en la LOTT y que supone una doble limitación de los operadores para ofrecer sus servicios: por un lado, la necesidad de contratación previa y, por otro, la necesidad de que los contratos deban celebrarse en los locales u oficinas de la empresa arrendadora. Ambas constituyen una barrera geográfica a la competencia y contribuyen a una elevación de los costes para los operadores.

**Se recomienda la supresión de este apartado**, pues no se considera suficientemente justificada la existencia de tales restricciones.

Por otro lado, en su apartado 2, este artículo establece que *“a efectos de control administrativo, la formalización de los contratos de arrendamiento deberá realizarse de conformidad con las prescripciones establecidas por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, debiendo incluirse en aquéllos los datos que dicho Ministro determine”*.

Bajo el concepto de *“prescripciones”* a establecer por el Ministro de Transportes (Fomento), se corre el riesgo de introducir mediante norma ministerial un conjunto de restricciones a la competencia que trascienda el concepto de carga administrativa, mediante la incorporación de requisitos materiales o formales para la formalización de los contratos celebrados entre particulares.

**Por ello, se debería valorar la supresión de este precepto o en su defecto ser particularmente cuidadoso en el desarrollo del contenido de estas “prescripciones”.**

### **C) El régimen del arrendamiento de vehículos con conductor**

El régimen legal específico de este tipo de servicios se encuentra en el artículo 134 LOTT y en los artículos 180 a 182 ROTT. El PRD modifica el artículo 181 ROTT, y mantiene el resto de la regulación invariable. De nuevo, con carácter previo a su desglose por artículos, cabe partir de una visión general del arrendamiento de vehículos con conductor.

El vigente artículo 134 LOTT establece cuáles son los supuestos excluidos e incluidos de la posibilidad de arrendamiento de vehículos, y dispone:

- *“Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta Ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo.*
- *El arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte.”*

Siendo esa la norma legal aplicable, que parece no pretender establecer restricciones a la competencia adicionales a las que pudieran serle aplicables desde la propia aplicación de la LOTT, debería evitarse introducir por la vía del desarrollo reglamentario restricciones a la competencia en el ejercicio de dicha actividad.

En este sentido, la CNC considera que se podría haber adoptado una perspectiva más ambiciosa en la regulación reglamentaria de todo este sector.

Se debe tener en cuenta que, de conformidad con las normas y los principios de la Directiva de Servicios, inspiradora de los cambios operados en la LOTT y el ROTT, es necesario justificar la introducción de restricciones sobre la base de una causa imperiosa de interés general.

En particular, el artículo 21.Diez de la Ley Ómnibus, que deroga el artículo 135 de la LOTT, establecía en su apartado 2, hoy sin vigencia, que “Para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones será necesario que la empresa arrendadora cumpla los requisitos establecidos en el artículo 48, así como las relativas a número mínimo y características de los vehículos, disposición de locales u oficinas, u otros precisos que, en su caso, se exijan para procurar la adecuada realización de la actividad y el interés y seguridad de los usuarios”.

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 el texto actual de las modificaciones previstas de los preceptos del ROTT que regulan la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, como se pone de manifiesto en el siguiente análisis del artículo 181 del PRD.

### ***C.1) Observaciones a la redacción del artículo 181 ROTT propuesta por el PRD***

Se considera que los siguientes requisitos que figuran en el texto de dicho artículo del PRD son contrarios a la libre competencia:

#### ***i) La obligación de disponer de, al menos, un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos ... previo cumplimiento de los requisitos legales sobre apertura de locales (nuevo art. 181.1 a))***

Se impone una medida que puede resultar restrictiva de la competencia, cual es la necesidad de disponer de un local dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. No se menciona justificación razonable alguna para impedir dedicar el local a diversas actividades simultáneamente. La necesidad de contar con un local supone una barrera de entrada económica al mercado para los potenciales operadores, máxime cuando ha de estar dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento. Asimismo, supone una restricción a la organización de los operadores, que limita el ofrecimiento de sus productos en el mercado.

**Se recomienda su supresión.**



***ii) Disposición de un número mínimo de vehículos, a determinar por el Ministro de Fomento, en función de las circunstancias del mercado, que no podrá ser inferior a cuatro (nuevo art. 181.1 b))***

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

Tampoco se menciona justificación objetiva alguna para fijar el número mínimo de vehículos en cuatro, mientras que la posibilidad de que el Ministro modifique dicho mínimo “*en función de las circunstancias del mercado*”, agrava la situación de los operadores una vez se encuentren desarrollando su actividad en el mercado, y, en todo caso, sustrae esta decisión al mercado.

Se 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. Una modificación en línea con el espíritu de dicha Directiva debería conducir a su eliminación.

Finalmente, la discrecionalidad que se deja en manos de la Administración genera inseguridad jurídica e incertidumbre, lo que desincentiva la competencia entre los operadores.

**En definitiva, no se encuentra justificación razonable para esta restricción y se recomienda su supresión.**

***iii) Los vehículos deberán tener carácter representativo pudiendo, a tal efecto, exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones (nuevo art. 181.1 b))***

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

Parece que el propósito de la normativa fuera configurar un mercado de servicios de una categoría mínima, eliminando la posibilidad de que se presten

servicios con cualesquiera vehículos y de que sea el propio mercado el que determine diversas categorías de servicios.

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

**No se encuentra justificación razonable para esta restricción. Se recomienda su supresión.**

***iv) La no superación de los límites de antigüedad de los vehículos que, en su caso, determine el Ministro de Fomento, en función de las circunstancias concurrentes en el mercado (nuevo art. 181.1 c)).***

La necesidad de que los vehículos no superen una determinada antigüedad máxima supone una barrera económica para acceder y para operar en el mercado. Aunque dicha exigencia podría encontrarse justificada, en principio por razones como la seguridad del tráfico y de los propios viajeros, la reducción de las emisiones contaminantes u otras, la normativa no incluye ninguna justificación expresa de su introducción, ni establece unos parámetros razonables y objetivos que eviten una excesiva discrecionalidad.

Por otra parte, el riesgo de efectos perjudiciales para la competencia se agrava por el hecho que la determinación de la antigüedad se hace “*en función de las circunstancias concurrentes en el mercado*”, lo que eleva la inseguridad jurídica para los operadores y, de nuevo, pretende introducir un test económico por parte de la Administración previo a la adopción de la decisión de autorizar a los operadores para acceder al mercado, elemento que contraviene la Directiva de Servicios, por lo que **se recomienda suprimir esta última frase del precepto.**

***v) Disposición de garajes o lugares de aparcamiento cuando así lo exija el Ministro de Fomento o la CA competente para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones (nuevo art. 181.1 e))***

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 para los operadores.

Adicionalmente, el hecho de que esa exigencia no esté en el ROTT sino que se deje a su desarrollo por Orden Ministerial o a las CCAA, introduce un cierto riesgo de segmentación geográfica del mercado, ya que se pueden introducir

regulaciones diversas, no previstas en el ROTT, en las diferentes partes del territorio 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 competencia entre los operadores

**Se recomienda justificar la necesidad y proporcionalidad de esta medida a los fines perseguidos, concretar su contenido, y determinar su alcance.**

***vi) La disposición de un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos (nuevo art. 181.1 f))***

Esta restricción a la libre competencia representa una barrera económica de entrada al mercado, condiciona el tamaño de los operadores y restringe sus posibilidades de autoorganización, limitando la libre prestación de estos servicios en el mercado.

**No se justifica su necesidad ni proporcionalidad. Se recomienda su supresión.**

***vii) 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 (nuevo art. 181.1 g)).***

Esta posibilidad es una puerta abierta para la restricción en general del acceso al mercado y de 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.

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 del Real Decreto a la Orden Ministerial.

**No se justifica su necesidad ni proporcionalidad. Se recomienda su supresión.**

**C.2) Observaciones al régimen reglamentario vigente del arrendamiento de vehículos con conductor que el PRD no se propone modificar.**

Con independencia de las anteriores observaciones a la redacción propuesta del PRD, merecen destacarse asimismo una serie de objeciones a la regulación vigente contenida en el ROTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, que permanecería inalterada tras la entrada en vigor de las modificaciones proyectadas:

***i) Vigente artículo 181.2 ROTT (condiciones de acceso a la actividad)***

Este precepto dispone que, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización para operar, intervendrá el Ayuntamiento de turno, mediante la emisión de informe que necesariamente ha de ser favorable para el otorgamiento de dicha autorización. Este informe deberá tener en cuenta la distinta naturaleza y el carácter diferenciado del arrendamiento con conductor y de los servicios de transporte en vehículos de turismo<sup>4</sup>.

