

## INFORME LGUM 02/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTRA OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (Expte. 26-24004 Decreto VTC C. Madrid)

Ref. LGUM/26/02/24

### 1. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de enero de 2024 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito de reclamación presentado por la representación de un operador económico, en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM).

El 16 de enero de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la reclamación y de toda la información que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emita informe en los términos previstos en el artículo 26 de la LGUM.

En particular, el objeto del procedimiento de reclamación lo constituye la impugnación de los artículos 2.1b), 2.1c), 2.1d), 3 a), 3 d), 4.2 ,8. 2 a), 8.4 y 8.5 del Decreto 5/2024, de 10 enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Se reproducen las previsiones reglamentarias controvertidas:

#### **“Artículo 2**

*Requisitos para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones*

1. Para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor previstas en el artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, los solicitantes deberán cumplir los siguientes requisitos:

[...] b) Ser persona física o jurídica, siempre que, en este último caso, sus estatutos recojan de forma expresa que la realización de transporte público de viajeros en vehículo turismo forma parte de su objeto social.

No podrán otorgarse las autorizaciones de forma conjunta a más de una persona física, ni a comunidades de bienes y otras formas societarias que no diferencien su patrimonio del de sus integrantes.

c) Disponer de los vehículos turismo, a los que han de referirse las autorizaciones, en propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento a largo plazo, que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de este reglamento.

d) Contar, al menos, con un número de conductores igual o superior al 75 por ciento de las autorizaciones en alta, los cuales deberán cumplir las condiciones establecidas en el artículo siguiente”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 1/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



### **Artículo 3**

*Condiciones que han de cumplir los conductores*

1. Para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor en la Comunidad de Madrid, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Contar con el permiso de conducir de la clase B, con al menos dos años de antigüedad.

[...] 3.d) No haber sido condenado por delitos contra la libertad sexual.

### **Artículo 4**

*Requisitos de los vehículos*

[...] 2. Los vehículos deberán cumplir la potencia de motor y la longitud mínima exterior prevista en el artículo 181 del Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la potencia de motor y la longitud mínima exterior, con las excepciones previstas en el mismo.

### **Artículo 8**

*Condiciones de la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos con conductor*

[...] 2. Además de lo previsto en el apartado anterior, en la realización de los servicios, los vehículos dedicados al arrendamiento con conductor deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) En ningún caso, podrán circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados con este objeto.

A estos efectos, la mera circulación o estacionamiento de los vehículos en la vía pública sin un servicio contratado, no supone propiciar la captación de personas viajeras, requiriéndose para su consideración una conducta activa del conductor del vehículo, adscrito a la autorización de arrendamiento de vehículo con conductor, tendente a esta finalidad como ofrecer sus servicios a los viandantes o que el vehículo lleve algún rótulo o cartel por el que se ofrece para hacer servicios a partir de ese lugar.

Sin perjuicio de lo anterior, se entenderá que se está propiciando la captación de personas viajeras cuando, sin estar previamente contratados, los vehículos se encuentren estacionados en el interior y en los accesos de entrada o salida del recinto del aeropuerto, de las estaciones de ferrocarril y de autobuses, y cualquier otro lugar donde exista una afluencia masiva de personas por razones de tipo cultural, deportivo, musical o social. Se entenderá que en un lugar existe afluencia masiva de personas cuando, conforme a lo dispuesto en la correspondiente normativa del municipio donde se celebre el evento de que se trate, sea preciso el establecimiento de un plan de movilidad.

[...] 4. En circunstancias excepcionales de alta demanda de servicios, de conformidad a lo previsto en el artículo 14.ter.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, el precio de los servicios no podrá superar el 75 por ciento sobre el precio base, siendo imputable la responsabilidad a la persona física o jurídica que lo hubiera calculado.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será también de aplicación a los servicios contratados por plaza con pago individual previstos en el siguiente artículo.

5. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se considerarán circunstancias excepcionales de alta demanda de servicios aquellas que, como consecuencia de la celebración de eventos no habituales o extraordinarios de cualquier naturaleza en los que, la ubicación de su realización, los horarios de inicio o

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 2/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*finalización, la afluencia masiva de asistentes y otras de distinta índole, determinen que la oferta de transporte resulte insuficiente para cubrir las necesidades de desplazamiento de los asistentes”.*

A juicio del reclamante, el contenido de los artículos citados sería incompatible con las libertades de establecimiento y de circulación garantizadas por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, concretamente con lo establecido en los artículos 5, 17 y 18.2.g de la LGUM. También considera que se incumple el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, así como los artículos 49 y 54 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## **2. CONTEXTO NORMATIVO DE APLICACIÓN**

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de reclamación, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa de aplicación.

El principal referente normativo a nivel estatal es la [Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (en adelante, LOTT). En su artículo 1.1.1º se dispone que se rigen por esta norma: *“Los transportes por carretera, considerándose como tales aquellos que se realicen en vehículos de motor o conjuntos de vehículos que circulen sin camino de rodadura fijo, y sin medios fijos de captación de energía, por toda clase de vías terrestres, urbanas o interurbanas, de carácter público y, asimismo, por las de carácter privado cuando el transporte sea público”.*

Con respecto al régimen económico-financiero de los servicios y actividades de transporte terrestre, el artículo 17.1 de dicho cuerpo legal establece que *“Las empresas transportistas o de actividades auxiliares o complementarias del transporte llevarán a cabo su actividad con plena autonomía económica, gestionándola a su riesgo y ventura”.* El artículo 18 precisa que *“El precio de los transportes discrecionales de viajeros y mercancías y el de las actividades auxiliares y complementarias de transporte, será libremente fijado por las partes contratantes”.*

En cuanto a la necesidad de autorización para el desempeño de la actividad, el artículo 42.1 recoge lo siguiente:

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

*Como regla general, las autorizaciones de transporte público deberán domiciliarse en el lugar en que su titular tenga su domicilio fiscal [...]”.*

En el artículo 43 de esta norma se disponen determinados requisitos que han de acreditarse para poder obtener la correspondiente autorización de transporte público:

*“1. El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos: [...] b) Cuando no se trate de una persona física, tener personalidad jurídica propia e independiente de la de aquellas personas que, en su caso, la integren.*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 3/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*En ningún supuesto podrán otorgarse autorizaciones de forma conjunta a más de una persona ni a comunidades de bienes. Tampoco se otorgarán autorizaciones a personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

*Tratándose de personas jurídicas, la realización de transporte público debe formar parte de su objeto social de forma expresa.*

*[...] d) Disponer de uno o más vehículos matriculados en España o en otro Estado miembro conforme a lo que en cada caso resulte exigible de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, atendiendo a razones de interés general, los cuales deberán cumplir las condiciones que, en su caso, se establezcan, teniendo en cuenta principios de proporcionalidad y no discriminación”.*

Según el 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.*

*3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre le número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas.*

*No obstante, aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa”.*

El artículo 94 de esta norma establece, en su apartado 1, que “La actuación de los titulares de licencias o autorizaciones de transporte público en relación con la prestación de servicios de carácter discrecional se regirá por el principio de libertad de contratación”.

También es de interés la regulación recogida en el artículo 99:

*“1. La autorización de transporte público de viajeros habilita tanto para realizar transportes de esta clase, en las condiciones señaladas en el artículo 54, como para intermediar en su contratación.*

*No obstante, los titulares de dicha autorización únicamente podrán prestar alguna de las formas de transporte regular de viajeros definidas en esta ley cuando se cumplan las condiciones legales y reglamentariamente señaladas para ello.*

*[...] 4. 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 viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 4/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



dispuesto en los artículos 42, 43.1, en este artículo y en lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte.

