

INFORME sobre el Proyecto de
Decreto-Ley del Consell de
prestación del servicio de
transporte público discrecional de
personas viajeras mediante
arrendamiento de vehículos con
conductor (VTC)

INFORME

sobre el

**Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de
transporte público discrecional de personas viajeras mediante
arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)**

Dña. Carmen Estevan de Quesada

Dña. Carmen Castro García

D. Jaume Martí Miravalls

En Valencia, a 12 de marzo de 2019

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDCCV), en la fecha y con la composición arriba expresada, siendo Ponente Dña. Carmen Estevan de Quesada, ha emitido el presente informe relativo al Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC).

SUMARIO:

I. Antecedentes	3
II. Competencia de la CDCCV	3
III. Objeto y contenido del Informe.....	4
IV. Consideraciones generales previas	5
V. Valoración desde el punto de vista de la competencia	11
V. Conclusiones y Recomendaciones	25

I. ANTECEDENTES

En su sesión de 30 de enero de 2019, la CDCCV acordó participar en el trámite de consulta previa al Proyecto de Decreto-Ley del Consell por el que se regulan las condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), abierto por la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio mediante publicación en el DOCV el 17 de enero de 2019, remitiendo a la Dirección General de Obras Públicas, Transporte y Movilidad un escrito con unas primeras y breves consideraciones generales al respecto, y en el que se ponía a disposición de los poderes públicos para asesorarles en el desarrollo de la labor regulatoria que puedan llevar a cabo en el ejercicio de las competencias y potestades que les atribuye el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Una vez concluido dicho trámite de consulta previa y elaborado el texto articulado del Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), este fue remitido por la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio (Dirección de Obras Públicas, Transporte y Movilidad) al resto de Consellerías para el trámite de alegaciones previas, así como a la Abogacía de la Generalitat para el informe preceptivo.

II. COMPETENCIA DE LA CDCCV

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC) y su desarrollo reglamentario (Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) establecen dos ámbitos diferenciados de actuación de las autoridades de competencia: las funciones consultivas y de promoción de la competencia, y las funciones en materia sancionadora.

La autoridad de competencia de la Comunitat Valenciana, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 50/2012, de 23 de marzo, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, y en el marco de lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, tiene atribuidas tanto las funciones sancionadoras como las consultivas y de promoción en materia de competencia.

Las autoridades autonómicas de defensa de la competencia, atendiendo a los principios y objetivos que establece la LDC, deben velar y proteger la libre competencia en el mercado, no sólo desde el ejercicio de la potestad sancionadora, sino también desde el ejercicio de la función consultiva y de asesoramiento que tienen atribuida para difundir y aplicar “la cultura de la competencia” en distintos ámbitos. Así, el artículo 1.2.c) del Reglamento sobre composición y funcionamiento de la CDCCV (aprobado mediante Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento) establece como una de las funciones de la CDCCV el “Ejercer la función consultiva en materia de competencia y de promoción y estudios de investigación en la materia”.

El presente informe se enmarca en dicha función consultiva, concretamente en lo relativo al ámbito de la regulación, de la que proceden, en ocasiones, restricciones para el acceso y ejercicio de la actividad económica que son innecesarias, injustificadas y/o desproporcionadas.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto realizar una valoración desde el punto de vista de la promoción de la competencia de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio

de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, el Proyecto).

La CDCCV considera que es relevante que la óptica de promoción de la competencia esté presente en el proceso de tramitación del Proyecto, ya que las cuestiones relacionadas con la política de la competencia son sin duda uno de los ejes centrales del debate regulatorio en esta materia.

El presente Informe contiene por lo tanto las consideraciones de la CDCCV sobre aquellos aspectos del Proyecto que pueden ser problemáticos desde el necesario respeto de los principios de la regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia en el ejercicio de la función regulatoria. Antes del análisis de las concretas disposiciones del Proyecto que plantean dichos problemas, se realizan unas breves consideraciones generales previas sobre el tema.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS

1. Intervención normativa en relación con la prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)

El impacto de las nuevas tecnologías digitales, que viven un desarrollo exponencial desde principios del XXI, en el sector del transporte es un fenómeno relativamente reciente pero que se ha desarrollado en los últimos años con gran intensidad y rapidez en todo el mundo. Es una manifestación más de la fuerza disruptiva de la digitalización de la economía, que afecta a multitud de sectores y actividades económicas (por ejemplo, alojamiento vacacional, servicios de ocio y culturales, servicios financieros, educativos, etc.), y que provoca tensiones como consecuencia de la irrupción de nuevos operadores y modelos de negocio que suponen un reto competitivo para los operadores incumbentes en cada uno de los mercados afectados.

En este escenario general de transición hacia la llamada “economía digital”, y concretamente en el sector del transporte discrecional de personas, los poderes públicos han decidido regular algunos nuevos modelos de negocio. De manera que este sector, ya regulado tradicionalmente en su modalidad de prestación a través del taxi, ha sido objeto de una intensa regulación en los últimos años en lo que se refiere a su prestación mediante el servicio de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, servicio VTC).

La regulación inicial contenida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, permitía la prestación del servicio VTC cumpliendo una serie de requisitos para la obtención de una autorización administrativa al efecto, y con ciertas limitaciones para la prestación de dicho servicio. Una segunda fase regulatoria que acentuó estas limitaciones se produjo con el establecimiento de la ratio 1/30 de licencias VTC/taxi, con base en el texto original del artículo 49 LOTT y en el artículo 14 Orden FOM/36/2008. Posteriormente, la Ley 25/2009 dejó sin contenido el art. 49 LOTT y sin cobertura legal dicha limitación cuantitativa al número de licencias VTC, situación que se mantuvo hasta la modificación de la LOTT por Ley 9/2013 y la aprobación del Real Decreto 1057/2015 que reinstauraba la ratio 1/30. Cabe mencionar también la importancia que ha tenido la doctrina jurisprudencial del TS en relación con estas cuestiones, con Sentencias claves como la STS (Cont. Adm.) de 14 de febrero de 2012, la STS (Cont. Adm.) de 13 de noviembre de 2017, y la más reciente STS (Cont. Adm.) de 4 de junio de 2018, núm. 921/2018, que respalda la ratio 1/30, la regla de habitualidad 80/20, y algunas otras limitaciones a la prestación del servicio VTC.

