



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20  
28071-MADRID

**INFORME Nº 32/2014, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 LGUM (Expte... “VEHÍCULOS VTC NACIONAL”)**

**I.- ANTECEDENTES**

Con fecha 23 de octubre de 2014, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado escrito formulado por [INFORMANTE] como presidente de [ORGANIZACIÓN], en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en lo sucesivo, LGUM).

En dicho escrito, el interesado pone de manifiesto que, en los últimos años, el marco normativo regulador del sector de alquiler de vehículos con conductor ha sufrido una serie de modificaciones legales, además de verse afectada por importantes pronunciamientos jurisprudenciales que han eliminado del ordenamiento jurídico algunas disposiciones reglamentarias sobre los requisitos de otorgamiento de autorizaciones. También describe que la administración encargada en coordinar y legislar la materia, la Dirección General de Transportes por Carretera del Ministerio de Fomento, tiene una interpretación de la norma, que a juicio del informante, genera desigualdad a las empresas y obstaculiza la unidad de mercado. El interesado expone que con arreglo a esta interpretación del Ministerio, las empresas que ostentan la titularidad de autorizaciones de transporte para arrendamiento con conductor nuevas (es decir, obtenidas a partir de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre Ley Ómnibus) no tienen que cumplir requisitos que han sido anulados por sentencias del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, mientras que a las empresas que ostentan autorizaciones anteriores a dicha Ley se les sigue exigiendo esos requisitos derogados. Según el informante *“esta situación genera un coste y esfuerzo económico importante para las empresas, no sólo en el momento de tener que sustituir los vehículos por distintas causas (antigüedad, accidente o avería), o en la contratación de vehículos, sino cuando hay que renovar visados de transporte donde se les exigen requisitos no proporcionales y desiguales”*.

Con la consulta se adjunta el poder de representación de la asociación, respuesta de la Dirección General de Transportes del Ministerio de Fomento, Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012 y Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de febrero de 2014.

El referido escrito del operador fue remitido, por correo electrónico, a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) el 23 de octubre de 2014, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.



Con fecha 27 de octubre, la ADCA trasladó a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía una solicitud en la que se pedía su parecer sobre la mencionada cuestión. La Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda emite informe al respecto con fecha 4 de noviembre de 2014.

## **II.- MARCO JURÍDICO**

Debe partirse del régimen de distribución de competencias existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre esta materia. Así, en virtud del artículo 149.1.21ª de la Constitución Española se reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de transporte terrestre que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. Y en el artículo 148.1.5ª del mismo texto se dispone que la competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas en el transporte intracomunitario, es decir, aquel cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Para abordar la cuestión expuesta por el interesado, la normativa estatal de referencia es la que se detalla a continuación:

- La Ley 16/1987, de 30 de julio, Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres realiza la ordenación del transporte terrestre en su conjunto, estableciendo normas de aplicación general. La Ley trata de conseguir un sistema en el cual se intenta que el marco normativo general y la dirección global del sistema de transportes sea común en todo el Estado. También estipula que, dentro del más estricto respeto de las competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales, la ley pretende su aplicación por vía directa o supletoria en el mayor ámbito de aplicación posible. A los efectos de este informe, interesa señalar que esta norma ha sido modificada, entre otras, por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y más recientemente, por la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 6/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- El Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, que regula, en su Título V, las actividades auxiliares y complementarias del transporte por carretera, el arrendamiento de vehículos con conductor, al cual dedica la Sección 2ª del Capítulo IV. El mismo ha sido modificado, entre otros, por el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Cabe hacer notar también que, precisamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012<sup>1</sup>, invocada por el informante anula uno de los preceptos de este Real

---

<sup>1</sup> El fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso



Decreto 919/2010, en lo que respecta a las modificaciones que introduce en el artículo 181, punto 1, letras a), b) y f) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

- La Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. Con esta Orden ministerial se establece el régimen jurídico de las autorizaciones habilitantes para ejercer la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta Orden Ministerial ha sido modificada por la Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre. A su vez, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de febrero de 2014 ha anulado parte del articulado de esta última Orden, en los términos establecidos en el fundamento jurídico noveno<sup>2</sup>.

Finalmente, se tiene constancia que en el presente año el Ministerio de Fomento está tramitando el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 6/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003 de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante, Ley 9/2013) y el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero. Sendos proyectos reglamentarios fueron informados por el Consejo de la CNMC, con fecha 30 de enero, dictaminando que las modificaciones proyectadas en ambas normas merecían una valoración general negativa. Ello, al considerar que la nueva regulación suponía la introducción de requisitos de acceso a la actividad, de un mecanismo de regulación de oferta y de la compartimentación geográfica del mercado y que tales medidas entrañaban restricciones a la competencia de gravedad que no estaban suficientemente motivadas en términos de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y mínima restricción<sup>3</sup>.