A efectos de lo dispuesto en la letra d) del citado artículo 43.1, las empresas dedicadas a la actividad de arrendamiento con conductor habrán de disponer en todo momento de un vehículo matriculado en España adscrito a la autorización en propiedad, arrendamiento financiero o arrendamiento a largo plazo de conformidad con lo dispuesto en la normativa de tráfico y circulación de vehículos a motor, salvo en los supuestos de sustitución provisional del vehículo por avería, en los que podrá utilizarse un vehículo en arrendamiento ordinario de conformidad con lo establecido reglamentariamente.

Cuando la Administración constate el incumplimiento del requisito del artículo 43.1.d), en relación con la no vinculación de un vehículo a la autorización, deberá notificarlo al interesado comunicándole un plazo de dos meses para subsanarlo transcurrido el cual la autorización perderá definitivamente su validez, conforme a lo dispuesto en esta ley, sin que sea de aplicación lo previsto el artículo 51.2.

[...] 7. Reglamentariamente podrán establecerse otros criterios objetivos, amparados en razones imperiosas de interés general, determinantes del otorgamiento de la autorización”.

La LOTT ha sido modificada en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, entre otras, por el [Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril](#) y por el [Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre](#), y ha sido desarrollada por el [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (ROTT).

En concreto, en el artículo 181 del ROTT, en materia de otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor viene a disponer lo siguiente:

“1. Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor será necesario que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos en el artículo 43.1 de la LOTT, con las especificaciones que se indican en el apartado siguiente.

2. Los vehículos a los que hayan de estar referidas las autorizaciones de arrendamiento con conductor, no tendrán una capacidad superior a 9 plazas, incluida la del conductor, y deberán reunir, sin perjuicio de cualesquiera otras que supongan una mejora de condiciones, las siguientes características:

a) Motor con una potencia igual o superior a 12 caballos de vapor fiscales (CVF).

b) Longitud mínima exterior, medida de extremo a extremo del vehículo, igual o superior a 4,60 metros.

No será necesario el cumplimiento de las exigencias contenidas en las dos letras anteriores cuando el vehículo que se pretenda adscribir a la autorización utilice como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes, los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural, el gas licuado del petróleo o cualquier otra que así se señale expresamente por resultar alternativa a los combustibles fósiles clásicos.

Los vehículos no podrán continuar dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años, contados desde su primera matriculación. No obstante, no existirá limitación alguna en cuanto a la antigüedad del vehículo, cuando el mismo tenga una potencia fiscal igual o superior a 28 CVF o se trate de un vehículo histórico de los definidos como tales en la reglamentación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

El artículo 182 del ROTT regula determinados aspectos de la circulación y contratación de los vehículos con autorizaciones de arrendamiento con conductor:

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 5/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*“1. Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado.*

*A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento.*

*Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.*

*3. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.1 y 18 de la LOTT, los precios de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no estarán sujetos a tarifa administrativa, si bien las correspondientes empresas deberán tener a disposición del público información de los que apliquen.*

A nivel autonómico se ha de tener en cuenta especialmente la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 3.1 establece que *“Para la realización de servicios de transporte urbano de viajeros o de mercancías será necesaria la obtención previa del correspondiente título habilitante, con las excepciones que para tal obligatoriedad se establezcan en las normas estatales o autonómicas reguladoras de los transportes interurbanos”*. A su vez, el artículo 3.2 establece que *“Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte habilitarán para realizar tanto transporte urbano como interurbano dentro del ámbito y clase a que las mismas estén referidas”*. En el mismo sentido se expresan los apartados 1 y 2 del artículo 8. El apartado 3 de este artículo dispone que *“Los municipios podrán otorgar autorizaciones habilitantes para realizar transporte discrecional de carácter urbano”*. El artículo 8.4 prevé que, *“en defecto de normas específicamente dictadas al efecto por la Comunidad de Madrid, serán de aplicación al otorgamiento, modificación, utilización y extinción de dichas autorizaciones las reglas por las que, en cada momento, se rijan las autorizaciones de transporte interurbano de ámbito nacional o autonómico”*.

El artículo 14.ter.1 señala que *“La actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, a los efectos de la legislación de los transportes por carretera, tendrá la consideración de transporte público discrecional de viajeros [...]”*.

En el artículo 14.quater se establece que *“La prestación de servicios urbanos mediante arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por los titulares de las autorizaciones cumpliendo los requisitos que, en relación con los conductores, vehículos y demás condiciones para su realización, se establezcan reglamentariamente”*.

Para finalizar, la Disposición final tercera de la Ley 20/1998 *“[...] habilita al Gobierno de Madrid para que, mediante Decreto, pueda dictar y, en su caso, modificar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”*.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 6/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



### 3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM<sup>1</sup> tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM<sup>2</sup> determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «actividad económica» como:

*«[...] cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.»*

En este sentido, el alquiler de vehículos turismo con conductor se trata de una actividad económica que entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Este punto de contacto, al igual que la SECUM, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros casos similares en expedientes anteriores en relación con acciones formativas de ámbito laboral. De igual modo, la CNMC también ha emitido numerosos informes al respecto<sup>3</sup>.

Conviene señalar también que el presente informe se centrará exclusivamente en el análisis de los requisitos del Decreto 5/2024, de 10 enero alegados por la reclamante, desde la perspectiva de su adecuación a los principios recogidos en la LGUM.

Como se ha indicado anteriormente, la reclamación se formula frente a los artículos 2.1.b), c) y d), 3.a) y d), 4.2 y 8.2.a), 4 y 5) del citado decreto, al considerarse por la interesada que serían contrarios a la libertad de establecimiento, a la libre competencia y a los principios establecidos en la LGUM. A su juicio, implicarían el cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos que harían inviable el acceso a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor para determinados operadores.

<sup>1</sup>Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

<sup>2</sup>«Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.»

<sup>3</sup>Entre los expedientes tramitados por la SECUM, los últimos relacionados con las telecomunicaciones han sido:

[26.0216 – TRANSPORTE – VTC Murcia](#)

[26.0190 – TRANSPORTE – VTC Málaga 2](#)

[26.0189 – TRANSPORTE – VTC Málaga](#)

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SUM, en el sector CNAE: H – Transporte y almacenamiento.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 7/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En este orden de consideraciones, conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las autoridades competentes están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. En particular, según el apartado 9.2 de la LGUM, las Administraciones Públicas garantizarán el cumplimiento de tales principios, entre otras, en las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

La LGUM en su capítulo II, dedicado a los «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», contempla el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, entre los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. Adicionalmente, en el Capítulo IV, sobre las «Garantías al libre establecimiento y circulación», dispone la instrumentación de dichos principios, al objeto de otorgarles una eficacia real en la práctica.

A este respecto, y más específicamente, ha de recordarse que con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM<sup>4</sup>, los límites de acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11<sup>5</sup> de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica. Así pues, se ha de tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 17.1 de la LGUM, según el cual:

---

<sup>4</sup> «Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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 guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

<sup>5</sup> «Artículo 3.11. «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.”

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 8/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma con rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*[...] b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos o tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.*

Asimismo, la propia LGUM, en su artículo 18, establece determinadas actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

A continuación, se analizarán someramente los preceptos impugnados, que suponen el establecimiento de condiciones para el ejercicio de la actividad:

- En relación a los requisitos para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones previstos en el artículo 2.1 contra los que el reclamante dirige su impugnación, cabe señalar que:
  - En la letra b) se dispone que las autorizaciones no pueden ser concedidas a determinados colectivos, como concesiones de forma conjunta a más de una persona física o a comunidades de bienes y otras formas societarias. Mediante la exigencia de este tipo de requisitos se limita la posibilidad de que se pueda prestar el servicio de arrendamiento de vehículos bajo otras figuras organizativas que serían igualmente admisibles en Derecho, por lo que ha de quedar debidamente justificada su adecuación al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.
  - En la letra c) se limita el régimen de titularidad de los vehículos adscritos a las autorizaciones al régimen de propiedad o de arrendamiento financiero. Para que dicha restricción del régimen de titularidad de los vehículos sea conforme a la LGUM, habría de motivarse en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, justificando además el hecho de que no se permita elegir otras opciones jurídicamente posibles. Adicionalmente, cabe tener presente que la normativa sectorial no establece ningún requisito de este tipo. En este orden de consideraciones, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 921/2018, de 8 de junio de 2018 declaró nulo parte del contenido del artículo 181.2 del ROTT, precisamente en relación a ciertos condicionantes respecto al régimen de titularidad de los vehículos adscritos a la actividad de VTC.
  - Por último, en la letra d) se exige mantener en plantilla a un número de conductores, al menos, igual al 75% del número de autorizaciones que posee la empresa.

La imposición de este requisito relativo al número de empleados que debe poseer el operador podría constituir una restricción al acceso de la actividad económica que ha de ser analizada conforme al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 9/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



A este respecto, es necesario hacer referencia a la Comunicación de la Comisión sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible (taxi y VTC) (2022/C 62/01) se sostiene que los requisitos de los Estados miembros, ya sea a nivel nacional, regional o local, para convertirse en operador podrían constituir una restricción a la libertad de establecimiento. En concreto, y respecto a los requisitos relativos, por ejemplo, al tamaño del parque de vehículos (número mínimo/máximo de vehículos), el número de empleados, el número mínimo o máximo de licencias que puede poseer un operador, los espacios de oficina, o la disposición de que solo las personas físicas (no jurídicas) pueden poseer licencias de taxi/VTC se señala que pueden ser más difíciles de justificar sobre la base del requisito de perseguir un objetivo legítimo y cumplir los principios de necesidad y proporcionalidad.

Este tipo de requisitos es de difícil justificación sobre la base de la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general; además, cabría cuestionar la proporcionalidad del mismo en la medida en que obligará a mantener en plantilla a un determinado número de trabajadores sin distinguir los periodos de menor actividad, ocasionando un evidente incremento de costes para el operador, y por ende, obstaculizando de manera excesiva y, por lo tanto, de forma no razonable el acceso y ejercicio de la actividad económica. En este sentido, cabría cuestionar su compatibilidad con el principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

- Entre las condiciones que han de cumplirse para poder ejercer la profesión de conductor de vehículos de arrendamiento con conductor (artículo 3) figuran algunas que no han sido invocadas por las reclamante, como por ejemplo, la de “superar la prueba para valorar los conocimientos, que al efecto se establezca por la consejería competente en materia de transportes, en relación con el manejo de dispositivos digitales con mapa de navegación, uso del castellano, primeros auxilios, contenido de este reglamento y de las normas reguladoras de los servicios de transporte público en vehículos de arrendamiento con conductor, lugares, oficinas públicas, hoteles y centros de ocio más importantes de la Comunidad de Madrid, así como aquellos otros que se puedan determinar por la citada consejería”, y que también constituyen limitaciones al acceso y ejercicio de las actividades económicas que requerirían de una evaluación en términos de necesidad y proporcionalidad.

Centrándonos en las condiciones alegadas en el marco del presente procedimiento de reclamación, interesa señalar que:

- En la letra a) se exige contar con el permiso de conducir de la clase B, con al menos dos años de antigüedad. Igualmente, se trata de un requisito cuyo establecimiento exige superar el test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5 de la LGUM. En relación con esta restricción, además, puede traerse a colación lo recogido en el considerando 9 de la Directiva 2006/126/CE, de 20 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el permiso de conducción: *“Cuando se expida el permiso de conducción y, posteriormente, con regularidad, los conductores de vehículos de transporte de personas o mercancías deben probar que cumplen las normas mínimas relativas a la aptitud física y mental para la conducción. Este control periódico con arreglo a las normas nacionales del cumplimiento de las normas mínimas contribuirá a alcanzar la libre circulación de personas, evitar falseamientos de la competencia y tomar mejor en consideración la responsabilidad concreta de los conductores de esos vehículos”.*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 10/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



- En la letra d) se incluye el requisito de no haber sido condenado por delitos sexuales. Con respecto a la justificación de la medida, señalar que no existe una norma con rango legal en la que se sustente la necesidad de tal previsión. Pudiera entenderse que se trata de una medida tendente a proteger la seguridad de las personas consumidoras y usuarias, aunque llama la atención que únicamente se centre en esta tipología de delitos, sin que, por ejemplo, se restrinja la posibilidad de ser conductor de VTC a aquellos que hubieran cometido delitos contra la seguridad vial. Además, en términos de proporcionalidad, cabría tener en consideración que el transporte en vehículos VTC constituye un servicio dirigido a un público de carácter general (diferente sería que el servicio fuera contratado para colegios o para transporte único de menores).
- Entre los requisitos de los vehículos previstos en el artículo 4, el reclamante señala las determinaciones de potencia y longitud mínimas que han de poseer los vehículos para los que se solicite la autorización (art.4.2). Tales requisitos, junto con sus excepciones, vienen regulados en el artículo 181 del ROTT. Este tipo de exigencias pudiera estar fundamentadas en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, como puede ser la seguridad de los usuarios y la calidad de los servicios prestados, tal y como ha reconocido la Sentencia del Tribunal Supremo 921/2018, ya mencionada. Conforme a dicho pronunciamiento judicial, este tipo de exigencias se encuentran “*encaminados a asegurar determinados niveles de calidad y seguridad en los taxis*”, por lo que “*no puede objetarse que se adopten exigencias análogas a los servicios de transporte que compiten con ellos*”, como sería el caso de las VTC.
- En cuanto a las condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor reguladas en el artículo 8, el reclamante impugna contra la previsión contenida en su apartado 2.a), relativa a la imposibilidad de captar clientes, sin contratación previa, y del ofrecimiento de los servicios por el conductor a los viandantes en lugares de afluencia masiva (estaciones de ferrocarril y de autobuses, aeropuertos,...). A este respecto, el artículo 182.1 del ROTT prevé que “los vehículos adscritos a las autorizaciones VTC no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto”. Sin embargo, téngase en cuenta que este tipo de previsiones, relacionadas con la obligación de que, cuando los vehículos estén fuera de servicio, permanezcan estacionados en lugares distintos a las vías públicas se trata de requisitos que al limitar el ejercicio de la actividad de las VTC habrían de estar justificados en términos de necesidad y proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM.

Además, cabe recordar que en la Comunicación de la Comisión sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible (taxi y VTC) (2022/C 62/01) ya citada<sup>6</sup> se

---

<sup>6</sup> En concreto, se recoge en la citada Comunicación que: “Los conductores de VTC se enfrentan a distintas cargas. Ejemplos de ello son la prohibición del uso de teléfonos inteligentes para recibir las solicitudes de los clientes, que hace imposible la reserva de VTC en una plataforma de alquiler de vehículos con conductor, y el establecimiento de un tiempo de espera obligatorio entre la reserva de un VTC y el inicio del servicio. Ambas normas impiden que el servicio empiece inmediatamente después de la reserva y ocasionan a los VTC una desventaja comparativa. Dan lugar a un uso ineficaz del tiempo de trabajo de los conductores de VTC. Cualquier norma de este tipo debe ajustarse a los criterios establecidos en la jurisprudencia mencionada anteriormente. O, cuando establece la Comunicación que:

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 11/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



alude a la desventaja competitiva asociadas a la regulación de este tipo de medidas como es el establecimiento de un tiempo de espera obligatorio entre la reserva de un VTC y el inicio del servicio, en comparación con otras actividades de transporte discrecional de viajeros en vehículos de turismo, como es la actividad del taxi.