En los dos últimos años se ha producido un nuevo impulso regulatorio que afecta al servicio VTC, mediante el Real Decreto-Ley 3/2018, que otorga rango legal a la ratio 1/30 y a la regla de habitualidad 80/20, y el Real Decreto-Ley 13/2018, que acentúa las limitaciones a la prestación del servicio VTC.

Este último (convalidado por el Congreso de los Diputados por Acuerdo de 25 de octubre de 2018 y en tramitación actualmente como Proyecto de Ley) establece un periodo transitorio de 4 años al término del cual las autorizaciones VTC dejan de habilitar para prestar servicios de transporte en el ámbito urbano y metropolitano, y el servicio interurbano habrá de iniciarse en la Comunidad Autónoma donde está domiciliada la autorización (con algunas salvedades). El Real Decreto-Ley 13/2018 habilita además a las Comunidades Autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del ROTT en relación exclusivamente con los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y solo en lo que se refiere a las condiciones de pre-contratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo (Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 13/2018).

Cabe señalar que se trata de una facultad de las Comunidades Autónomas que estas pueden decidir no ejercer, en cuyo caso seguiría siendo aplicable a esta materia la normativa estatal.

La Comunitat Valenciana ha decidido hacer uso de dicha facultad, que se concreta en el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) analizado en este Informe.

2. Necesario respeto de los principios de la regulación económica eficiente.

Existen multitud de estudios sobradamente conocidos realizados por diversos organismos, en especial por autoridades de la competencia, que han analizado la problemática derivada de las tensiones arriba descritas en el sector del transporte público discrecional de personas como consecuencia de

la disrupción tecnológica, y las respuestas normativas que se han venido produciendo desde la primera década del siglo XXI¹. Por ello, el presente

¹ En la UE, vid. el Informe realizado para la Comisión Europea *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*, 2016.

En el ámbito nacional, vid. los informes de la CNMC, IPN 75/12 Anteproyecto de Ley por el que se modifica la LOTT; IPN/DP/002/14 Proyecto de Real Decreto que modifica el ROTT; IPN/DP/003/14 Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, de arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT; IPN/CNMC/0012/15 Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el ROTT, en materia de VTC; IPN/CNMC/0013/15 Informe sobre el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, que desarrolla el arrendamiento de vehículos con conductor del ROTT; IPN/CNMC/018/17 P.R.D. por el que se modifican normas reglamentarias para adaptarlas a la LOTT; PRO/CNMC/003/17 por el que se establecen normas complementarias al ROTT en relación con VTC; y el más reciente Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

En el ámbito autonómico la actividad en este campo también ha sido intensa. Vid. por ejemplo:

Los informes de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO): Observaciones 5/2010 relativas a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor en Catalunya (2010); Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulatorio del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor (2012); IR 32/2017 sobre el Proyecto de Reglamento de Ordenación de transporte urbano de viajeros con conductor de vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente dentro del Área Metropolitana de Barcelona; IR 31/2017 sobre el Decreto Ley 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas; IR 26/2016 sobre el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, por el que se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación; ES 15/2018 Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alquiler con conductor; OB 40/2018 Valoración, desde una óptica de competencia, del Real decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el cual se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor; y más recientemente, el Informe IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor.

Los informes de la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC): Informe del Consejo Vasco de la Competencia en relación a la consulta realizada por el Ayuntamiento de Bilbao sobre la propuesta de modificación del art. 33.1 de la Ordenanza Municipal del taxi de Bilbao (2013); Respuesta a la Solicitud de modificación de la Ordenanza del taxi de Bilbao (2014); Informe sobre la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en la Comunidad Autónoma de Euskadi, tras la entrada en vigor del RDL 13/2018, desde una óptica de competencia (2018).

Los informes de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA): Informe 1/17 sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de la regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia (2017); Circular sobre la ordenación del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo, con especial incidencia en el ámbito local (2018).

Los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA): Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad del auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector (2008), Informe 2/2018 sobre reducción del número de licencias de taxi (2018), e Informe 1/2018 sobre proposición de ley del Taxi (2018).

Informe no se extenderá más en estas cuestiones. Baste con resaltar, en relación con la intervención normativa dirigida a regular la prestación del servicio VTC, que los poderes públicos han de velar por el interés general sin restringir la competencia de una forma injustificada y/o desproporcionada, respetando los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia.

Los principios de buena regulación, y su necesario respeto por parte de las Administraciones Públicas, están positivizados en nuestro ordenamiento en varias normas legales, como los artículos 129 y 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, o el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como señaló la CNC en sus “Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia (2008)”, en la línea de aplicar con mayor concreción al ámbito de la defensa de la competencia las reflexiones más generales relacionadas con la mejora regulatoria, los principios que contribuyen a minimizar la carga para la actividad económica y el perjuicio desde la perspectiva del funcionamiento de la competencia en el mercado se concretan en los siguientes: principios de necesidad y proporcionalidad (conectados con la justificación de la restricción); principio de mínima distorsión (conectado con la justificación de los instrumentos empleados, que han de ser aquellos que supongan la mínima distorsión para la competencia); principio de eficacia (el diseño de las normas debe permitir su aplicación eficaz); principio de

Los informes del Consejo Gallego de Competencia: Informe IPN 2/2002 sobre el Anteproyecto de la Ley de transporte de personas en vehículos de turismo en Galicia (2012), Informe IPN 3/2017 sobre el Proyecto de Decreto polo que se aproba o Regulamento da Lei de transporte público de persoas en vehículo de turismo de Galicia (2017).