---

de casación nº 427/2010) de 14 de febrero de 2012 estima en parte el recurso interpuesto por la Unión Nacional de Asociaciones Libres de Autopatronos y Empresarios del Taxi (U.N.A.L.T.) y por la Asociación UNAUTO (Unión Nacional de Autoturismos) contra el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, anulando su artículo único, punto catorce, en lo referido a las modificaciones que introduce en el artículo 181, punto 1, letras a), b) y f) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, y desestima las restantes pretensiones.

<sup>2</sup> Concretamente, las disposiciones de la citada Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre anuladas por el fallo de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la AN (Sección 8ª), de 7 de febrero de 2014 (Rec. 1257/2011) son: el apartado uno del artículo único, en cuanto da nueva redacción a los apartados e), f) y g) del artículo 5 de la Orden FOM/36/2008; el apartado tres del artículo único, en cuanto da nueva redacción al apartado 1 del artículo 10 de la Orden FOM/36/2008; y el apartado cuatro del artículo único, en cuanto da nueva redacción a la letra a) del artículo 11.1 de la Orden FOM/36/2008.

<sup>3</sup> *Vid.* los Informes IPN DP/002/14 e IPN DP/003/14, respectivamente.



### **III. CARACTERIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD Y VINCULACIÓN CON EL SERVICIO DE TAXI DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPETENCIA**

Con carácter preliminar, el servicio de alquiler de vehículos con conductor (VTC) es una actividad calificada por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) como una modalidad de transporte público discrecional de viajeros por carretera, que se realizará en vehículos de turismo y está sujeta a la obtención de la correspondiente autorización.

De la caracterización jurídica de actividad se pueden extraer de las siguientes notas:

- a) Es un servicio de transporte de viajeros que *no reviste naturaleza de servicio público*, puesto que dicha condición sólo la tienen los transportes regulares de viajeros de uso general. Si bien, resulta indudable que el servicio de VTC reviste una trascendencia especial para la colectividad, es decir, existe un interés o utilidad pública en esta actividad.
- b) Presenta un *carácter discrecional*, al no efectuarse dentro de un itinerario preestablecido ni con sujeción a calendarios y horarios prefijados.
- c) *Está dirigida al público*. Al tratarse de un servicio de transporte público de viajeros, es una actividad que se lleva a cabo por cuenta de otros a cambio de una retribución económica.
- d) *Se trata de una actividad regulada*, para cuyo ejercicio se precisa una autorización administrativa previa.

Partiendo de estas características y, pese a que esta figura reviste algunas diferencias respecto del servicio de taxi (como los precios no sometidos a “tarifa” o la puesta a disposición de los usuarios de una gama de vehículos exclusiva y lujosa), lo cierto es que puede afirmarse que forman parte del mismo mercado, puesto que se trata de unos servicios que presentan muchas similitudes, ya que ambos ofrecen servicios de transporte de viajeros en turismos, desde un punto de origen a un destino indicado por el usuario. Es más, desde el punto de vista de la demanda podrían considerarse sustitutivos en el segmento de contratación de vehículos por solicitud telefónica o por la utilización de nuevas tecnologías (correo electrónico, aplicaciones móviles, páginas web, etc.).

En este sentido, tanto la CNMC como otras autoridades de competencia<sup>4</sup>, como la catalana, sostienen que la actividad de alquiler de vehículos con conductor o VTC compite directamente con la del taxi en una parcela concreta del mercado de producto: concretamente, en el

---

<sup>4</sup> De la Autoridad Catalana de Competencia, merece destacarse tanto las *Observaciones relativas a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en Cataluña, con ref. OB 5/2010* (2010) como las *Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor*” (noviembre de 2012).

También destacaremos el Informe IPN 2/2002 sobre el Anteproyecto de la Ley de Transporte de personas en vehículos de turismo en Galicia, aprobado el 28 de febrero de 2012 por la autoridad gallega de competencia.



subsegmento de "contratación previa" por centralita, emisora u otro sistema. No así en el caso de los subsegmentos del transporte discrecional de viajeros en turismos relativos a la contratación de vehículos que circulan por la vía pública ni el de la contratación de vehículos estacionados en zonas habilitadas, respecto de los que existe una reserva de actividad a favor del taxi.