La autorización se puede denegar únicamente:

- si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio de que se trate y los potenciales usuarios del mismo en dicha zona, o
- si se incumple alguno de los requisitos exigibles

A este respecto se detectan dos restricciones a la competencia:

- La necesidad de que se obtenga un informe favorable por parte de del Ayuntamiento para que el órgano competente sobre el transporte interurbano pueda otorgar la autorización para operar, conlleva de hecho la existencia de una doble autorización, ya que basta con que una de las dos instancias administrativas se oponga para que la autorización se deniegue, mientras que para otorgarla es necesario que se produzca una doble aprobación concurrente de dos instancias administrativas diferenciadas. **Se recomienda modificar el régimen para que este informe de la Entidad Local no constituya un filtro tan riguroso para poder operar en el mercado.** Así, se considera que la necesidad de que el informe sea favorable para poder otorgar la autorización resulta desproporcionada en relación con la finalidad perseguida, y se considera que una solución más acorde con los objetivos puede ser que **el**

---

<sup>4</sup> Es importante destacar que este informe es vinculante, ya que así se indica en el texto del ROTT vigente: “cuando el correspondiente Ayuntamiento haya emitido su informe favorable y se cumplan los requisitos a que se refiere el punto anterior (artículo 181.1, ya analizado), el órgano competente sobre el transporte interurbano otorgará la autorización solicitada”.

**informe del Ayuntamiento tenga carácter preceptivo pero no vinculante.**

- La posibilidad de denegar la autorización, “*si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio de que se trate y los potenciales usuarios del mismo en dicha zona*”, pone en manos de la Administración un instrumento de control sobre la oferta en el mercado, limitando injustificadamente el acceso al mismo de potenciales operadores y sustrayendo a las fuerzas del mercado la determinación del número de operadores. Este requisito supone la introducción de tests económicos previos por parte de la Administración para la autorización de los operadores a acceder al mercado, lo que contraviene el espíritu de la Directiva de Servicios y su texto (apartado 5 del artículo 14). **Se recomienda suprimir este instrumento de control por la Administración.**

#### ***ii) Vigente artículo 182.1 ROTT (contratación previa del servicio)***

Este precepto establece la necesidad de contratar previamente en las oficinas de la empresa arrendadora 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 autoorganización de los operadores y una limitación para ofrecer sus servicios en el mercado, así como un encarecimiento de los costes para poder operar.

**No se considera justificada la necesidad de esta restricción. Se recomienda su supresión.**

#### ***iii) Vigente artículo 182.4 ROTT (prohibición de identificación de los vehículos)***

Este precepto prohíbe el uso de signos externos identificativos en los vehículos.

Ello erige una restricción a la competencia consistente en una limitación tanto del uso de la publicidad como de la capacidad de autoorganización de los operadores de los medios con los que cuentan para ofrecer sus servicios al mercado, impidiendo a los ciudadanos identificar la empresa titular del vehículo que circula por las vías. El carácter injustificado e innecesario de dicha

restricción resulta aún más evidente si se tiene en cuenta la prohibición que ya existe de que este servicio se contrate directamente a pie de calle.

**Se considera que se trata de una medida injustificada, y se recomienda su supresión.**

#### **IV) Adaptación del ROTT al Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) 1191/69 y (CEE) 1107/70 del Consejo**

La CNC considera que, con la aprobación del Reglamento 1370/2007, y su entrada en vigor el 3 de diciembre de 2009, la adecuación de la normativa vigente interna a la comunitaria requiere la **modificación del ROTT** sin perjuicio de que la adaptación debe efectuarse también en la LOTT.

Como ejemplo de la necesidad de esta modificación podemos citar la de la duración de las concesiones. Así, el mencionado Reglamento comunitario establece un máximo en la duración de las concesiones de 10 años, límite que debería figurar en el artículo 67 ROTT. Asimismo, debería eliminarse del ROTT, y de la propia LOTT, el plazo mínimo de vigencia de 6 años establecido para las concesiones, pues constituye una restricción innecesaria a su duración no recogida por la norma comunitaria.

En relación con la regulación del plazo de vigencia de las concesiones contenido en la LOTT, debe destacarse que el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, actualmente en tramitación parlamentaria, prevé en su Disposición final vigésima octava, una modificación de la LOTT dirigida a adaptar dicha Ley al referido Reglamento comunitario. La aprobación de dicha Ley conllevará por tanto la necesidad de adaptar asimismo el ROTT.