

INFORME DE 17 DE ENERO DE 2018 SOBRE BARRERAS AL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE ALQUILER DE VEHÍCULO CON CONDUCTOR DEBIDO A RESTRICCIONES IMPUESTAS EN CIERTAS LOCALIDADES (UM/145/17).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 30 de noviembre de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una comunicación de un operador, en el marco del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor (VTC). En concreto, el operador señala que la actividad de VTC, siendo de naturaleza similar a la de taxi (transporte discrecional de viajeros en vehículo de turismo), está sujeta a limitaciones que no se imponen a la de taxi en aspectos como los siguientes:

- Uso del carril-bus para circulación, carga y descarga de viajeros
- Posibilidad de acceso a zonas de circulación restringida
- Inaplicación de limitaciones a la duración del estacionamiento

El operador considera que dichas limitaciones al VTC no se justifican en términos de necesidad y proporcionalidad. Añade que, a pesar de las similitudes en algunos aspectos de ambos servicios, se siguen tratando de manera desigual por algunas administraciones locales, mencionándose al respecto la normativa de los municipios de Córdoba, Granada, Madrid, Valencia, Palma de Mallorca y Barcelona. En opinión del operador, dicha regulación favorece al taxi en detrimento de la actividad de VTC.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de dicha comunicación a los fines del artículo 28 LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1. Sobre la regulación de la actividad de VTC

El artículo 149.1.21ª de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia del transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la delegación de facultades a las comunidades autónomas realizada por la Ley 5/1987, de 30 de julio.

Al amparo de dicha competencia estatal se dictó la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), la cual considera el arrendamiento de vehículos con conductor una modalidad de transporte discrecional de viajeros, es decir, no sujeta a itinerario, calendario ni horario preestablecido.

El arrendamiento de vehículos con conductor se definió por primera vez como servicio diferenciado en el Reglamento de dicha Ley, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT).

La actividad recibió un decisivo impulso liberalizador mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de transposición de la Directiva de Servicios junto a la Ley 17/2009, de 23 de diciembre¹.

La Ley Ómnibus derogó los artículos de la LOTT que permitían establecer limitaciones cuantitativas y requisitos de medios materiales a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, y dio nueva redacción al artículo 134 de la LOTT, a tenor del cual el alquiler de vehículos con conductor tendría la consideración de transporte discrecional de viajeros, sujetándose su ejercicio a las reglas de tal clase de transporte.

Ciertos desarrollos reglamentarios de la LOTT posteriores a la Ley Ómnibus trataron de restablecer restricciones a la actividad, en forma de limitaciones cuantitativas o requisitos de medios materiales, sin contar con cobertura legal, lo que determinó su anulación en sede judicial.

Con posterioridad, se aprobó la Ley 9/2013, de 4 de julio, de modificación de la LOTT, que pretendió dotar de base legal a eventuales desarrollos reglamentarios como los declarados nulos². Con tal base legal, se aprobaron sendos desarrollos normativos tanto del ROTT como de la Orden FOM/36/2008, que reintroducen los requisitos que habían sido anulados judicialmente³.

A tenor del artículo 99 LOTT (en redacción dada por la Ley 9/2013), el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros cuyo ejercicio está condicionado a la obtención de autorización, conforme a lo que reglamentariamente se establezca.

¹ 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 cita completa de las otras disposiciones mencionadas es la siguiente: Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

² Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

³ Pese a contar con base legal, la CNMC considera que dichos desarrollos normativos son contrarios a la LGUM, de modo que ha presentado recurso contencioso-administrativo especial por la vía del artículo 27 LGUM contra las modificaciones tanto del ROTT (Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre) como de la Orden FOM/36/2008 (Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre). Dichos recursos se encuentran en tramitación a fecha de este informe.

En su actual redacción, el ROTT regula la actividad de arrendamiento con conductor en los artículos 180 a 182, desarrollados a su vez por la citada Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, relativa a tal tipo de arrendamiento de vehículos.

El artículo 180 del ROTT establece la mencionada condición de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo que caracteriza a la actividad de VTC.

El artículo 181 se refiere al régimen autorizador de dicha actividad de VTC, imponiéndose en el mismo determinados requisitos de medios materiales y flota mínima, así como restricciones cuantitativas al ejercicio de esa actividad.

El artículo 182 se refiere, en esencia, a la exigencia al VTC de prestar un servicio previamente contratado, sin que puedan circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.

II.2. Información comunicada por el operador

El operador informante considera que se deberían extender al VTC ciertos beneficios reconocidos por la normativa local a la actividad del taxi. En esencia, refiere los ejemplos tomados de las siguientes disposiciones locales:

- Ordenanza municipal sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial de Córdoba y Normas de regulación de la movilidad en zonas restringidas al tráfico rodado en el casco histórico⁴: la Ordenanza, si bien reconoce la condición de servicio público impropio de la actividad de VTC, limita el uso de **carril bus** al taxi. Las Normas no incluyen a los vehículos de VTC entre los que pueden acceder a **zonas restringidas**.
- Ordenanza general de circulación y ocupación de espacios públicos de la ciudad de Granada y Ordenanza reguladora de las zonas de acceso restringido y carriles de circulación especialmente protegidos de la ciudad de Granada⁵: la primera ordenanza no incluye al VTC entre los autorizados para hacer uso del **carril bus**. La segunda dispone que el acceso de vehículos de VTC a carriles de circulación especialmente

⁴ Ordenanza publicada en el BOP 217 de 19 de septiembre de 1992. Normas aprobadas por Acuerdo 342/14 de la Junta de Gobierno Local (disponible en <http://movilidad.cordoba.es/normativas-de-referencia>, consultada el 8 de enero de 2018).

⁵ Disponibles, respectivamente en (consulta en fecha 8 de enero de 2018):
<http://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/28e752918a597bc9c125788100412c4c/05255b2fb1ee3e81c1256e35007bacaal!OpenDocument>
<http://www.granada.org/inet/wordenanz.nsf/3fd10a612c2acde7c125788d0035100e/dd6619f422b09a77c1257c9a00298415!OpenDocument>

protegidos, a diferencia del taxi, que no requiere autorización, está sujeto a una autorización especial.

- Ordenanza para la movilidad de la ciudad de Madrid y Ordenanza del taxi de Madrid⁶: a tenor de la primera Ordenanza, si bien el vehículo de VTC disfruta de la excepción a limitación de duración del **estacionamiento** al igual que el taxi, dicho beneficio no se establece con la misma amplitud que para el caso del taxi, pues el conductor de VTC debe encontrarse presente en el vehículo, mientras el conductor de taxi puede abandonarlo momentáneamente por necesidades del servicio (art. 67). La informante alega asimismo que la ordenanza del taxi debió adaptarse a las nuevas formas de servicio público de transporte, incluyendo al VTC entre los vehículos que pueden circular por **carriles reservados**.
- Ordenanza de circulación de Valencia⁷: la Ordenanza permite circular y estacionarse a taxis (no así a vehículos de VTC) en **carriles exclusivos bus-taxi**.
- Ordenanza municipal de circulación de Palma de Mallorca⁸: si bien se permite a taxis y vehículos de VTC realizar paradas para el ejercicio de su actividad, la circulación por **carriles reservados** se limita al taxi.
- Ordenanza de circulación de peatones y de vehículos y Reglamento metropolitano del taxi de Barcelona⁹: la Ordenanza reserva el uso del **carril bus** a taxis e incluso les permite, en ciertos casos, efectuar giros y emplear viales prohibidos para otros vehículos.

En definitiva, el operador considera se deberían extender a la actividad de VTC las ventajas que concede la normativa mencionada al taxi, y que se puede sintetizar en lo siguiente:

- Uso del carril-bus para circulación, carga y descarga de viajeros
- Posibilidad de acceso a zonas de circulación restringida

⁶ La Ordenanza de movilidad se publicó en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 1 de diciembre de 2015, núm. 5680 pág. 4504-4521. La Ordenanza del Taxi en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 13 de diciembre de 2012, núm. 297 pág. 52 – 88.

⁷ Acuerdo de 28 de mayo de 2010, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 17 de junio de 2010.

⁸ BOIB núm. 80 de 5 de julio de 2001.

⁹ La Ordenanza se aprobó por Acuerdo del Consejo Plenario de 27 de noviembre de 1998. Está disponible en la siguiente web (consultada el 8 de enero de 2018): <http://w110.bcn.cat/fitxers/ajuntament/consolidadescast/circulacio.052.pdf>. La versión castellana del Reglamento puede consultarse en <http://taxi.amb.cat/es/taxista/normativa> (consultado el 8 de enero de 2018).

- Exclusión de las limitaciones al estacionamiento con la misma intensidad que el taxi

El operador considera que, al no extenderse dichas ventajas a actividades que son de la misma naturaleza, las normas mencionadas contravienen la LGUM, y singularmente el principio de no discriminación (artículo 3) así como los principios de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 9).

II.3. Consideraciones a tenor de la LGUM

La LGUM tiene por finalidad garantizar en todo el territorio español la libre circulación de bienes y servicios, así como la libertad de establecimiento de empresas y el ejercicio de su actividad en condiciones de igualdad.

Se trata, por tanto, de una Ley liberalizadora de las actividades económicas que garantiza la libre iniciativa económica y su ejercicio, según su artículo 16. Así pues, el acceso y ejercicio a una actividad económica sólo podrá limitarse según lo dispuesto en la propia LGUM y en el Derecho europeo (o internacional).

Toda posible limitación a la regla general de libre acceso y ejercicio de las actividades económicas deberá ser *necesaria*, es decir, estar motivada en una razón imperiosa de interés general, y ser *proporcionada* a la razón invocada. Así resulta del artículo 5 de la LGUM:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Así pues, una actividad económica solo puede limitarse a fin de salvaguardar una razón imperiosa de interés general. Las posibles razones imperiosas de interés general figuran en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los siguientes términos:

«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada [por] la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe

en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Con relación a la actividad de taxi y VTC, diversos informes de la CNMC han señalado la diferente regulación de ambas, particularmente en lo que respecta a las diferentes formas de contratación. Así, por ejemplo, en el informe IPN/CNMC/012/15, relativo a la modificación del ROTT finalmente plasmada en el Real Decreto 1057/2015, la CNMC señaló lo siguiente¹⁰:

Conviene recordar que en principio, el taxi opera a través de tres vías diferentes [...]: la contratación de vehículos que circulan por la vía pública, la contratación de vehículos estacionados en zonas habilitadas y los vehículos previamente contratados mediante una centralita o emisora de taxi o cualquier otro medio. Por el contrario, el arrendamiento de vehículos con conductor sólo tiene permitido operar en este último segmento, sin perjuicio de que la justificación para que sea así está carente de una sólida argumentación desde la óptica de los principios ya mencionados más arriba [principios de regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad, mínima restricción)] [...]. Además, cabe recordar que si bien el sector del taxi está sujeto a tarifas reguladas, éste no es en absoluto el caso del arrendamiento de los vehículos con conductor (artículos 18 y 99 LOTT, art. 180.1 ROTT y art. 25 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero) que se rigen por el principio de libertad de precios.

El mismo informe apunta que las dudas sobre la conformidad de dichos diferentes modos de contratación con los principios de regulación económica eficiente, podrían extenderse a cuestiones tales como el uso de carriles bus o de zonas para estacionamiento¹¹. Es decir, dicho informe apunta ciertas dudas sobre la conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad de las restricciones al uso de carriles bus por parte de vehículos de VTC, lo cual podría extenderse a cuestiones tales como la ausencia de límites al estacionamiento solo a favor del taxi (o con diferente intensidad con respecto al VTC) y el acceso a zonas restringidas limitado al caso del taxi.

Las actividades de taxi y de VTC, aunque están en diferente situación jurídica, tienen aspectos en común hasta el punto de que pueden considerarse

¹⁰ Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Disponible en la web de la CNMC (www.cnmc.es), apartados, 'Ámbitos de actuación'. 'Promoción de la competencia', 'Todos los informes' (consultado el 8 de enero de 2015).

¹¹ La nota a pie 8 de la página 9 señala que: "*Algunas cuestiones adicionales al respecto [sin sólida argumentación desde los principios de buena regulación] podrían ser las relativas a la utilización de las vías de los carriles Bus-Taxis de las grandes ciudades o la existencia de zonas habilitadas para su estacionamiento*".

competidoras¹². En particular, ambas actividades, pese a sus diferencias, compiten en el subsector del transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo.

En esa medida, todo beneficio para la actividad de taxi que no se extienda al VTC sin razones justificadas, podría suponer un límite al ejercicio de esta última actividad. Del mismo modo, dicho límite a la actividad de VTC debería estar amparado en una razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, ser idóneo para la salvaguarda de dicha razón de interés general, y no ser posible la aplicación de una medida menos restrictiva. En definitiva, la posibilidad de que taxis y vehículos de VTC compitan entre sí determina que toda distinción entre ellas deba estar justificada en términos de necesidad y proporcionalidad. De lo contrario, podrían producirse discriminaciones entre ambas actividades carentes de verdadera justificación.

Al respecto de tales distinciones, esta Comisión no observa a primera vista motivo alguno que justifique la diferencia de trato entre el taxi y el VTC en cuanto al ejercicio de la actividad del modo señalado por la informante: acceso a carriles o zonas restringidas, así como exclusión de los límites de duración del estacionamiento.

III. CONCLUSIÓN

El operador interesado informa sobre ciertas disposiciones locales que facilitan el ejercicio de la actividad de taxi mediante el acceso a carriles o zonas de circulación restringida, así como el estacionamiento sin límite de duración que, o bien no están disponibles para el VTC, o se admiten con distinta intensidad.

Esta Comisión considera que, pese a las diferencias entre la actividad de taxi y la de VTC, ambas pueden considerarse competidoras en el subsector de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo. En esa medida, toda ventaja al taxi, en particular en cuanto al acceso a carriles bus o zonas de circulación restringida, así como en cuanto a falta de limitaciones a la duración del estacionamiento, podría considerarse un límite a la actividad de VTC.

¹² La diferente situación de ambas actividades se menciona en la Sentencia del TJUE de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, apartados 60 y 61.