No obstante, conviene destacar que las dimensiones de uno y otro mercado son muy diferentes, tanto en lo que respecta al número de autorizaciones como al número de empresas<sup>5</sup>. La VTC es una actividad significativamente con menor implantación que la de transporte de viajeros en vehículos de turismo o autotaxi. Así, según datos del Observatorio de Viajeros por Carretera (enero de 2014), del Ministerio de Fomento el sector del alquiler de vehículos con conductor cuenta en España con 377 empresas que operan con 2.703 autorizaciones de VTC frente a las 64.248 autorizaciones de taxi, por lo que puede concluirse que el servicio del taxi domina en el mercado del transporte público discrecional de viajeros en vehículos turismo.

A pesar de ser distintas las dimensiones de ambos segmentos de mercado, están directamente conectados, entre otros aspectos, por el artículo 14 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la cual se desarrolla la sección segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobados por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre y que establece:

*“El órgano competente podrá denegar la autorización solicitada si existe una desproporción manifiesta entre el número de autorizaciones de esta clase otorgadas en la zona en que esté situado el municipio y los potenciales usuarios del servicio.*

*En todo caso, se entenderá que es manifiesta la referida desproporción y que, en consecuencia, procede denegar la autorización, cuando la relación entre el número de autorizaciones de esta clase domiciliadas en la comunidad autónoma de que se trate y el de autorizaciones de transporte discrecional interurbano de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en la misma sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas”.*

#### **IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM 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.

---

<sup>5</sup> En lo que respecta al mercado del taxi, consúltese el Informe de la OCDE «*Taxis services: Competition and Regulation*» en base a los trabajos del Competition Committee (Working Party No. 2 on Competition and Regulation), de octubre de 2007.



A este respecto, el artículo 2 de la LGUM 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.

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional”.*

La actividad de alquiler de vehículos con conductor ha de considerarse como una actividad económica que se presta en condiciones de mercado por operadores económicos. Ello, atendiendo a la definición contenida en el apartado b) del Anexo de la LGUM que conceptúa las actividades económicas 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”.*

Por ello, la LGUM será de aplicación a esta materia en cuanto al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

Conviene recordar que la LOTT, después de su reforma por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), había establecido un régimen jurídico bastante más pro competitivo que el anteriormente existente y ello, a pesar de mantenerse el carácter reglamentado de la actividad. Más específicamente, se produjo una mayor liberalización en dicho sector, debido a que, según el artículo 90 de la LOTT, las únicas condiciones y requisitos que se podían exigir para esta actividad serían los previstos para el transporte discrecional de viajeros por carretera, sin ninguna exigencia adicional.

Tras la última modificación de la LOTT operada por la Ley 9/2013, se permite de nuevo el establecimiento de requisitos para poder desarrollar la actividad, al introducirse en el artículo 99 de la LOTT un nuevo apartado 4 con la siguiente redacción:

*“Fuera de los supuestos de colaboración previstos en esta ley, únicamente podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo. El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor constituye una modalidad de transporte de viajeros y su ejercicio estará condicionado a la obtención de la correspondiente autorización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 43.1 y lo que reglamentariamente se establezca con carácter específico en relación con dicha modalidad de transporte”.*

Cabe remarcar, asimismo, que la nueva redacción del artículo 91 de la LOTT por la Ley 9/2013 establece las bases para imponer restricciones geográficas a la competencia, al indicar que:



*“Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio. Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios”.*

Con respecto al desarrollo reglamentario de lo recogido en la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, debe saberse que en el año 2010 tuvo lugar una modificación del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Fruto de esta reforma reglamentaria se vuelve a introducir un régimen restrictivo para la competencia, con presencia de diferentes requisitos administrativos de acceso a la actividad (relativos a la obligación de disponer de un local, número mínimo de vehículos o conductores, etc.)<sup>6</sup>.