En la Comunitat Valenciana, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana también realizó un informe sobre esta materia: Informe relativo al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de movilidad de la Comunitat Valenciana (2011).

transparencia (esta debe impregnar el marco normativo y los procesos de elaboración del mismo); y principio de predecibilidad (el marco normativo debe ser estable y predecible su desarrollo)².

Los tres primeros conforman el núcleo central de la regulación económica eficiente desde el punto de vista de la competencia, lo cual se concreta en la exigencia de que las normas que se adopten definan claramente los objetivos de interés público a los que responden, y que las restricciones a la competencia que en ellas se incluyan para alcanzar esos objetivos sean las mínimas necesarias y no existan alternativas menos gravosas para la competencia.

Sin embargo no parece ser esa la postura regulatoria que se ha venido adoptando en esta materia. Por el contrario, la regulación nacional se caracteriza por una evolución normativa tendente a incrementar las restricciones para la prestación del servicio VTC (como se ha descrito anteriormente), y en el ámbito autonómico las normas adoptadas hasta la fecha (Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero, en Catalunya, y Decreto ley 1/2019, de 22 de febrero, en Illes Balears) contienen restricciones significativas³, muchas de las cuales se han reproducido en el Proyecto que se analiza en este informe (como se verá en detalle en el siguiente epígrafe). Por otra parte, no parece previsible que la futura postura que se adopte en el ámbito local vaya a ser muy

² CNC: "Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia (2008), págs. 29-34.

³ Vid. el Informe de la ACCO sobre esta norma (IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor) muy crítico con el mencionado Decreto Ley, y que finaliza recomendando su no convalidación por parte del Parlament de Catalunya. Este Decreto Ley también ha sido objeto de Dictamen del Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya (Dictamen 2/2019, de 22 de febrero, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor), que concluye que la exigencia del intervalo mínimo de 15 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio, así como la habilitación a las entidades locales para que lo aumenten, vulneran el derecho a la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española, y que alerta sobre el riesgo de una reclamación patrimonial contra la Administración pública catalana.

diferente, en la medida en que varios ayuntamientos ya han anunciado su intención de aumentar la intensidad de algunas de las restricciones presentes a nivel autonómico (en base a las habilitaciones concedidas al efecto en las normas autonómicas).

V. VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

El análisis que se realiza a continuación se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se analiza el Proyecto en su conjunto desde la óptica del principio de necesidad, examinando la justificación que la propia norma identifica en conexión con los intereses públicos que requieren su adopción.

A continuación se identifican las concretas disposiciones del Proyecto que pueden ser más problemáticas desde el punto de vista de la competencia, analizándose sucesivamente para cada una de ellas si se ajustan a los principios de la regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia. Puede adelantarse que dichas disposiciones se refieren fundamentalmente, en la misma línea seguida por otras normativas autonómicas sobre el tema, al requisito de antelación mínima de 15 minutos en la pre-contratación, a los requisitos conectados con la prohibición de captación de personas viajeras (prohibición de circulación, estacionamiento y geo-localización), y a las especificaciones técnicas de los vehículos.

1. Valoración general del Proyecto

Conviene comenzar recordando que la habilitación a las comunidades autónomas establecida en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 13/2018 es, como la propia rúbrica de la disposición establece, una mera habilitación. No existe por tanto obligación alguna de regular a nivel autonómico la prestación del servicio de VTC (en los aspectos concretos a que se refiere dicha disposición). A ello se añade el hecho de que tampoco existe necesidad

de regular por un hipotético vacío legal, ya que en ausencia de regulación autonómica es de aplicación la regulación estatal existente sobre la materia.

Por lo tanto, la eventual necesidad de adoptar una regulación autonómica como el Proyecto que se analiza en este informe, en especial teniendo en cuenta que este implica limitaciones importantes a la prestación del servicio VTC como se analizará más en detalle en el siguiente sub-epígrafe, ha de responder a la necesidad de salvaguardar algún objetivo de interés público que ha de especificarse en la norma.

El Proyecto señala que “la presencia de un mayor número de vehículos en las ciudades puede generar problemas de movilidad, de protección del medio ambiente, de contaminación atmosférica y de gestión de tráfico por lo que resulta conveniente una nueva regulación”, consideraciones ya mencionadas en el preámbulo del Real Decreto-Ley 13/2018, que hacía referencia a “los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo está ocasionando en los principales núcleos urbanos de nuestro país”. El Proyecto también indica, remitiéndose en este caso expresamente al preámbulo del Real Decreto-Ley 13/2018, que “el rápido crecimiento de esta modalidad de transporte puede dar lugar a un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de las personas viajeras”.

Las justificaciones esgrimidas para adoptar una regulación autonómica en relación con el servicio VTC pueden por lo tanto sintetizarse en las siguientes: los problemas de movilidad, de gestión de tráfico, de protección del medio ambiente (en concreto la congestión atmosférica), y de desequilibrio entre oferta y demanda que provoca un deterioro general de los servicios (protección de la calidad de los mismos).

Sin embargo, la referencia a este tipo de razones como justificaciones para introducir restricciones en la regulación del transporte urbano (ya sea en

relación con el taxi o con el servicio VTC) ha sido puesta en entredicho por organismos internacionales como la OCDE, y por autoridades de la competencia tanto nacionales como autonómicas.

La OCDE ha señalado, en relación con justificaciones basadas en la congestión de tráfico y la contaminación –que a menudo se utilizan para imponer restricciones cuantitativas en el sector del transporte público urbano⁴–, que este argumento depende de los medios de transporte sustitutivos (si la alternativa son vehículos particulares, el impacto de las restricciones sobre el tráfico y la contaminación será negativo); y añade que hay opciones menos intrusivas para hacer frente a los problemas de congestión y contaminación (como la imposición de una tasa por congestión o contaminación en cada servicio, la mejora del transporte público, o una regulación de tráfico en zonas especialmente congestionadas)⁵.

En relación con las justificaciones basadas en la calidad del servicio, la OCDE ha señalado que las restricciones a la oferta del servicio de transporte público no están conectadas con el incentivo de los incumbentes para proporcionar un servicio de mayor calidad y que la eliminación de restricciones cuantitativas no implica la referida a estándares de calidad, además de que está demostrada la satisfacción de las personas usuarias con los servicios de transporte alternativos al taxi (entre ellos el servicio VTC, así como servicios ride-sharing)⁶.

⁴ OCDE: “Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat”, de 4 de junio de 2018 (DAF/COMP/WP2(2018)1). Este estudio se refiere al sector del taxi, pero el análisis que se hace respecto de las justificaciones utilizadas para adoptar normativas restrictivas en este sector es perfectamente extensible al sector de las VTC, en el que se reproducen prácticamente las mismas justificaciones.

⁵ OCDE: “Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat”, de 4 de junio de 2018 (DAF/COMP/WP2(2018)1), pág. 12.

⁶ OCDE: “Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Background Note by the Secretariat”, de 4 de junio de 2018 (DAF/COMP/WP2(2018)1), pág. 12

En una línea similar, la CNMC ha analizado las justificaciones esgrimidas en el Real Decreto-Ley 13/2018 en relación con esta cuestión⁷, justificaciones que, como se ha señalado, se reproducen en el Proyecto aquí analizado. En cuanto a las externalidades medioambientales y de movilidad, la CNMC señala la ausencia de “dato o estudio que valore el impacto de las autorizaciones VTC sobre el medioambiente o la congestión, por lo que no se ha acreditado que las medidas sean necesarias para los fines perseguidos” y añade que “existen otras medidas menos restrictivas sobre la competencia para combatir los problemas de congestión y medioambiente, como el fomento de vehículos con menores emisiones, la fijación de peajes o impuestos o el establecimiento de restricciones de movilidad”⁸.

Por lo que se refiere a la necesidad de mantener el equilibrio entre oferta y demanda, la CNMC señala que de los datos del mercado “se desprende que la demanda de estos servicios ha aumentado de forma progresiva sin que la oferta haya crecido de manera equivalente. Es decir, si hubiera que realizar un ajuste del lado de la oferta, este no sería reduciéndola, sino aumentándola”.

En cuanto a las autoridades autonómicas, cabe señalar lo manifestado por la Autoridad Vasca de la Competencia, en el sentido de que “Aludir a problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales para restringir el ejercicio de la actividad de VTC, cuando el número de vehículos de VTC en proporción con el parque de vehículos en circulación es ínfimo, colisiona frontalmente con los principios de buena regulación que deben regir la actuación reguladora de toda administración”, y que “Respecto al desequilibrio entre la oferta y demanda esgrimidos, de los datos obrantes en la página del Ministerio de Fomento donde se pueden comprobar el número de licencias y autorizaciones de taxi y VTC, no cabe concluir que exista tal desequilibrio y

⁷ Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

⁸ Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, pág. 23.

mucho menos que ello pueda provocar un deterioro de los servicios en detrimento de los viajeros. Precisamente está comprobado que cuando se introduce competencia en un mercado una de las principales consecuencias suele ser la mejora en la calidad de los servicios, junto con el aumento de la innovación, entre otros. En el supuesto concreto analizado la desaparición de la competencia entre los taxis y VTC acarreará efectos negativos en tanto que desaparecerá la poca competencia existente en precios, desaparecerán los incentivos para prestar servicios de mayor calidad, para la innovación, y habrá una menor disponibilidad de vehículos en el mercado, lo que se traducirá en un (sic) mayores tiempos de espera. Todo ello, sin una justificación basada en motivos de necesidad que satisfaga un test de regulación económica eficiente y los principios de buena regulación”⁹.

Finalmente, también merece la pena recordar lo señalado por la Autoridad Catalana de la Competencia, en relación con disposiciones de la norma catalana que se reproducen en el Proyecto aquí analizado: “como consecuencia de la reducción del número de oferentes de servicios en el segmento de la pre-reserva (donde operan taxis y VTC), otro de los efectos de esta nueva regulación es la incentivación del método de contratación más ineficiente en términos económicos y que generan más externalidades negativas (básicamente, congestión del tráfico y contaminación medioambiental), el de la mano alzada, reservado exclusivamente a los taxistas, puesto que se considera que hasta un 50% del tiempo de circulación de estos vehículos es en vacío, en busca de nuevos clientes. Contrariamente, la pre-contratación de los potenciales prestadores del servicio mejora la eficiencia y reduce la circulación del vehículo prestador del servicio”¹⁰.

⁹ Informe sobre la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en la Comunidad Autónoma de Euskadi, tras la entrada en vigor del RDL 13/2018, desde una óptica de competencia (2018), pág. 8.

¹⁰ IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor, pág. 12.

De los argumentos expuestos hasta ahora, recogidos como se ha visto en numerosos estudios e informes, puede concluirse que las justificaciones enunciadas en el Proyecto en relación con problemas de movilidad, gestión de tráfico, protección del medio ambiente, y desequilibrio entre oferta y demanda que provoca un deterioro general de los servicios, no son lo suficientemente sólidas como para sostener, desde el punto de vista de una regulación económicamente eficiente y favorecedora de la competencia, la adopción de una regulación como la propuesta que, como se verá a continuación más en detalle, contiene importantes limitaciones para la prestación del servicio VTC. Las razones de interés general que se esgrimen, o bien no se pueden combatir con una norma restrictiva como la que se propone, o bien existen opciones menos restrictivas que las propuestas.

Mención aparte merece la referencia contenida en el Proyecto a la necesidad de que la nueva regulación “restablezca el necesario equilibrio entre estas dos formas de prestación de transporte público a personas viajeras” (taxi y VTC). Aunque la redacción es desafortunada, en el sentido de que la expresión entrecomillada parece referirse al contenido de la norma y no a su justificación, tampoco puede obviarse la conexión de dicha expresión con la razón imperiosa de interés general admitida por el TS para justificar la introducción de ciertas limitaciones en la regulación del servicio VTC.

En su STS (Cont. Adm.) de 4 de junio de 2018, núm. 921/2018, el TS establece que “el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado” (en referencia al del taxi). Pero no se puede olvidar tampoco que en esa misma sentencia el TS también indica que esa razón de interés general “justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas

medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas”¹¹. Por lo tanto, la admisión de la justificación de una regulación del servicio VTC que pueda implicar ciertas limitaciones que afecten a la competencia no puede servir de base para obviar el necesario respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad (a los que habría que añadir el de no-discriminación), en relación con las concretas medidas que se adopten.

Finalmente, para concluir este apartado general, es necesario recordar que la labor de las autoridades de competencia en su faceta consultiva de promoción de la competencia, como es la que se lleva a cabo con este informe, no se orienta al control de legalidad de las normas (algo que realizarán los órganos jurisdiccionales competentes), sino a la valoración de si la regulación propuesta se ajusta a los principios de buena regulación, en especial a los de una regulación no restrictiva y favorecedora de la competencia. Es en esos términos en los que se realizan, y deben entenderse, las consideraciones que se contienen en este informe.

Y en esa línea es necesario señalar que la adopción de una norma como el Proyecto que este informe analiza, que impone importantes limitaciones a la prestación del servicio VTC en el único segmento de transporte urbano en el que todavía pueden competir con los taxis (el de la pre-contratación) por un tiempo limitado de 4 años (tal y como establece el Real Decreto-Ley 13/2018), no es la opción regulatoria más favorecedora de la competencia. Muy al contrario, la decisión de regular el servicio VTC de una manera más restrictiva que el del taxi, en lugar de adoptar un enfoque global para regular en su conjunto el servicio de transporte urbano discrecional de personas (como sería

¹¹ Fundamento de Derecho Sexto de la STS (Cont. Adm.) de 4 de junio de 2018, núm. 921/2018 (el subrayado no consta en el original).

A este respecto la CNMC añade en su Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, que “La propia Sentencia confirma que los principios de la LGUM son perfectamente aplicables al sector y, por ende, que las razones imperiosas de interés general (art. 5 LGUM) derivadas de la normativa marco de referencia (recogidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009) no contemplan en ningún caso entre las mismas dicho supuesto equilibrio entre potenciales competidores” (pág. 25)

deseable desde el punto de vista del favorecimiento de la competencia), supone un claro perjuicio para las personas usuarias en la medida en que restringe la competencia limitando la oferta en este mercado y les priva de posibles beneficios en términos de servicios más innovadores, más baratos y de mejor calidad.

2. Valoración de las restricciones identificadas

A juicio de esta Comisión, las concretas disposiciones del Proyecto que plantean mayores problemas desde el punto de vista del necesario respeto a los principios de la regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia son los artículos 3.1, 5, 7.1 y la Disposición Adicional Primera.

2.1. Tiempo de pre-contratación (art. 3.1)

El artículo 3.1 del Proyecto establece que los servicios VTC “deberán contratarse, al menos, con una antelación de quince minutos previos a su efectiva prestación”.

En relación con esta cuestión cabe comenzar recordando lo ya señalado por varias autoridades de la competencia, en el sentido de que la exigencia de pre-contratación constituye una limitación innecesaria, desproporcionada y discriminatoria, y por lo tanto no se ajusta a los principios una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia. Así, en términos generales y en referencia al Real Decreto-Ley 13/2018, la CNMC ha señalado que “La obligación de prestar el servicio de forma pre-contratada supone un obstáculo injustificado para las VTC. Es recomendable que la regulación autonómica y local elimine esta limitación, que se aplica a las VTC pero no al taxi”¹².

En el aspecto específico de fijación de un tiempo mínimo de pre-contratación, es de especial interés el Informe de la ACCO sobre el DL 4/2019, que establece el mismo tiempo de pre-contratación (15 minutos) que se ha

¹² Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, pág. 29.

adoptado en el artículo 3.1 del Proyecto. Este informe señala que “la fijación de un plazo mínimo de precontratación, sea cuál sea este plazo, no se encuentra justificada en base a ninguna razón de interés general u objetivo legítimo y, por lo tanto, debería ser eliminada del texto del Decreto Ley”, añadiendo que “Como la medida, aparte de discriminatoria (porque sólo se aplica a una parte del mercado, los operadores de VTC), es injustificada, la ACCO considera innecesario entrar a valorar la proporcionalidad o no de los 15 minutos de precontratación. Cualquier tiempo mínimo es desproporcionado por injustificado. Adicionalmente, al actuar como un mínimo (ya que estos 15 minutos pueden ser ampliados por parte de los entes locales que así lo consideren oportuno), la potencialidad restrictiva de la medida puede verse fácilmente magnificada a nivel local o metropolitano y comportar la expulsión directa y definitiva de los operadores de VTC del mercado”¹³.

Es claro que la exigencia de un tiempo mínimo de pre-contratación del servicio supone una importante limitación en la prestación del servicio VTC, en especial teniendo en cuenta que este modelo de negocio se basa precisamente en la pre-contratación del servicio con rapidez y agilidad a través de aplicaciones móviles (la mayoría de los servicios VTC en la actualidad se contratan con un tiempo por debajo de esos 15 minutos). Esta es precisamente una de las más innovadoras características del servicio VTC en sus inicios, por contraste con el servicio de taxi tradicionalmente prestado. Esta innovación tecnológica ha sido muy positivamente valorada por las personas usuarias y constituye una de las razones que explica el éxito de este modelo de negocio. De hecho, es una innovación que el taxi ha adoptado posteriormente a su vez, presionado por la competencia de las VTC, lo cual demuestra que la introducción de competencia en el sector del transporte público de personas tiene importantes efectos positivos para las personas usuarias del mismo.

¹³ IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor, págs. 10 y 11.

La limitación artificial, por parte de los poderes públicos a través de su potestad regulatoria, de una innovación valorada positivamente por las personas usuarias, que mejora el servicio prestado, y que responde a la lógica de la evolución tecnológica en beneficio de quienes utilizan el servicio, difícilmente puede considerarse necesaria ni proporcionada para la consecución de ninguno de los intereses públicos a que se refiere la norma.

A ello cabe añadir que resulta también discriminatoria, en la medida en que solo se aplica los operadores VTC y que los taxis (que actualmente ofrecen esa misma posibilidad de pre-contratación a través de varias aplicaciones móviles) no se encuentran sujetos a dicha exigencia de tiempo mínimo de pre-contratación. Con ello la regulación propuesta introduce una importante distorsión competitiva en el segmento de mercado de la pre-contratación, en beneficio de ciertos operadores (taxi) y detrimento de otros (VTC), lo cual no está justificado desde el punto de vista de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia.

2.2. Estacionamiento y geolocalización (art. 5)

El artículo 5 del Proyecto contiene una serie de limitaciones en relación con las condiciones de prestación del servicio VTC que son relevantes desde una óptica de competencia.

El punto 1 de este artículo establece en su primer párrafo la prohibición de “circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de personas viajeras que no hubiesen contratado previamente el servicio”; en su segundo párrafo, la prohibición de geolocalización (que considera captación de clientes); y en su tercer párrafo “el estacionamiento en las citadas vías públicas, debiendo estacionar en garajes o aparcamientos no ubicados en la propia vía pública” (que considera incluida en la prohibición de circular por las vías públicas en busca de clientes).

El punto 2 del artículo 5, por su parte, prohíbe “el estacionamiento en lugares de concentración y generación de demanda de servicios de transporte

de personas viajeras como puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y de autobuses, centros comerciales y de ocio, instalaciones deportivas, hoteles, paradas de taxis, hospitales o cualquier otro establecimiento similar, que pueda propiciar la captación de clientes”.

En términos generales, en relación con las limitaciones a la prestación del servicio VTC conectadas con restricciones en el uso del dominio viario, circulación y estacionamiento, la CNMC ha analizado algunas de estas en el ámbito local, pronunciándose en contra de aquellas que facilitan el servicio de taxi y no están disponibles o lo están con menor intensidad para el servicio VTC¹⁴, y recomendando “evitar distinciones en estos ámbitos entre taxi y VTC, puesto que suponen conceder una ventaja injustificada a una tipología de operadores y no parecen cumplir con los principios de buena regulación”¹⁵.

Al igual que en el punto anterior, es de especial interés en relación con lo dispuesto en el artículo 5 del Proyecto, lo señalado por la ACCO en relación con la norma catalana equivalente, que contiene limitaciones muy similares en relación con estas cuestiones. Así, en lo que se refiere a la prohibición de estacionamiento en la vía pública, la ACCO considera “que se trata de una medida discriminatoria e injustificada que no se basa en ningún motivo de interés general, aparte de no presentar ningún nexo de causalidad entre el objetivo que se alega de evitar la captación de usuarios y la restricción impuesta de no estacionamiento en la vía pública”. La ACCO recuerda en su informe que ya existe una limitación en la normativa estatal a la circulación por la vía pública y al estacionamiento de las VTC en paradas habilitadas al efecto, y que “Ampliar la restricción que supone este hecho mediante la prohibición de estacionar en la vía pública pretende dificultar, todavía más, la actividad de

¹⁴ Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, págs. 30 y 31. Y más en detalle, Informe de 17 de enero de 2018 sobre barreras al ejercicio de la actividad de alquiler de vehículo con conductor debido a restricciones impuestas en ciertas localidades (UM/145/17).

¹⁵ Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, pág. 31.

estos operadores. Esta medida solo hace que imponer unos mayores costes a los operadores, que no podrán estacionar libremente en cualquiera de los lugares donde el estacionamiento esta permitido (de pago, como por ejemplo una zona azul, o una zona de estacionamiento gratuito), aparte de aumentar los costes ambientales de la actividad, ya que probablemente se verán obligados a efectuar trayectos innecesarios hasta los aparcamientos o garajes previstos”¹⁶.

En lo que se refiere a la prohibición de la geolocalización y a su consideración como captación de clientes (argumentación seguida por el Proyecto), la ACCO considera que “se trata de una medida restrictiva de la competencia, que no se basa en ningún motivo o razón de interés general. Adicionalmente, se trata de una medida que restringe de manera injustificada la información a la cual pueden acceder los usuarios de los servicios y que les permitiría escoger al prestador del servicio en base a las propias preferencias”¹⁷.

La ACCO señala además que estas restricciones “pierden (todavía más) su razón de ser ya que, con independencia de donde se ubique físicamente el vehículo que realizará el servicio, éste no podrá iniciarse de manera efectiva antes del transcurso de los, como mínimo, 15 minutos preestablecidos. Son medidas que sólo hacen que agravar el carácter altamente restrictivo del plazo mínimo, imponiendo todavía más cargas y dificultades a la prestación de los servicios de VTC”.

El artículo 5 del Proyecto establece medidas adicionales a la prohibición de circulación y estacionamiento en la vía pública consignadas en la normativa estatal, que suponen importantes limitaciones adicionales para la prestación del

¹⁶ IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor, pág. 11.

¹⁷ IR 38/2019, de 6 de febrero de 2019, sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos sin conductor, págs. 11 y 12.

servicio VTC y que no se encuentran justificadas ni son proporcionadas a ninguna razón de interés general.

La prohibición de estacionamiento en la vía pública, tal y como viene configurada en el tercer párrafo del art. 5.1 y en el art. 5.2, impone por un lado la obligación de estacionar en garajes o aparcamientos no ubicados en la vía pública, y por el otro la prohibición de estacionar en una larga lista de “lugares de concentración y generación de demanda de servicios de transporte”. Estas limitaciones no encuentran conexión desde el punto de vista lógico con ninguna de las razones de interés general mencionadas en la propia norma (que por otra parte ya han sido objeto de crítica en este informe).

De hecho, en cuanto a la movilidad, tráfico y congestión atmosférica, estas prohibiciones tienen el efecto contrario, ya que obligan a las VTC a realizar desplazamientos adicionales hacia los lugares de estacionamiento que tengan habilitados, con los consiguientes efectos negativos en los tres parámetros que se acaban de mencionar. Y a ello cabe añadir que las limitaciones referidas tienen como efecto reducir la eficiencia en la prestación del servicio VTC, en términos de rapidez y precio (esto último ya que indirectamente aumentan los costes del servicio con el consiguiente probable aumento de precio para las personas usuarias), lo cual supone un indudable perjuicio para las personas usuarias.

Un razonamiento del todo punto similar puede hacerse respecto de la prohibición de geolocalización, en la medida que esta tampoco guarda ninguna conexión lógica con las razones de interés general comentadas, y que perjudica a las personas usuarias que se ven privadas de una de las características más innovadoras y mejor valoradas del servicio VTC, y que pone a su disposición una información sobre el servicio que les permite tomar decisiones más informadas reduciendo las asimetrías informativas y aumentando la eficiencia en el mercado.

A ello cabe añadir, al igual que se ha señalado en relación con el tiempo de pre-contratación, que las limitaciones que introduce el artículo 5 del Proyecto en relación con la prohibición de estacionamiento y geolocalización tampoco superan el análisis en relación con el principio de no-discriminación, ya que se aplican a unos operadores (VTC) y no a otros (taxi), con la consiguiente desventaja competitiva para los primeros, y sin justificación – como se ha señalado – desde el punto de vista de los principios de necesidad y proporcionalidad.

2.3. Especificaciones técnicas de los vehículos (art. 7.1)

El artículo 7.1 del Proyecto establece que “Cada vez que se sustituya uno de los vehículos que están actualmente adscritos a autorizaciones VTC se hará por otro vehículo que utilice como fuente de energía la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes, los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural y el gas licuado del petróleo. También podrá sustituirse por un vehículo de los denominados híbridos.”

Esta exigencia puede suponer un aumento de costes para los prestadores del servicio VTC, en la medida en que la sustitución de sus vehículos ha de hacerse por otros que en la actualidad todavía tienen un precio de adquisición más elevado que los que utilizan combustibles fósiles, lo cual puede redundar en un aumento de costes para estos operadores que repercuta en mayores precios de este servicio para las personas usuarias del mismo. Sin embargo, en este caso sí que se aprecia conexión con una razón de interés general, en concreto con los problemas de congestión atmosférica que sufren numerosas grandes ciudades. También cabe apreciar proporcionalidad en la medida en que la limitación opera hacia el futuro, en la sustitución de los vehículos cuando alcancen la edad máxima admitida para utilizarse en el servicio VTC.

Sin embargo, esta limitación presenta los mismos problemas que las anteriores en relación con el principio de no-discriminación, ya que solo afecta

a los operadores de VTC y no a los taxis¹⁸. Si la justificación de dicha limitación se conecta con los problemas de congestión atmosférica, no se entiende que se aplique tan solo al servicio VTC, en especial cuando el número de vehículos VTC es muy inferior al de taxis¹⁹.

2.4. Habilitación a los entes locales (Disposición adicional 1ª)

En la medida en que la habilitación se refiere al incremento de la intensidad de las limitaciones ya previstas a nivel autonómico²⁰, es aplicable a esta disposición lo dicho en los sub-epígrafes anteriores respecto de dichas limitaciones a la prestación del servicio VTC, en relación con los principios de necesidad, proporcionalidad y no-discriminación.

Esta habilitación a los entes locales posibilita que los efectos negativos para la competencia anteriormente identificados se acentúen, en caso de que la habilitación se utilice y se concrete en normas locales más restrictivas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la CDCCV emite las siguientes conclusiones y recomendaciones:

¹⁸ El artículo 14.2. de la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana se limita a establecer que “Los vehículos adscritos a autorizaciones de taxi podrán sustituirse por otros menos antiguos, de hasta 5 años desde su primera matriculación, que cumplan los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen, o por otros que cumplan los requisitos de antigüedad establecidos para las nuevas autorizaciones”, y el “Reglamento aplicable a los servicios del taxi” que, de conformidad con la Disposición final quinta de dicha Ley, había de ser aprobado por el Consell en un plazo no superior a un año no lo sido todavía, por lo que, en ausencia de desarrollo reglamentario en este punto, en la actualidad no existe para el servicio de taxi obligación equiparable a la establecida en el artículo 7.1 Proyecto.

¹⁹ Según datos de la CNMC, basados en los del INE y el Ministerio de Fomento, a finales de 2018 existían alrededor de 70.000 licencias de taxi en nuestro país, por unas 12.000 aproximadamente de VTC (Informe PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, págs. 9 y 10).

²⁰ La disposición habla de (a) “Incrementar los tiempos de precontratación”, de (b) “Ampliar el listado de instalaciones de lugares de generación de demanda de servicios de transporte y establecer una distancia mínima en la que estaría prohibido el aparcamiento desde dichas instalaciones”, y de (c) “Establecer requisitos adicionales a las especificaciones técnicas de los vehículos (el subrayado no consta en el original).

1. Adoptar un enfoque global para regular en su conjunto el servicio de transporte urbano discrecional de personas.

La adopción de una norma como el Proyecto objeto de informe, que impone importantes limitaciones a la prestación del servicio VTC en el único segmento del transporte urbano en el que todavía pueden competir con los taxis (el de la pre-contratación), no es la opción regulatoria más favorecedora de la competencia. Muy al contrario, la decisión de regular el servicio VTC de una manera más restrictiva que el del taxi, en lugar de adoptar un enfoque global para regular en su conjunto el servicio de transporte urbano discrecional de personas, supone un claro perjuicio para las personas usuarias en la medida en que restringe la competencia limitando la oferta en este mercado y les priva de posibles beneficios en términos de servicios más innovadores, más baratos y de mejor calidad.

Por ello se recomienda que la regulación en esta materia se realice mediante una norma global que elimine la actual dualidad regulatoria que afecta a operadores que prestan servicios análogos en el mercado del transporte discrecional de personas en el ámbito urbano (taxi y VTC), como sería deseable desde el punto de vista del favorecimiento de la competencia.

2. Razones de interés general y principios de la regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia.

Las justificaciones enunciadas en el Proyecto en relación con problemas de movilidad, gestión de tráfico, protección del medio ambiente, y desequilibrio entre oferta y demanda que provoca un deterioro general de los servicios, no son lo suficientemente sólidas como para sostener, desde el punto de vista de una regulación económicamente eficiente y favorecedora de la competencia, la adopción de una regulación como la

propuesta que contiene importantes limitaciones para la prestación del servicio VTC.

Por otra parte, aunque la referencia a la necesidad de que la nueva regulación “restablezca el necesario equilibrio entre estas dos formas de prestación de transporte público a personas viajeras” pudiera entenderse como una de las razones de interés general para la adopción de la norma (que pudiera, en su caso, justificar limitaciones a la libertad de empresa y a la competencia), no se puede olvidar que las concretas restricciones incluidas en la norma han de ser necesarias, proporcionadas y no-discriminatorias.

3. Pre-contratación

En relación con la exigencia de un tiempo mínimo de pre-contratación, fijado en 15 minutos (artículo 3.1), se considera que se trata de una limitación artificial que impacta sobre una innovación valorada positivamente por las personas usuarias, que mejora el servicio prestado, y que responde a la lógica de la evolución tecnológica en beneficio de quienes utilizan el servicio, por lo que difícilmente puede considerarse necesaria ni proporcionada para la consecución de ninguno de los intereses públicos a que se refiere la norma. A ello cabe añadir que resulta también discriminatoria, en la medida en que solo se aplica al servicio VTC y no al del taxi.

Por ello se recomienda que se elimine de la regulación propuesta.

4. Estacionamiento y geolocalización.

Las prohibiciones en materia de estacionamiento y geolocalización (artículo 5) constituyen limitaciones para la prestación del servicio VTC adicionales a las ya existentes en la normativa estatal, que no se encuentran justificadas ni son proporcionadas a ninguna razón de interés general, y que de hecho pueden tener efectos negativos respecto de

alguna de ellas. Tampoco superan el análisis en relación con el principio de no-discriminación, ya que se aplican a unos operadores (VTC) y no a otros (taxi), con la consiguiente desventaja competitiva para los primeros.

Por ello se recomienda que se eliminen de la regulación propuesta.

5. Sustitución de vehículos.

Las exigencias relacionadas con la sustitución de vehículos que prestan el servicio VTC (artículo 7.1) están justificadas y son proporcionadas a la razón de interés general de protección del medio ambiente (reducción de la congestión atmosférica). Sin embargo resultan discriminatorias en la medida en que se aplican tan solo a los prestadores del servicio VTC, y no al taxi.

Dada la importancia de los problemas de congestión atmosférica que sufren numerosas grandes ciudades y la relevancia de la protección del medio ambiente como una razón de interés general, resulta apropiado mantener estas exigencias en la regulación aplicable al transporte urbano, y se recomienda que las mismas se extiendan también al sector del taxi, para así ajustarlas a las exigencias del principio de no-discriminación.

6. Habilitación a los entes locales.

La habilitación a los entes locales para modificar las condiciones de explotación en cuanto a tiempo de pre-contratación, estacionamiento y especificaciones técnicas (Disposición adicional primera) les permite aumentar la intensidad de las limitaciones a la prestación del servicio VTC analizadas en este informe. Por ello son aplicables a esta disposición las consideraciones realizadas a las anteriores normas analizadas en relación con los principios de necesidad, proporcionalidad y no-discriminación.

Por ello se recomienda que se elimine de la regulación propuesta.

