



CIRCULAR SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TRANSPORTE DISCRECIONAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS DE TURISMO, CON ESPECIAL INCIDENCIA EN LA NORMATIVA DE ÁMBITO LOCAL.

La Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para la empresas atribuye a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía nuevas facultades de asesoramiento y orientación a la entidades locales, con el propósito de evitar que amparen con el diseño y definición de sus mecanismos regulatorios la imposición de barreras, trabas y cargas a los operadores económicos.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en adelante LGUM, establece los principios y normas básicas que aseguran la unidad de mercado en todo el territorio español, sin que los diferentes ordenamientos jurídicos —ya sean autonómicos o locales— puedan imponer a los operadores económicos restricciones adicionales a las existentes. Para lograr su aplicación, define un modelo de refuerzo de la cooperación y colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (artículo 4 y art.10 y ss. del capítulo III).

La LGUM persigue que todos los operadores tengan los mismos derechos en todo el territorio nacional, las discriminaciones por razón de residencia o establecimiento y los actos, disposiciones y medios de intervención relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica que sean considerados excesivos e injustificados. Según esta Ley, la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y en la libre circulación de bienes y servicios a lo largo del territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente. También, en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Asimismo, la LGUM regula en el capítulo VII los procedimientos destinados a reforzar la protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y libertad de circulación (artículos 26 y 28)¹.

Por otra parte, esta ADCA, como punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía ante la Secretaria del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM)², ha venido estableciendo una serie de conclusiones en el marco de la aplicación de los principios de buena regulación de las actividades económicas, que, en cuanto concierne a la regulación del tráfico y la seguridad vial en sus respectivos municipios, pueden servir de pauta en el desarrollo de las competencias normativas de las entidades locales en Andalucía.

¹ Con ellos se regula los mecanismos para la defensa de los intereses de los operadores económicos, Todos los pronunciamientos están disponibles en el link <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>. Destacamos por su interés en el asunto de referencia:

[28.117 VTC – varios municipios](#)

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

² Esta Secretaría es el órgano técnico de asistencia del Consejo para la Unidad del Mercado, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, para coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes para la aplicación de la ley.



Además, es necesario señalar que aun siendo conscientes del momento temporal en que se encuentra la normativa de aplicación, con la convalidación del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987 de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, y su tramitación como proyecto de ley³ que pudiera implicar modificaciones y reformar su contenido, no es menos cierto que en esencia no se modifica el marco normativo actual⁴, en especial en cuanto pudiera afectar a la normativa municipal.

Por otra parte, en esta materia las distintas Autoridades de Competencia, tanto la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a nivel nacional como, en particular, esta ADCA, han venido realizando un serie de pronunciamientos con el objetivo común de favorecer 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 VTC, de manera que las personas usuarias de los mismos no se vean perjudicadas en función de la modalidad de servicio elegido.

Recientemente esta preocupación se ha plasmado en el documento “Declaración del grupo de trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia sobre la nueva regulación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor”⁵, que recuerda a las distintas administraciones públicas (tanto autonómica como local) el respeto a los principios de buena regulación en toda normativa que afecte a dicha materia, en concreto, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Asimismo, se insta a reforzar la cooperación entre administraciones y las distintas Autoridades de Competencia. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Defensa de la Competencia en Andalucía establece como función de la ADCA la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica en los mercados respecto de las actividades económicas que se realicen principalmente en Andalucía.

De esta forma y ante las noticias aparecidas en prensa⁶ en las que se informa de distintas medidas llevadas a cabo por los Ayuntamientos que pudieran afectar negativamente a la actividad de los servicios de transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo introduciendo restricciones que obstaculizan la competencia entre oferentes del mercado, en particular entre el sector del Taxi y el servicio de transporte de viajeros con conductor, más conocido como licencias VTC, se emite la presente CIRCULAR:

³ Ha sido convalidado mediante Resolución de 25 de Octubre de 2018 del Congreso de los Diputados, pero su tramitación será como proyecto de ley (artículo 86.3 del CE).

⁴ Al incorporar un periodo transitorio de cuatro años (a través de la Disposición Transitoria Única⁴), NO se modifica el régimen actual de las licencias del servicio de transporte de viajeros con conductor (más conocidas como licencias VTC).

⁵ Se puede acceder a su contenido en el enlace:

https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Notas%20de%20prensa/2018/Declaraci%C3%B3n%20conjunta%20GTC%2029-10.pdf

⁶ Conflictividad en Córdoba por acceso a espacios ACIRE del casco histórico de la ciudad: <https://cordopolis.es/2018/11/22/uber-ya-circula-por-las-zonas-restringidas-de-cordoba/>

Prohibición acceso al centro de Sevilla por parte de los vehículos Uber y Cabify:

https://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-ayuntamiento-prohíbe-acceso-centro-saltandose-propia-normativa-201810292222_noticia.html



1. Cualquier restricción que se establezca al acceso o ejercicio del servicio de transporte de viajeros con conductor, no debe implicar un trato discriminatorio de unos operadores económicos sobre otros, en especial, una diferencia de trato entre el sector del Taxi y el servicio de transporte de viajeros con conductor con licencias VTC.

La norma que estableciera dichas restricciones estaría vulnerando el principio de no discriminación contenido en los artículos 3 y 18 de la LGUM, que establece que todos los operadores económicos tengan los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

“Artículo 3. Principio de no discriminación.

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.”

“Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

(...)

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

(...)”

2. Específicamente, la obligación de no establecer un tratamiento diferenciado entre operadores con licencia de VTC frente a los de Taxi, en particular serían:

- Utilización de carriles especiales (carril bus o carril taxi): prohibición a los VTC de cargar, descargar y de circulación en dichas vías.
- Posibilidad de acceso a zonas de circulación especial (acceso restringido a determinadas áreas de la ciudad, principalmente en los cascos históricos): prohibición a los VTC de circular, cargar y descargar.
- Limitaciones al uso de vías públicas, en especial, las exclusiones a la limitación de la duración del estacionamiento, que permiten un tratamiento diferenciado más favorable al taxi (permitiendo que el conductor pueda ausentarse para ayudar al pasajero o



depósito y recogida de equipajes), mientras que el conductor de VTC debe estar siempre presente.

- Restricciones basadas en la polución o los problemas de congestión en el tráfico, en la medida en que estos efectos no dependen del tipo de operador (igual contaminación produce un Taxi que un VTC si ambos utilizan el mismo tipo de vehículo).
3. Por otra parte, cualquier regulación o disposición que las autoridades competentes lleven a cabo en su ámbito de actuación debe venir guiada bajo la base del principio de necesidad y proporcionalidad (artículos 5 y 9 de la LGUM).

Con especial mención, dicho principio establece que cualquier límite o requisito que se establezca debe ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general⁷ invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En este aspecto, resultarían de aplicación los principios de buena regulación definidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.”

4. En definitiva, esta Agencia considera que debe advertir que, con la normativa vigente, no se pueden establecer obstáculos desproporcionados o discriminatorios para el acceso y ejercicio de la actividad del transporte urbano de pasajeros donde operan diversos agentes dando lugar a un trato asimétrico que discrimine a unos sobre otros.
5. En consecuencia, en toda disposición normativa debe ponderarse si existe una razón imperiosa de interés general⁸ para su implantación; si la disposición concreta está justificada

⁷ Dichas razones imperiosas de interés general son las que figuran en el artículo 3.11 de la ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

⁸ 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 ej



y no discrimina; o si establece un trato diferenciado o desproporcionado a las empresas que operan en el sector concreto.

Por último, recordar que el artículo 13.2 de la LDC reconoce a las autoridades de competencia autonómicas legitimación para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos a Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.

Para finalizar, se le informa de que las entidades locales podrán recabar aclaraciones sobre el contenido de esta circular, orientaciones sobre cómo mejorar la regulación o información sobre la aplicación de los principios de la Ley de Unidad de Mercado por correo electrónico o mediante fax. Los datos correspondientes a uno u otros medios figuran bajo estas líneas:

Correo electrónico: defensacompetencia.adca@juntadeandalucia.es

Fax: 955 407 720

Dirección postal: Avenida de la Borbolla, 1 - 41004 – SEVILLA

Además, la Agencia ha habilitado en su página web un espacio específico destinado a la Administración Local, donde informa sobre sus nuevas funciones consultivas en materia normativa y su labor como punto de contacto para la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Su dirección es:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia>

y a través de su “Área para Diputaciones y Ayuntamientos”, las entidades locales podrán efectuar consultas telemáticas relacionadas con la materia, rellenando un sencillo formulario.

Sevilla, a 20 de diciembre de 2018