Recuérdese, en este sentido, que el artículo 181 del ROTT, en su redacción dada por el Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, contemplaba los siguientes requisitos para la obtención de la autorización habilitante para el arrendamiento de vehículos con conductor:

*1. Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que serán de la modalidad prevista en el artículo 92.2 a) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, será necesario que la persona física o jurídica solicitante cumpla los siguientes requisitos:*

*a) Disposición de, al menos, un local dedicado a la actividad de arrendamiento de vehículos, con nombre o título registrado y abierto al público previo cumplimiento de los requisitos legales sobre apertura de locales.*

*b) Disposición en propiedad, leasing o arrendamiento, del número mínimo de vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor que determine el Ministro de*

---

<sup>6</sup> La extinta Comisión Nacional de la Competencia, en el IPN 41/10. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. REGLAMENTO DE TRANSPORTE TERRESTRE, se pronunció sobre dicho Real Decreto de modificación del ROTT, en fase de tramitación, señalando que: “La CNC entiende que una norma reglamentaria no debe poder resucitar requisitos derogados por una norma de rango legal superior, máxime cuando estos requisitos contravienen los principios de competencia. Sin embargo, esto es precisamente lo que sucedería de mantenerse en el texto actual las modificaciones previstas de los preceptos del ROTT que regulan la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, como se pone de manifiesto en el siguiente análisis del artículo 181 del PRD”. No obstante lo señalado en el referido IPN, se mantuvieron en el texto normativo los preceptos restrictivos a la competencia identificados por la CNC.



*Fomento en función de las circunstancias del mercado. Dicho número no podrá ser inferior a cuatro. Los vehículos deberán tener carácter representativo pudiendo, a tal efecto, exigirse unas características mínimas de equipamiento, potencia o prestaciones.*

*c) 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.*

*d) Suscripción del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, conforme a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre y en el Reglamento del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre.*

*e) Disposición de garajes o lugares de aparcamiento cuando así lo exija el Ministerio de Fomento o la Comunidad Autónoma competente por delegación del Estado para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones, debiendo ésta respetar las reglas que, en su caso, el referido Ministerio establezca.*

*f) Disposición de un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos, provistos del permiso de conducir de la clase BTP, en régimen de alta en la Seguridad Social y contratados a jornada completa.*

*g) Las demás que, por resultar necesarias para el adecuado ejercicio de la actividad, determine el Ministro de Fomento o, de acuerdo con las previsiones realizadas por éste, la Comunidad Autónoma competente por delegación del Estado para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones, debiendo ésta respetar las reglas que, en su caso, el referido Ministro establezca.*

Por su parte, la Sentencia de 14 de febrero de 2012 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo anuló las letras a), b) y f) del apartado primero del artículo 181 del ROTT, en su redacción dada por el artículo único, punto catorce del precitado Real Decreto 919/2010, de 16 de julio. El Tribunal Supremo sostiene en el fundamento jurídico sexto de la citada sentencia: “...En particular, incluso para el arrendamiento de vehículos con conductor, hay que entender que sólo caben los requisitos que deriven de la regulación de la propia Ley sobre el transporte discrecional de viajeros a que se remite en artículo 134.2 de la Ley...”. También se afirma en el mismo fundamento jurídico que “...resulta contrario a la modificación legislativa operada por la Ley 25/2009 que, habiendo quedado suprimidos los preceptos legales en los que se apoyaban estas exigencias, el Gobierno las establezca de nuevo por vía reglamentaria. Así, el suprimido artículo 135 se remitía expresamente a una previsión reglamentaria de número mínimo, características de los vehículos y disposición de locales que ahora se contemplan en las letras a) y b) del artículo 181.1 del propio Reglamento de la Ley...”.





De la documentación aportada por el informante se infiere que la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento ha realizado una interpretación literal del artículo 181.1, considerando que esos requisitos ya no son exigibles a los solicitantes que concurran una vez dictada la sentencia, pero sí sigue requiriéndolos a todos aquellos que obtuvieron la autorización con anterioridad a la Ley 25/2009, cuando los requisitos tenían soporte legal.

Por otro lado, cabe destacar que el artículo 16.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y que determina la necesidad de visar bianualmente las autorizaciones obtenidas, preceptúa lo siguiente:

*“1. La validez de las autorizaciones otorgadas conforme a lo previsto en esta orden, quedará condicionada a la constatación periódica del mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron el otorgamiento de aquéllas y que constituyen requisitos para su validez, y de los que, aún no siendo exigidos originariamente, resulten, asimismo, de obligado cumplimiento.*

*Dicha constatación se llevará a cabo bienalmente por el órgano administrativo que haya realizado el otorgamiento de las autorizaciones, con arreglo a lo previsto en este artículo...”.*

Con arreglo a dicho precepto, la validez de las autorizaciones concedidas se supedita a la comprobación periódica del mantenimiento de los requisitos que motivaron su otorgamiento. Asimismo, se especifica que para la obtención del visado de la autorización, también resultan imperativos los requisitos de validez aunque no fueran de obligado cumplimiento en el momento del otorgamiento.

En línea con lo recogido por el informe emitido por la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda, la norma de *lege ferenda* debería establecer de forma acumulativa que se trate de requisitos originarios y que sigan siendo exigibles, pues parece ilógico que la Orden imponga la necesidad de cumplir requisitos que, aun no siendo necesarios en el momento de otorgamiento, posteriormente resulten de obligado cumplimiento; y que, *a sensu contrario*, siga requiriendo el cumplimiento de requisitos que ya no resultan exigibles. En este último aspecto, y relación con los requisitos anulados por el Tribunal Supremo, debería considerarse que los mismos ya no son necesarios para la validez de las autorizaciones, y por tanto no deberían pedirse en su visado.

Tras la entrada en vigor de la LGUM las Administraciones competentes, en el presente caso, la Administración General del Estado habrá de tener en cuenta en sus disposiciones la observancia de los principios establecidos en la misma. Más específicamente, los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación que vienen recogidos en el Capítulo II de la Ley, y que se resumen en el artículo 9 de la LGUM:



*“Artículo 9 Garantía de las libertades de los operadores económicos*

*1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.*

A la luz de lo anterior, cabe recordar que la aprobación de la LGUM exige un doble juicio de necesidad y proporcionalidad por parte de la Autoridad Competente a la hora de establecer requisitos vinculados al inicio o desarrollo de la actividad económica. Ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la LGUM, que recoge lo siguiente:

*“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 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”.*

En nuestro caso, corresponde a la Administración estatal justificar motivadamente el mantenimiento de un régimen de intervención administrativa que exige a determinados operadores del mercado de alquiler de vehículos con conductor, pero no a todos, unos concretos requisitos de acceso o desarrollo de una actividad que suponen restricciones a la competencia, y que no hacen sino dificultar todavía más el acceso a este mercado.

En este orden de consideraciones, debe remarcarse que la necesidad de disponer de un número mínimo de vehículos supone *per se* una barrera de entrada al mercado, dado que las inversiones mínimas necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionados por la obligación de cumplir con ese requisito. En la misma línea, también se considera una barrera económica la exigencia de un número de conductores o la necesidad de contar con un local abierto al público. Tal y como evidenció la CNMC en su Informe IPN DP/003/14, de 30 de enero de 2014<sup>7</sup>, este tipo de requisitos de acceso constituyen restricciones a la competencia que

---

<sup>7</sup> En dicho informe, relativo al Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la Sección Segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de



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

Por otra parte, y de acuerdo con lo expuesto líneas más arriba, especialmente controvertida resulta la existencia de un régimen diferenciado de requisitos aplicables a los operadores del mismo sector para obtener o visar la autorización, dependiendo del momento temporal en el que soliciten o visen sus autorizaciones. Ello puede entrañar un régimen más favorable para los operadores nuevos, en detrimento de los preexistentes.

Igualmente, y como ya hemos señalado en informes anteriores, resulta básico para la actividad económica disponer de un marco normativo que no genere incertidumbre, para no perjudicar las decisiones de inversión de las empresas y evitar otros posibles efectos adversos, como desincentivar la entrada de nuevos operadores.

Recuérdese, en este sentido, que los procedimientos de autorización deberán atender a lo dispuesto en el artículo 17 de la LGUM y no podrán contener requisitos innecesarios y/o desproporcionados ni requisitos discriminatorios ni prohibidos por la LGUM (artículo 18). En base a estos principios y en particular al principio de no discriminación los operadores económicos deberían disponer de los mismos derechos para el acceso o ejercicio de las actividades económicas en todo el territorio nacional.

En consecuencia, y partiendo de la premisa de que no parecen ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación las razones que por las que el Ministerio de Fomento mantiene un régimen de autorización que exige a determinados operadores del mercado de alquiler de vehículos con conductor, pero no a todos, unos concretos requisitos que pueden ser considerados limitaciones al acceso y al ejercicio de la actividad, la Administración central debe realizar las actuaciones necesarias para garantizar la plena adaptación de la regulación del sector del arrendamiento de vehículos con conductor a los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM); y que, en particular, acabe con estas diferencias de trato entre los operadores del mismo mercado.

