

RESUMEN (26) TRANSPORTE – VTC Murcia

Se presenta ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación contra una Resolución de la D.G. de Movilidad y Litoral de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que deniega una solicitud de autorización de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) de ámbito nacional. La denegación se ampara en el artículo 48 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y está motivada en la existencia de una constatada desproporción en esa Comunidad Autónoma entre autorizaciones de VTC y autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo (taxi), superior a la ratio 1/30 que establece ese precepto.

El objetivo de mantener una competencia equilibrada entre el servicio de transporte de VTC y el del taxi, que permita el mantenimiento del servicio del taxi de acuerdo con la concepción de servicio de interés general, ha sido reconocida por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 4 de junio de 2018 como una razón imperiosa de interés general que estaría dentro de algunas de las comprendidas en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social).

[Informe final](#)



26/20013

I. INTRODUCCIÓN

El 7 de abril de 2020, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación de (...), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

El reclamante entiende que la Resolución de la D.G. de Movilidad y Litoral de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, fechada el 11 de marzo de 2020, vulnera sus derechos e intereses legítimos, al denegar su solicitud de autorización de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) de ámbito nacional.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal¹.

- **Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)²**

“Artículo 42.

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

¹ Tradicionalmente la actividad de VTC ha sido sometida en la normativa estatal a restricciones cuantitativas en relación con el taxi (ratio de una licencia VTC por 30 de taxis) y a diversos requisitos (número mínimo de vehículos, potencia, seguro, etc.) Dichas restricciones cuantitativas quedaron sin amparo legal entre 2009 y 2015.

² Esta Ley fue modificada por el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. Esta Ley determinó que la autorización de VTC de ámbito nacional habilita, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano, de modo que son los órganos que ostentan competencias en materia de transporte urbano los que podrán establecer las condiciones en las que podrán ser autorizados y prestados estos servicios cuando sean desarrollados en su ámbito territorial,

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

(...)

Artículo 48.

1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que sólo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.

2. No obstante, y de conformidad con las normas comunitarias y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.

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

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

Artículo 91.

1. 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.

Por excepción, las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos con conductor, que habilitarán exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. A estos efectos, se considerará que un transporte es interurbano cuando su recorrido rebase el territorio de un único término municipal o zona de

prestación conjunta de servicios de transporte público urbano así definida por el órgano competente para ello.

Artículo 99.

4. (...).

*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.”*

b) Marco normativo autonómico y local

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no ha regulado la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, de modo que aplica directamente la normativa estatal a la hora de otorgar o denegar las autorizaciones correspondientes (se entiende que para ejercer tanto servicios urbanos como interurbanos).

Al menos el Ayuntamiento de Murcia tiene regulado el servicio de taxi en la **Ordenanza reguladora del servicio del taxi en el municipio de Murcia prestado al amparo de licencias de auto-taxi**, cuya aprobación definitiva fue publicada en el BORM nº 104 de 8 de mayo de 2015. De acuerdo con esta Ordenanza la prestación de este servicio está sujeta a licencia municipal y restringida cuantitativamente.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

a) Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: 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.”

La actividad de arrendamiento de vehículo con conductor que realiza el interesado, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“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.”

Además, el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor está mencionado expresamente en el preámbulo de la LGUM.

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 7 de abril. Se plantea frente a una Resolución de la D.G. de Movilidad y Litoral de fecha 11 de marzo de 2020.

No obstante lo anterior, los plazos de tramitación de este procedimiento fueron suspendidos por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se ha reanudado el cómputo del plazo suspendido con efectos desde el 1 de junio de 2020.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar, a la luz de la LGUM, la denegación al interesado de la solicitud de autorización de transporte de arrendamiento de vehículo con conductor de ámbito nacional por parte de la D.G. de Movilidad y Litoral (Consejería de Fomento e Infraestructuras) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Teniendo en cuenta que dicha denegación se ampara en el artículo 48 de la LOTT y está motivada en la existencia de una constatada desproporción en esa Comunidad Autónoma entre autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor y autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo, superior a la ratio 1/30 que establece ese precepto, este informe se centrará en analizar la compatibilidad con la LGUM de esa condición (la restricción cuantitativa y la proporción 1/30) sobre la que la autoridad competente puede restringir/denegar las autorizaciones de VTC y ha resuelto en este caso su denegación.

Para ello atenderemos a lo establecido en los artículos 17 y 5 de la LGUM.

De acuerdo con el artículo 17.1.c) la autorización será el instrumento necesario y proporcionado en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de la actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

“Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

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

(...)

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

En tanto en cuanto la prestación de servicios de transporte de VTC supone la utilización del dominio público y exige una limitación del número de operadores debido a las externalidades negativas que puede generar (principalmente congestión del tráfico y contaminación atmosférica y acústica) se considera necesaria, proporcionada y conforme con la LGUM, la existencia de un régimen de autorización.

En relación con la restricción cuantitativa y la proporción 1/30, establecida en la normativa sectorial³ y aducida en la Resolución reclamada como amparo legal y justificación de la denegación, su análisis debe realizarse en el marco del artículo 5 de la LGUM y consistirá en determinar si es una medida necesaria

³ En este sentido cabe señalar que la LOTT proclama como principios generales: el establecimiento de un sistema común de transporte, la satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social, así como el mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español. En el marco de este último principio se establece que: “los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal y protegerán el derecho a la libre elección de los usuarios y la libertad de gestión empresarial, que únicamente pueden ser limitadas por razones inherentes a la necesidad de promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios.”

(amparada en una razón imperiosa de interés general que fuera necesario salvaguardar) y proporcionada (con una relación causal clara entre la razón invocada y la restricción impuesta, sin que exista otro medio menos restrictivo de la actividad económica que permita alcanzar el objetivo perseguido).

“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.*⁴

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.*

Llegados a este punto, es necesario mencionar que el análisis de compatibilidad con la LGUM de la restricción cuantitativa de las autorizaciones de VTC y de la proporción 1/30 ya ha sido realizado por el Tribunal Supremo en la [Sentencia 1913/2018, de 4 de junio de 2018 \(recurso 438/2017\)](#), quien ha señalado que la protección del taxi como “servicio de interés general” puede estar vinculada a una de las trece razones imperiosas de interés general válidas en relación con la LGUM. Menciona explícitamente el Tribunal Supremo las razones imperiosas de interés general de la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social.

En concreto la Sentencia señala lo siguiente: *“Pues bien, el referido objetivo de mantener un servicio de transporte urbano sometido a ciertas exigencias en*

⁴ **Artículo 3 Definiciones:**

11. *«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.*

beneficio del interés general puede sin duda considerarse comprendido de manera más o menos directa o intensa en varias de las razones enumeradas por dicho precepto, como la seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social. Así, consideramos que el mantenimiento de un servicio de transporte urbano regulado con el sentido y finalidad dichos es, desde luego, un objetivo de política de transporte urbano de los poderes públicos con competencias en la materia que trata de garantizar de una manera más eficaz y efectiva la protección de los intereses y la seguridad de los destinatarios de los servicios y la protección del entorno urbano”

Avala así el Tribunal Supremo que puedan adoptarse medidas para garantizar el objetivo de mantener un equilibrio entre dos modalidades de transporte urbano como forma de garantizar el mantenimiento de uno de ellos como un servicio de interés general. Cabe no obstante señalar que dicha Sentencia se dicta con anterioridad a la modificación del marco jurídico aplicable a través del Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre.

Con respecto a la proporcionalidad de la medida escogida (la limitación cuantitativa), señala el Tribunal Supremo que, si el objetivo que se pretende es preservar un equilibrio entre ambas modalidades, establecer una proporción entre el número de licencias de una y otra parece una medida idónea. Sobre la posibilidad de encontrar otras medidas alternativas menos restrictivas de la actividad económica, la Sentencia manifiesta que no parece fácil pero que no corresponde a esa Sala explorar dichas medidas. Es decir, en este punto la Sentencia deja abierta la posibilidad de que pudieran explorarse otras alternativas menos restrictivas de la actividad económica que permitieran igualmente alcanzar el objetivo.

Con respecto a la proporción escogida (1/30) señala la Sentencia que la norma no explica las razones por las que se ha elegido esa proporción y no otra, pero ha concluido que no se ha acreditado su disconformidad con la LGUM. No obstante, es importante destacar que dicha proporción se establece como un límite máximo que puede ser rebajado por las administraciones competentes, que podrían permitir, llegado el caso y si se considerara proporcionado, conceder más de una licencia por cada 30 taxis.

Siguiendo esta doctrina, el establecimiento de una restricción cuantitativa a las autorizaciones de VTC con respecto a las del taxi se configuraría como una medida necesaria para garantizar el adecuado equilibrio entre ambas modalidades de transporte. En cuanto a la proporción cuantitativa escogida, la norma se impone como un límite máximo de restricción de la actividad,

pudiendo la autoridad competente⁵ determinar, para su ámbito territorial, atendiendo a las características y situación específica de su territorio, y en aras de garantizar el adecuado equilibrio entre ambas modalidades de transporte, qué número de autorizaciones es razonable y proporcionado, con el límite establecido en la norma estatal. Debe tenerse en cuenta además la capacidad de los órganos que ostentan competencias en materia de transporte urbano para establecer las condiciones en las que podrán ser autorizados y prestados estos servicios cuando sean desarrollados en su ámbito territorial.

IV. CONCLUSIONES

El objetivo de mantener una competencia equilibrada entre el servicio de transporte de VTC y el del taxi, que permita el mantenimiento del servicio del taxi de acuerdo con la concepción de servicio de interés general, ha sido reconocida por el Tribunal Supremo como una razón imperiosa de interés general que estaría dentro de algunas de las comprendidas en el artículo 5 de la LGUM (seguridad pública, la protección de los destinatarios de los servicios, la protección del medio ambiente y el entorno urbano y los objetivos de la política social).

Madrid, 25 de mayo de 2020

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

⁵ En el caso de aquellas comunidades autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.