- Para finalizar, el apartado 4 de dicho artículo 8 limita el precio de los servicios, cuando concurren circunstancias excepcionales de alta demanda de servicios, estableciéndose que el mismo no podrá superar el 75% del precio base.

Sin perjuicio de las implicaciones de esta restricción desde la óptica de la normativa de defensa de la competencia, dicha restricción al ejercicio de la actividad económica difícilmente sería compatible en términos de necesidad y proporcionalidad. Además, contravendría el régimen previsto a tal efecto en la legislación sectorial. En particular, las disposiciones contenidas en los artículos 17.1 y 18 de la LOTT y el artículo 182.3 del ROTT, en los que se expresa claramente que la fijación de precios para transportes discretos de viajeros no está sujeta a tarifa administrativa y será libremente fijada por las partes contratantes.

#### 4. CONCLUSIÓN

Sobre la base de todo cuanto antecede, este punto de contacto considera que las previsiones contenidas en los artículos 2.1b), 2.1c), 2.1d), 3 a), 3 d), 4.2 ,8. 2 a), 8.4 y 8.5 del Decreto 5/2024, de 10 enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, para ser conformes con la LGUM, habrán de ajustarse a los principios previstos en dicha ley, especialmente, el de necesidad y proporcionalidad recogido en su artículo 5.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital

*“En muchos Estados miembros, ni los taxis ni los VTC están autorizados a circular en busca de posibles pasajeros. Los taxis pueden esperar en las paradas de taxi, mientras que los VTC suelen verse obligados a regresar a sus locales comerciales entre trayecto y trayecto. Por lo general, los VTC no pueden estacionar en lugares con una demanda potencialmente elevada con vistas a atraer pasajeros. En algunos Estados miembros, los VTC no pueden aparcar en la vía pública. Antes de que se desarrollara la tecnología de las comunicaciones móviles, los conductores de VTC tenían que regresar a sus locales para recibir información sobre su próximo viaje. Sin embargo, en la actualidad, gracias a la geolocalización y los teléfonos inteligentes, los conductores de VTC pueden conectar de forma instantánea con posibles clientes (31). Los viajes en vacío son intrínsecos a los servicios de transporte de pasajeros bajo demanda, ya que es inevitable realizar un recorrido para acercarse a recoger al pasajero. En caso de que aún no haya llegado un nuevo pedido, el viaje hasta el lugar en el que el vehículo puede esperar al siguiente pedido también resulta inevitable. Sin embargo, la obligación de regresar sin pasajero a locales apartados y tener que volver a recoger al siguiente pasajero no hace sino sumarse a los viajes en vacío. En tiempos de congestión de las ciudades, contaminación y cambio climático, de comunicaciones móviles y geolocalización, y en los que es necesario mitigar el impacto medioambiental, procedería replantearse esta norma. No debe impedirse a los conductores seguir ejerciendo su actividad imponiéndoles la obligación de regresar a sus locales comerciales entre trayectos mientras estén ocupados. En cuanto al tiempo de espera entre reservas, las ciudades podrían, por ejemplo, designar espacios más céntricos en los que los conductores puedan esperar, con el objetivo de reducir, en la medida de lo posible, los viajes en vacío, que constituyen un uso ineficaz del vehículo y del tiempo de trabajo del conductor, y resultan perjudiciales para el medio ambiente, al aumentar la congestión y las emisiones”.*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 12/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA  
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA  
La Dirección de la Agencia  
P.S. El Secretario General (Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno)<sup>7</sup>

Luis Panea Bonafé

---

<sup>7</sup>Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno, mediante el que se complementa el Acuerdo de 18 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suplencia de la persona titular de la Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	25/01/2024	PÁGINA 13/13
VERIFICACIÓN	Pk2jmEBH3RWYZFF839VV9MNCHVE8XX	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	