Asimismo, han de tenerse en cuenta los principios de cooperación y confianza mutua entre las Administraciones contenido en el artículo 4 de la LGUM en conexión con el artículo 12 de la misma, referido a las conferencias sectoriales, de tal modo que las diferentes Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) procuren alcanzar los acuerdos tendentes a establecer una regulación, cuando ésta se considere necesaria y justificada, que sea proporcionada y no discriminatoria para los operadores económicos que pretendan actuar o actúen en el presente mercado. En este caso, el Ministerio debería aprovechar para revisar todas restricciones a la libre iniciativa económica que persisten en el marco regulador y que no han

---

arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, la Sala de Competencia de la CNMC analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la buena regulación económica.



sido objeto del presente informe, como por ejemplo la previsión contenida en artículo 14 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero (por constituir una restricción cuantitativa injustificada existente en el servicio de VTC vinculadas a un segmento que compite directamente con el mismo).

A tal efecto resulta conveniente hacer mención a que recientemente se ha sometido a consulta pública por parte de la CNMC la futura elaboración de un estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa, que va afectar específicamente al sector de transporte de viajeros (taxi, alquiler de vehículos con conductor y las líneas regulares de autobuses) dado que abordará las implicaciones en estos mercados de los nuevos modelos de prestación de servicios. Por lo tanto, puede ser una oportunidad contar con los resultados que se alcancen en el marco de este proceso de consulta pública en el que participarán todos los agentes implicados en el sector, para abordar las correspondientes y necesarias reformas normativas que traten de evitar y minimizar el establecimiento de autorizaciones, requisitos y demás condiciones exigidas para el inicio y el ejercicio de estas actividades económicas que no estén justificadas en razones de interés general, ni sean proporcionados ni contengan aspectos discriminatorios.

## **V. CONCLUSIONES**

Sobre la base de todo cuanto antecede cabe extraer las siguientes conclusiones:

**Primera.** El servicio de arrendamiento de vehículos con conductor se encuentra sometido al ámbito de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, por lo que los mecanismos de intervención previstos sobre esta actividad económica deberán observar sus principios.

**Segunda.** Tras la Sentencia de 14 de febrero de 2012, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que anula parte de los requisitos reglamentarios de la autorización para poder operar en este sector (en concreto, los contenidos en el artículo 181, punto 1, letras a), b) y f) del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), el Ministerio está realizando una interpretación del marco regulador de esta actividad que genera un tratamiento diferenciado entre operadores del mismo sector, entrañando un régimen más favorable para los operadores nuevos, en detrimento de los preexistentes y que restringe la competencia.

Ello, al considerar que tales requisitos no son aplicables a los solicitantes que concurren al mercado de alquiler de vehículos desde el fallo de esta concreta sentencia, pero sí los entiende exigibles a aquellos operadores que obtuvieron la autorización antes de que entrara en vigor la Ley 25/2009, cuando los requisitos tenían soporte legal. En concreto, a quienes ya operaban en el mercado se les obliga a la renovación bienal de los visados de transporte y, aplicando de forma rigorista lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, reputa de obligado cumplimiento unos requisitos que han sido anulados por el Tribunal Supremo.

**Tercera.** Los principios sobre los que descansa la unidad de mercado es el de no



discriminación, que confiere a todos los operadores jurídicos los mismos derechos, regla que se impone tanto para las actuaciones concretas como para las disposiciones generales. Asimismo, en el planteamiento estructural de la LGUM son clave los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (artículo 5). La libertad en el ejercicio de las actividades económicas conlleva la excepcionalidad de la intervención, que tendrá que encontrar su fundamento en razones que lo justifiquen y que, además, guarden la debida proporción con el interés público que motive la exigencia de una autorización.

**Cuarta.** En base a lo anterior, no parecen ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación las razones que por las que el Ministerio de Fomento mantiene un régimen de autorización que exige a determinados operadores del mercado de alquiler de vehículos con conductor, pero no a todos, unos concretos requisitos que pueden ser considerados limitaciones al acceso y al ejercicio de la actividad. En este sentido, la Administración del Estado debe realizar las actuaciones necesarias para garantizar la plena adaptación de la regulación del sector del arrendamiento de vehículos con conductor a los principios establecidos en la LGUM; y que, en particular, acabe con estas diferencias de trato entre los operadores del mismo mercado.

**Quinta.** A tales efectos, el mencionado Ministerio debería aprovechar para revisar todas restricciones a la libre iniciativa económica que persisten en el marco regulador. Si bien, esta materia debería ser llevada a la correspondiente Conferencia Sectorial. Para ello, podría servirse de los resultados del trabajo que recientemente ha emprendido la CNMC en la consulta pública sobre economía colaborativa en el que se abordará específicamente la regulación del sector del transporte; en concreto las actividades del taxi y VTC.

Es cuanto tengo a bien informar.

Sevilla, a 12 de noviembre de 2014

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA