



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13
28071-MADRID

INFORME Nº 18/2017, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (Expte (...) VTC)

1. ANTECEDENTES

Con fecha 30 de noviembre de 2017 tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM), escrito formulado por D. (...), en representación de (...) aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

El informante aporta referencias sobre las ordenanzas de movilidad de los municipios de Córdoba, Granada, Madrid, Valencia, Palma de Mallorca y Barcelona en las que se identifican las condiciones para el ejercicio de la actividad de taxi y para otros tipos de servicios al público. Señala, en este sentido, que en las citadas ordenanzas mientras la actividad de servicio de transporte de viajeros por taxi se encuentra favorecida por poder disponer de una serie de ventajas en cuanto al uso de áreas restringidas, la utilización de viales o carriles reservados o el estacionamiento libre en determinadas zonas, el servicio de transporte de viajeros con conductor (VTC) no dispone de las mismas condiciones favorables para el ejercicio de su actividad económica, todo ello considerando que el servicio que ofrece VTC tendría la misma naturaleza que el servicio de taxi.

Por ello, solicita a la SECUM que informe sobre las mencionadas limitaciones o prohibiciones que llevan a cabo las administraciones públicas a la hora de regular tráfico y seguridad vial que se han mencionado con anterioridad y que suponen un beneficio a los operadores económicos que ofrecen el servicio de taxi frente a los operadores que prestan el servicio de arrendamiento de vehículos con conductor, y que serían una restricción de ejercicio de la citada actividad económica que estaría prohibida por los artículos, entre otros, 5, 6 y 16 de la LGUM.



Esta información ha sido remitida por la SECUM a esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía el día 30 de noviembre de 2017, en su condición de punto de contacto, adjuntando dicho escrito y recordándose que, en virtud de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 citado, puede emitir informe, incluyendo en su caso propuesta de actuación.

2. MARCO NORMATIVO

Básicamente, este sector económico se encuentra regulado a través de las siguientes normas:

- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres¹.
- Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
- Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Orden FOM/2799/2015 de 18 de diciembre, 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 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.
- Real Decreto 1057/2015 de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la 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.
- 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.

¹ Esta norma fue 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. Dicha modificación supuso la adaptación del ROTT, que se concretó a partir del Real Decreto 919/2010, de 16 de julio, por el que se modifica el ROTT para adaptarlo a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.



- Ley Orgánica 5/2013 de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Adicionalmente, esta actividad económica está siendo objeto de diversas modificaciones regulatorias que estarían posibilitando la incorporación de requisitos y controles adicionales por parte de las Comunidades Autónomas.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA LGUM

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 condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica.

La actividad de prestación de servicios 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 del servicio”*.

El informante aporta una serie de referencias regulatorias incluidas en las distintas ordenanzas de varios municipios de España, como son Córdoba, Granada, Madrid, Valencia, Palma de Mallorca y Barcelona. Ello, al objeto de informar de la existencia de restricciones al ejercicio de la actividad económica de prestación de servicios de transporte a través del arrendamiento de vehículos con conductor en el segmento de servicios concertados, que sería el segmento en el que compite tanto el sector del taxi como el sector de VTC² prestador de estos servicios. En concreto, considera que existe un trato diferenciado entre oferentes del mismo tipo de servicios, en la medida en que se facilita que estos se presten en mejores condiciones que los servicios de taxi, frente a las condiciones en las que se pueden ofrecer por los operadores de VTC. Sobre esta cuestión informa de las siguientes limitaciones:

- Uso del carril bus, para la circulación.
- Posibilidad de acceso a zonas de circulación restringida para carga y descarga.
- Exclusión a la limitación del uso de las vías públicas (estacionamiento).

²http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/reflexiones_taxi_vtc_esp.pdf



Señala el interesado que mientras los servicios de taxi se prestan con estas condiciones ventajosas, los servicios de transporte a través de VTC no disfrutan de este tipo de facilidades en su prestación, lo que dificulta su ejecución eficiente.

A este respecto, siguiendo lo establecido en el artículo 9 de la LGUM, las autoridades competentes deberán velar en las disposiciones que lleven a cabo 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.

Sobre este sector, así como sobre el sector del taxi han recaído numerosos pronunciamientos, tanto por parte de la SECUM³ como de este punto de contacto, en los que se destaca la necesidad de establecer una regulación basada en los principios de necesidad y proporcionalidad.

Sin perjuicio de las cuestiones que desde la óptica de competencia pudieran ser de aplicación, y que las Autoridades de competencia tanto nacional como autonómicas ya han venido manifestando en estos últimos años, habría que analizar el asunto que nos ocupa desde la óptica de unidad de mercado y, en especial, sobre la base del principio de necesidad y proporcionalidad, en virtud del cual:

“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. 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”.

Del análisis de este principio debe resultar primero la valoración de la existencia de una razón imperiosa de interés general que justifique el hecho de que se plantee para estos operadores

³ [28.32 TRANSPORTES. Vehículos alquiler con conductor](#)

[26.150 TRANSPORTE. Vehículos de alquiler con conductor - Madrid](#)

[26.58 TRANSPORTE - Autotaxi](#)

[26.148 TRANSPORTE. Autotaxi - Daganzo](#)

[28.90 TRANSPORTE. Autotaxi - Zamora](#)

[26.149 TRANSPORTE. Autotaxi - Madrid](#)

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/punto-de-contacto-para-la-unidad-de-mercado>



económicos las citadas restricciones frente a la inexistencia de las mismas para los conductores de taxi⁴. De la lectura de los distintos preceptos y regulación no puede intuirse la existencia de dichas razones de interés general. Así en el caso de que esta razón se fundamentara tendría que ser arbitrada de forma proporcional y adecuada manera que la prohibición o el impedimento se establezca debido a que sería la opción menos restrictiva entre las distintas alternativas posibles.

El establecimiento de carril bus en el que se habilita a los taxis para su uso, la posibilidad de acceso a zonas de circulación restringida para carga y descarga y la exclusión a la limitación del uso de las vías públicas, serían elementos que se establecen como excepciones al uso habitual de las vías públicas para el resto de usuarios. En este sentido, estas excepciones se deberán plantear por las Administraciones competentes basada en razones de interés general y en concreto por las definida por 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 e interpretada en base a la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Union Europea.

En definitiva, se propone en el marco de los trabajos del Comité Local de Mejora de la Regulación y de acuerdo con el mecanismo de colaboración establecido en el artículo 12 de la LGUM, a través de las correspondientes Conferencias sectoriales, una revisión de los elementos que han de tenerse en cuenta a la hora de establecer limitaciones al ejercicio en la prestación de servicios de transporte de viajeros a través de taxi o a través de VTC de manera que los usuarios de los mismos no se vean perjudicados en función de la modalidad del servicio que vayan a elegir. Todo ello, de acuerdo con el interés general y en el marco de la aplicación de los principios de buena regulación de las actividades económicas.

4. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado sobre estas líneas cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. Los servicios de transporte de viajeros por medio de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) constituyen una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM.

⁴ Entendemos que, tanto los servicios de taxi como los servicios de VTC, son servicios privados dirigidos al público. Es decir, no se trata de servicios públicos. A este respecto, conviene destacar que esta conceptualización es coincidente con el planteamiento del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 132/2001, de 8 de junio (FJ 4º), viene a considerarla como una “actividad económica privada aunque intervenida y reglamentada” (debiendo recordarse aquí que esta cuestión no ha sido pacífica, existiendo dificultades para definirlo jurídicamente con precisión, tanto por la jurisprudencia como por la legislación, que es oscilante y que va desde los “servicios públicos impropios o virtuales” hasta el “servicio público”, pasando por el “cuasi servicio público”, o la consideración como “servicio de interés público” o de “actividad privada de interés público”).



2. Las limitaciones en el ejercicio de esta actividad económica de servicios de VTC incluidas en las ordenanzas de Córdoba, Granada, Madrid, Valencia, Palma de Mallorca y Barcelona, como son la imposibilidad de uso del carril bus, o la imposibilidad de acceso a zonas de circulación restringida para carga y descarga o la negativa a la exclusión en la limitación del uso de las vías públicas, serían restricciones que dificultan su actividad económica y que no se encontrarían amparadas en razones de interés general. Todo ello, de acuerdo con el principio establecido en el artículo 5 de la LGUM.
3. A este respecto, hay que señalar que otros operadores económicos que prestan el mismo tipo de servicio, como sería el servicio de taxi, no tienen estas limitaciones al ejercicio de su actividad económica sin que aparezca establecidas las razones de interés general que sustentarían la citada actuación y su proporcionalidad.
4. Finalmente, y al objeto de establecer una regulación eficiente y coherente con los principios establecidos en la LGUM, se propone abordar en el marco del artículo 12 de la LGUM la posible revisión de la normativa aplicable a los servicios de transporte de viajeros, y en particular, tanto a los servicios de taxi como a los de arrendamiento de vehículos con conductor, con el objetivo de garantizar una regulación eficiente que vaya dirigida a salvaguardar el interés general de las personas consumidoras y usuarias.

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 del Consejo para la Unidad de Mercado.

Sevilla, 26 de diciembre de 2017

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía