

INFORME DE REGULACIÓN

Nº Informe: IR 39/2019

Norma: Reglamento por el que se establecen las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos con conductor de hasta nueve plazas (VTC), cuando prestan los servicios urbanos en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona

Fecha informe: 16 de abril de 2019

1. PRELIMINAR

1.1. Antecedentes

El presente documento recoge las consideraciones de la Autoridad Catalana de la Competencia (en adelante, ACCO) sobre el Reglamento por el cual se establecen las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo con conductor de hasta nueve plazas (VTC), cuando prestan los servicios urbanos en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, el Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC), aprobado inicialmente por el Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, AMB) en fecha 26 de febrero de 2019, y emitido en base a las competencias atribuidas por la Ley 1/2009, del 12 de febrero, de la *Autoritat Catalana de la Competència* (en adelante, Ley 1/2009).

El objeto del documento es analizar si el Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC introduce restricciones a la competencia y, si este es el caso, evaluar si se adecuan a los principios de necesidad y proporcionalidad, y al resto de principios de una buena regulación económica desde el punto de vista de la competencia.

Se trata de un análisis emitido durante el periodo de información pública del Reglamento mencionado y, por lo tanto, con anterioridad a su aprobación definitiva por parte del Consejo Metropolitano del AMB.

Asimismo, indicar que este documento se ha elaborado en base al análisis de la versión del Reglamento del AMB sobre encima servicios urbanos de VTC sometida a información pública, la cual ha sido publicada en el tablón de anuncios del AMB¹, así como la documentación que forma parte del expediente de elaboración de la norma².

¹ <https://tauler.seu.cat/pagDetall.do?idEdicte=195399&idens=8200330008>

² En fecha 6 de marzo de 2019, la Dirección general de la ACCO formuló un requerimiento de información al AMB a fin de que aportara el expediente de elaboración del Reglamento objeto de este informe, el cual fue respondido en fecha 21 de marzo.

1.2. Competencias de la ACCO

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (en adelante, LDC), define el contenido material del derecho de la competencia y tiene en cuenta el sistema plural de organismos de la competencia derivado del marco competencial de la Constitución Española. En el ámbito catalán, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, del 19 de julio, establece, en el artículo 154, las competencias de la Generalitat en el ámbito de la promoción y defensa de la competencia. El desarrollo de este precepto se encuentra en la Ley 1/2009.

El artículo 2.4 de la Ley 1/2009 establece las funciones de la ACCO³. Estas se pueden clasificar en dos grandes ámbitos que son: defensa de la competencia y promoción de la competencia. Las actividades de fomento y promoción de la competencia tienen como objetivo propiciar un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas. La elaboración de este Informe de Regulación forma parte, pues, de las competencias que ostenta la ACCO, de conformidad con el objeto que la propia Ley 1/2009 le reconoce en el artículo 2.1 y de las funciones que tiene atribuidas según los artículos 2.4 y 8.1.b) de la misma Ley.

1.3. La evaluación del impacto competitivo de la regulación

Las administraciones públicas intervienen en la economía cuando, en ejercicio de su potestad normativa, producen disposiciones que regulan la actividad económica. Esta intervención pública mediante la creación de regulación económica se justifica en la existencia de fallos de mercado o en la necesidad de proteger determinados bienes jurídicos y el interés general. Sin embargo, esta intervención en algunos casos puede obstaculizar el desarrollo de las actividades objeto de regulación; cuando eso sucede nos encontramos frente a una intervención limitadora de la competencia en un sector de actividad determinado que hará falta justificar y motivar⁴.

El análisis de competencia que se expone a continuación se ha realizado sobre la base de los principios básicos internacionalmente aceptados para establecer una regulación eficiente y favorecedora de la competencia:

- (1) Principio de necesidad y proporcionalidad (justificación de la restricción)⁵
- (2) Principio de mínima distorsión (justificación de los instrumentos utilizados)⁶

³ Artículo 2.4 de la Ley 1/2009: “La Autoridad Catalana de la Competencia, de acuerdo con el Estatuto y la legislación en materia de competencia, ejerce las funciones de instrucción y resolución de los expedientes sobre los diversos asuntos derivados de la defensa de la competencia; en el ámbito de la promoción de la competencia, las funciones de informe de regulación, que consisten en informar –ex ante o ex post– sobre la adecuación de la regulación y la actuación sectoriales a los principios de libre competencia, y las funciones de análisis que comprenden, entre otros, la investigación de los diversos sectores económicos, en cuanto a las situaciones contrarias a la competencia y la elaboración y la difusión de estudios relacionados con la competencia. Asimismo, ejerce las funciones de arbitraje” (el subrayado no consta en el original).

⁴ La OCDE ha configurado y hecho público un juego de herramientas para la valoración de la competencia conformado por 3 volúmenes (Principios, Guía y Manual de operaciones) <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

⁵ El principio de necesidad implica que toda norma que introduzca restricciones a la competencia debe venir precedida de una definición de sus objetivos y de una clara justificación de la introducción de las restricciones (existencia de una relación de causalidad entre la restricción a la competencia y la consecución del objetivo).

El principio de proporcionalidad pretende evitar que los instrumentos en los que se materializa la restricción supongan sólo una mejora relativa o marginal en términos de bienestar social pero que, al mismo tiempo, generen un grave daño en este debido a las importantes restricciones a la actividad económica que imponen.

⁶ El principio de mínima distorsión implica que, entre los instrumentos posibles para alcanzar un objetivo determinado, se debe escoger aquel que suponga la mínima afectación negativa a la competencia.

- (3) Principio de eficacia⁷
- (4) Principio de transparencia⁸
- (5) Principio de predictibilidad⁹

La ACCO ha asumido estos principios como orientadores de su actuación en la elaboración de Informes de regulación y los ha incorporado en su *Metodología para Evaluar el Impacto Competitivo de las normas (EIC)*¹⁰.

La tarea de evaluación del impacto competitivo consta, básicamente, de tres etapas:

- (i) Identificar las principales restricciones a la competencia que contiene la norma.
- (ii) Analizar si las restricciones a la competencia introducidas están justificadas para la consecución de los objetivos que persigue la norma, según los principios de necesidad y proporcionalidad, y el resto de principios de una buena regulación desde el punto de vista de la competencia.
- (iii) En caso de que las restricciones estén justificadas, comprobar, aplicando el principio de mínima distorsión, que no existen alternativas menos restrictivas de la competencia que permitan alcanzar el objetivo deseado.

Una vez acreditada la existencia de una restricción a la competencia en el punto (i), habrá que distinguir si se trata de restricciones prohibidas¹¹ o bien evaluables. En caso de tratarse de restricciones evaluables, se procederá a llevar a cabo las fases (ii) y (iii). La no superación de las etapas (ii) y /o (iii) comportará la recomendación, por parte de la ACCO, de no establecer o bien de suprimir aquella restricción. El objetivo final es, pues, evitar la introducción de restricciones innecesarias o desproporcionadas en el funcionamiento de los mercados, obteniendo una regulación más eficiente desde el punto de vista de la competencia, sin renunciar a las finalidades de interés general perseguidas por la norma.

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE VTC

La ACCO ha analizado, en varias ocasiones, la regulación de la actividad de VTC desde una óptica de competencia, la última de las cuales el pasado mes de febrero con motivo de la aprobación, por parte del Gobierno de la *Generalitat de Catalunya*, del Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos en conductor (en adelante,

⁷ El principio de eficacia supone la capacidad de la norma de alcanzar los objetivos o efectos que se desea.

⁸ El principio de transparencia implica la existencia de transparencia y claridad en el marco normativo, en el proceso de elaboración de las normas y en su ejecución.

⁹ El principio de predictibilidad comporta ofrecer a los operadores un marco estable y sólido, sin incertidumbres, que les proporcione seguridad jurídica.

¹⁰ Se trata de la Metodología de Evaluación del Impacto Competitivo de las normas que la ACCO aplica, principalmente en la elaboración de los Informes de Regulación, sin perjuicio que también la pueda aplicar en los informes que realice sobre la actuación de las administraciones públicas. La Metodología se puede consultar al sitio web de la ACCO (<http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Metodologia-per-avaluar-limpacte-competitiu-de-les-normes>).

¹¹ Por ejemplo, pueden ser restricciones prohibidas aquellas contrarias a normas de rango superior o a las prescripciones de normas comunitarias. Asimismo, hay que recordar que las restricciones a la competencia que se introduzcan a las normas deberán disponer de una cobertura suficiente en una norma con rango de ley, de conformidad con el artículo 53.1 de la CE, en relación con el artículo 38 de la CE.

DLey 4/2019). En el informe de regulación de esta norma (de referencia IR 38/2019¹²) se efectuaron toda una serie de consideraciones generales sobre los cambios ocurridos en los últimos años en la regulación de esta actividad, las cuales necesariamente son aplicables también en relación con el Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC.

En este sentido, hay que recordar que la regulación de la actividad de los VTC siempre ha contenido obstáculos a la competencia que no han estado suficientemente justificados y que han impedido que entre los taxis y los operadores de VTC se haya producido una competencia efectiva, con consecuencias negativas para los consumidores y usuarios, los cuales no han podido disfrutar con toda la amplitud que habría sido posible de los beneficios que se habrían derivado de una mayor competencia entre estos tipos de operadores: una mayor disponibilidad de vehículos, un menor tiempo de espera y una mayor competencia en precios, calidad e innovación. Se trata de un hecho especialmente grave si tenemos en cuenta que el servicio que prestan unos y otros es materialmente idéntico y que, por lo tanto, son servicios totalmente sustitutivos.

A pesar de esta identidad material, desde siempre ha existido una situación de dualidad regulatoria entre el taxi y el servicio de VTC que se explica en gran medida por la intención de mantener el *status quo* del sector del taxi. Es un hecho evidente que la regulación de la actividad de VTC ha sido tradicionalmente diseñada con el fin de evitar que estos operadores pudieran verdaderamente competir de manera intensa y eficaz con los taxis, y es por eso que (i) se ha restringido el número de vehículos que han podido ejercer la actividad de VTC (estableciendo una ratio en relación en los taxis) y (ii) se ha impedido que prestaran servicio en determinados segmentos del mercado (servicios a mano alzada en la calle o en paradas reservadas para el taxi).

Desgraciadamente, la intensidad de la intervención de los poderes públicos en la actividad de VTC se ha visto incrementada últimamente. Y es que, en lugar de procurar hacer efectiva la transición hacia un modelo regulatorio verdaderamente procompetitivo en el sector del transporte de viajeros en vehículos de turismo y, en este sentido, actualizar y modernizar el sector del taxi, los poderes públicos (de cualquier nivel competencial) han optado por limitar y condicionar en mayor medida la actividad de los operadores de VTC. Aparte de la elevación a rango legal de la ratio 1VTC/ 30 taxis, operada por el Real Decreto Ley 3/2018, de 20 de abril, 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 en conductor (en adelante, RD Ley 3/2018), los últimos hitos legales han sido definitivos para el sector: (i) por una parte, la aprobación del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por la cual se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos en conductor (en adelante, RD Ley 13/2018), ha fijado la fecha de la desaparición de los VTC del ámbito urbano (en un plazo de 4 años); (ii) de la otra, el DLey 4/2019 aprobado por el Gobierno de la *Generalitat de Catalunya* ha impuesto una serie de condiciones que, además de incidir en la dualidad regulatoria existente, dificultan todavía más la actividad de los VTC durante los 4 años en los que pueden seguir prestando servicios urbanos. De esta norma hay que destacar el establecimiento de un tiempo mínimo de precontratación de 15 minutos.

¹² [Informe de Regulación nº 38/2019 sobre el Decreto Ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en matèria de transporte de viatgers mitjançant el alquiler de vehicles en conductor](#), emitido fecha 6 de febrero de 2019.

En esta descripción no podemos obviar los intentos de regulación de la actividad de VTC efectuados por el AMB durante estos últimos tiempos. En este sentido, en junio de 2018, el Consejo Metropolitano del AMB aprobó el Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductores en vehículos de hasta nueve plazas que circulan íntegramente al ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, la cual contenía graves restricciones anticompetitivas que pretendían dificultar enormemente la actividad de los VTC dentro del ámbito metropolitano. De entre las restricciones que contenía este Reglamento, y que fueron puestas de manifiesto por la ACCO¹³, conviene destacar la creación de una nueva autorización, adicional en la de ámbito estatal, y contingentada, para la prestación de lo que se calificaba de servicios urbanos de VTC, así como la expulsión de todos aquellos operadores de VTC debidamente autorizados según el marco legal vigente a partir de 2009. El objetivo de esta normativa era, pues, abiertamente contrario a la liberalización que se había producido en este sector.

La gravedad de los efectos en la actividad de los VTC de las restricciones contenidas en el Reglamento de 2018 (sobre todo, la expulsión directa de buena parte de los operadores de VTC presentes en el mercado) provocó que las autoridades de competencia, tanto la ACCO¹⁴ como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), reaccionaran de manera activa haciendo uso de las facultades impugnatorias reconocidas por la legislación de defensa de la competencia¹⁵.

Teniendo en cuenta que el Reglamento de 2018 fue suspendido cautelarmente y que, como hemos expuesto, en los últimos meses el marco legal de referencia de la actividad de VTC ha virado hacia posiciones más restrictivas de la competencia, el AMB ha optado para adoptar una nueva normativa metropolitana que amplifica la capacidad restrictiva de las medidas implementadas a la normativa de rango legal, tanto catalana como estatal.

3. ANÁLISIS, DESDE LA PERSPECTIVA DE COMPETENCIA, DEL REGLAMENTO DEL AMB ENCIMA LOS SERVICIOS URBANOS DE VTC

A continuación se analizan de manera más detallada los diferentes aspectos de esta norma que se consideran problemáticos en términos de política de competencia.

En este sentido, hace falta recordar que, desde una óptica de competencia, cualquier medida o restricción que acondicione el acceso o el ejercicio de una actividad económica tiene que ser respetuosa con los principios de una buena regulación eficiente y favorecedora de la competencia, en especial, los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión. Este análisis implica, en primer lugar, que la norma analizada defina claramente los objetivos de interés general que persigue y que justifican las restricciones que se imponen y, en segundo

¹³ La ACCO analizó el Reglamento en el [Informe de Regulación nº 32/2017](#), emitido en fecha 21 de marzo de 2018.

¹⁴ http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/20190225_la02_2018

¹⁵ Así, el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* establece que “En cumplimiento de sus funciones, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está legitimada para impugnar ante la jurisdicción competente los actos de las Administraciones Públicas sujetos en el Derecho administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se derivan obstáculos en el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados”.

Respecto las autoridades autonómicas, el artículo 13.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia dispone que “Sin perjuicio de las competencias de la Comisión Nacional de la Competencia, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas están legitimados para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas autonómicas o locales de su territorio sujetos en Derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se derivan obstáculos en el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado”.

lugar, que exista una relación de causalidad entre la restricción y la consecución del objetivo alegado.

3.1. Determinación de las condiciones de explotación del servicio de VTC dentro del ámbito del AMB: plazo mínimo de precontratación de 60 minutos y otras condiciones de explotación.

El artículo 11.1 del Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC establece que “los servicios de VTC deberán ser concertados con una antelación mínima de sesenta minutos entre la contratación o reserva del servicio y la prestación efectiva de lo mismo. El momento de la contratación coincide con el de la inscripción del servicio en el registro de servicios” (el subrayado no consta en el original).

Así pues, para la prestación de servicios con origen y destino dentro del ámbito territorial del AMB se impone un plazo mínimo de 1 hora entre la contratación y la prestación efectiva de los servicio contratado, haciendo así uso de la potestad atribuida a las entidades locales por la Disposición adicional primera del DLey 4/2019, según la cual “los entes locales, en el ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica, pueden aumentar el intervalo de tiempo fijado en el artículo 4 de este Decreto ley de forma justificada en los términos de la habilitación prevista en el Real decreto ley 13/2018” (el subrayado no consta en el original). El mencionado DLey 4/2019 estableció un intervalo mínimo de 15 minutos entre la contratación del servicio y la prestación efectiva del mismo (artículo 4.2) que se ha visto ampliado hasta los 60 minutos en el ámbito del AMB. Asimismo, el organismo metropolitano precisa, a diferencia de lo que hace la norma catalana, cuando se entiende hecha la contratación y, por lo tanto, empieza a contar el plazo establecido: cuando se efectúa la inscripción del servicio contratado al registro de servicios que corresponda.

Con ocasión de la evaluación desde una óptica de competencia del DLey 4/2019, la ACCO ya puso de manifiesto la incompatibilidad o disconformidad de esta importante restricción con los principios de competencia, puesto que no se encontraba justificada ni en términos de necesidad ni de proporcionalidad. Por este motivo, las consideraciones efectuadas en el IR 38/2019 precitado en relación con la fijación de un plazo mínimo de precontratación, con independencia de su concreción, deben que considerarse aplicables en toda su integridad en relación con la medida contemplada en el Reglamento del AMB. En este sentido, el establecimiento de este plazo mínimo es una medida altamente restrictiva de la competencia y comporta *“la introducción, de manera artificial e injustificada, de ineficiencias en la prestación de los servicios, con el objetivo de obstaculizar los mecanismos competitivos y, en consecuencia, preserva el sector del taxi de las presiones competitivas ejercidas por los operadores de VTC. En opinión de este organismo, estas condiciones de explotación no se encuentran justificadas en base a ninguna razón de interés general u objetivo legítimo; como se ha dicho, el objetivo de estas medidas es la limitación de la competencia del VTC respecto del servicio de taxi, lo que no constituye un motivo admisible en nuestro marco legal y económico actual. Por otra parte, caso que se aceptaran como válidos los motivos o razones alegadas, tampoco existiría el imprescindible nexo de causalidad entre dichas razones y las concretas medidas impuestas”*.

Adicionalmente, *“imponer un plazo mínimo de precontratación va contra la lógica de los tiempos: no tiene ningún tipo de sentido limitar la incidencia de los avances tecnológicos que facilitan y agilizan, no sólo en tiempo, la precontratación de los*

servicios de VTC. Estas innovaciones han permitido que la exigencia de precontratación prevista en el ROTT se pueda cumplimentar de manera casi instantánea. Y son precisamente estos los factores que han convertido los operadores de VTC en una alternativa válida y eficiente al servicio de taxi para muchos usuarios de esta tipología de transporte, los cuales se han beneficiados de la irrupción de una nueva tipología de competidor (en uno de los segmentos del mercado) en un mercado tradicionalmente cerrado a la competencia”. Se trata de una medida que “*impacta abiertamente contra el modelo de negocio de buena parte de los operadores de VTC, ya que muchos de estos se basan en el uso de aplicaciones móviles y una parte importante de sus servicios se prestan con un intervalo de precontratación inferior*”, y que, aparte de discriminatoria (porque sólo se aplica a una parte del mercado, los operadores de VTC), es injustificada, motivos por los que la ACCO consideró innecesario entrar a valorar la proporcionalidad o no del establecimiento de un intervalo mínimo de 15 minutos de precontratación porque **“cualquier tiempo mínimo es desproporcionado por injustificado”**.

Recordar que incluso el propio *Consell de Garanties Estatutàries*¹⁶, en la línea del manifestado por la ACCO, concluyó que esta previsión “obstaculiza de manera excesiva y, por lo tanto, de forma no razonable –valorada según el principio de adecuación a la finalidad y de necesidad y proporcionalidad de la norma- el derecho constitucional a la libertad de empresa del artículo 38 CE, hasta el punto que deviene un impedimento práctico para su ejercicio. La intensidad de la constricción imposibilita la competencia en condiciones de no discriminación en el espacio que sí los reconoce la legislación estatal, ni que sea de manera temporal, causando un perjuicio ilegítimo al régimen de unas autorizaciones válidamente adquiridas y actúa también, sin duda, en detrimento de un servicio a los ciudadanos que no necesariamente es incompatible con el respeto a un modelo de transporte regulado y limitado con finalidades constitucionales válidas” (el subrayado no consta en el original). Aun así, la previsión de un plazo mínimo de 15 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio forma parte del marco legal actualmente vigente y, además, el DLey 4/2019 ha permitido la ampliación de este plazo a nivel local en base a las competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica. Obviamente, esta facultad reconocida a los entes locales por la disposición adicional primera del DLey 4/2019 también ha sido considerada de forma muy negativa por parte del *Consell de Garanties Estatutàries*, pues la considera “una restricción inválida, por inadecuada, innecesaria y desproporcionada, a la libertad de empresa” y que, en consecuencia “*lesiona el artículo 38 CE y no encuentra amparo en el ordenamiento constitucional*”.

A pesar de estos argumentos, el DLey 4/2019 da cobertura legal a la ampliación del plazo mínimo de 15 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio, que debería hacerse en base a alguna de las competencias mencionadas. Por lo tanto, se necesario analizar si, desde una óptica de competencia, es admisible la ampliación del plazo de precontratación que hace el Reglamento del AMB para considerarla no discriminatoria y justificada en base a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como el resto de principios de buena regulación.

Pues bien, como ya se ha dicho en anteriores ocasiones respecto la dualidad regulatoria existente en el sector de los transportes de viajeros en vehículos de turismo, el establecimiento de un plazo mínimo de 60 minutos entre la contratación y la

¹⁶ [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 en conductor.](#)

prestación efectiva es, en primer lugar, discriminatoria dado que sólo es aplicable a la actividad de uno de los dos actores que operan en el segmento de la reserva previa, los operadores de VTC, pero no a los taxis; en este sentido, hay que tener presente que los motivos (que se analizan a continuación) que, hipotéticamente, justificarían el establecimiento de una restricción como la analizada también serían aplicables al sector del taxi.

Continuando con el análisis desde una óptica de competencia, sería necesario que la grave restricción en el ejercicio de la actividad de VTC dentro el AMB que implica el establecimiento de un plazo de 60 minutos encontrara justificación suficiente en una razón de interés general o motivo legítimo, y eso independientemente de la concreta competencia utilizada por el AMB para hacerlo. Hay que analizar si concurre esta circunstancia en el presente caso y que exista una relación de causalidad entre esta razón o motivo y la concreta restricción que se pretende imponer (los 60 minutos de plazo mínimo entre la contratación y la prestación efectiva del servicio). Asimismo, también conviene recordar que el DLey 4/2019 no otorga un amparo legal en blanco a los entes locales para la ampliación del plazo de precontratación, sino que la vincula a la satisfacción de determinados intereses o motivos de naturaleza pública y, que por lo tanto, son los que deberían estar especificados de manera precisa y detallada en el expediente de elaboración de la norma.

Según señala el preámbulo del Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC, se interpreta que *“los entes locales pueden incrementar el tiempo de precontratación en razón de los efectos de la circulación de estos vehículos en la calidad del aire urbano, en la congestión y seguridad vial y en la correspondiente utilización del dominio público viario. Se reconoce que mediante un incremento del tiempo de precontratación se está consiguiendo no perjudicar la congestión y, en consecuencia, se está protegiendo mejor la calidad ambiental y la seguridad vial. Eso se justifica por dos factores: por una parte, en base a los efectos de la acumulación de la oferta en determinados lugares y momentos, cosa que comportaría mayores desplazamientos para atender los servicios en otros lugares del territorio con menos demanda, así como para estacionar en los espacios habilitados que no comporten la captación inmediata de los clientes; y por otra parte, un mayor periodo de precontratación permite una planificación más optimizada de los servicios VTC, eso es una mejor utilización de los vehículos con licencia VTC, en términos de menos vehículos-km y número de licencias necesarias, para servir a una determinada demanda, especialmente con las tecnologías de la información y comunicación disponibles actualmente. (...) Aparte de los aspectos ambientales y de gestión del tráfico, una ampliación del periodo de precontratación permitirá así garantizar el acceso a todos los usuarios a estos tipos de servicios (...). En consecuencia, hay que entender, (...) que las especiales características de la movilidad metropolitana, su densificación en determinados ámbitos territoriales y momentos, la extensión del ámbito en lo que se quiere dar cobertura en los servicios y la fragilidad de sus condiciones ambientales, aconsejan establecer un periodo superior para la precontratación, según se regula en este Reglamento”*.

Resumidamente, los motivos que justificarían la ampliación del plazo mínimo de 15 minutos, previsto en el DLey 4/2019, a 60 minutos se encontrarían en la protección del medio ambiente y la seguridad vial, motivos o razones que en un planopuramente teórico podrían legitimar el establecimiento de determinadas medidas restrictivas de la competencia. Sin embargo, entrando en el detalle de la justificación, la cual no tiene el alcance que requeriría una restricción como esta, la ACCO es de la opinión que no cumple con el principio de necesidad porque no se ha justificado el indispensable nexo

de causalidad entre la restricción y el objetivo de interés general que la justificaría (la protección al medio ambiente y la seguridad vial). En este sentido, más allá de afirmaciones puramente teóricas, no consta en el expediente de elaboración del Reglamento del AMB un análisis o evaluación riguroso sobre el impacto, tanto en términos de calidad del aire como de congestión, de la medida que se propone (ampliación del plazo mínimo de precontratación de 15 a 60 minutos), ni sobre las diferentes alternativas que se podría haber planteado el AMB con el fin de proteger los intereses generales mencionados, algunas de las cuales muy probablemente habrían implicado un menor daño a la actividad del sector de los VTC y, por lo tanto, al funcionamiento competitivo del transporte (por ejemplo, la implantación progresiva de una flota de vehículos eléctricos tanto por parte de los operadores de VTC como por los taxistas incidiría de manera mucho más efectiva, y menos restrictiva, en la mejora de la calidad del aire y, por lo tanto, la protección del medio ambiente).

Asimismo, en base a la poca información que podemos extraer del propio Reglamento, a simple vista podemos afirmar que en ningún momento se acredita el impacto en términos de congestión de la ampliación de 15 a 60 minutos de plazo mínimo de contratación, es decir, la vinculación o relación de causalidad directa existente entre el objetivo (reducción de la congestión) y la restricción (los 60 minutos). Este hecho se reconoce en el propio preámbulo cuando se afirma que *“mediante un incremento del tiempo de precontratación se está consiguiendo no perjudicar la congestión”*, es decir, no lo empeora (perjudica) pero tampoco la mejora (o al menos no se especifica esta mejora), de manera que tampoco se mejora ni la calidad del aire ni la seguridad vial, objetivos a alcanzar según el preámbulo del Reglamento. Adicionalmente, si se tiene en cuenta que también se aplica una obligación de estacionamiento fuera de la vía pública cuando no se está prestando el servicio, la combinación de estas medidas tiene como consecuencia necesaria generar un mayor número de trayectos y, por lo tanto, de km en vacío (hay que volver al lugar de estacionamiento y volver a hacer un trayecto, muy probablemente más largo, para ir a prestar un nuevo servicio contratado), de manera que la imposición de este plazo de precontratación, junto con la prohibición de estacionamiento en la vía pública, es incongruente con los objetivos mencionados.

Por otra parte, dado que el plazo de 60 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio es una medida que se suma a las otras restricciones que ya se aplican a la actividad de VTC (ratio 1 VTC/ 30 Taxis, establecimiento de un plazo mínimo de 15 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio, expulsión en 4 años del ámbito de los servicios urbanos, etc.), es muy probable que la posible mejora en términos de congestión (extremo no acreditado) sea muy pequeña en comparación con el grave daño a la competencia ejercida por los operadores de VTC y, por lo tanto, las presiones competitivas que ejercidas sobre el sector del taxi.

Para ser eficaz, cualquier medida que quiera atacar un problema de ámbito general, como lo son los problemas de calidad medioambiental o de seguridad vial, debe ser de aplicación transversal a todos los actores implicados. De hecho, como manifestó el ACCO en el IR 38/2019, en relación con la discriminación que suponía el establecimiento de determinadas condiciones de explotación sólo a los operadores de VTC (situación que, obviamente, también se da en este caso), *“los objetivos o razones que justificarían, en opinión del órgano impulsor de la norma, el establecimiento de dichas restricciones para los operadores de VTC también obligarían a imponerlas en el sector del taxi, ya que estos también prestan servicios que han estado previamente reservados y, en muchas ocasiones, mediante aplicaciones móviles de características similares a las que han permitido en los VTC agilizar la prestación de sus servicios”*.

Aparte, son los taxis, muy mayores en número respecto de los VTC¹⁷, los que recurren más km en vacío en búsqueda de clientes¹⁸ y, en consecuencia, contribuyen más activamente en la existencia de los problemas mencionados. Tampoco podemos obviar la incidencia del vehículo privado en esta cuestión.

Asimismo, respecto de los otros motivos mencionados brevemente en el preámbulo del Reglamento que justificarían el establecimiento de un plazo mínimo de 60 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio, simplemente indicar que, por una parte, la optimización del servicio de VTC no tiene naturaleza de razón de interés general ni debe ser el objetivo de una administración cuando regula una actividad de naturaleza privada. De hecho, es del interés del propio operador privado de VTC conseguir el máximo rendimiento en la prestación de su servicio. Por otra parte, el servicio prestado por los operadores de VTC no tiene la consideración de servicio público o de interés general y, por lo tanto, no existe una obligación de servicio respecto de los eventuales usuarios de lo mismo que justifique el establecimiento de determinadas restricciones vinculadas a este motivo¹⁹.

El establecimiento de este plazo mínimo de 60 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicios se sustenta técnicamente en un informe elaborado por CENIT²⁰, por encargo del AMB, el cual, en opinión de la ACCO, presenta ciertos problemas metodológicos. En este sentido, el informe hace determinados cálculos estadísticos y supuestos basados en datos obtenidos del Observatorio del Taxi que traslada sin ningún tipo de adaptación a los VTC considerando, por ejemplo, que la demanda de servicios es independiente del periodo de precontratación y es igual a la que tiene el taxi en la actualidad. Lo cual hace que los cálculos realizados, incluso suponiendo que fueran correctos, cuestión sobre la que tenemos dudas razonables, no son relevantes, porque el modelo matemático utilizado no responde a la realidad de los servicios analizados.

Adicionalmente, hay que comentar algunas afirmaciones respecto del establecimiento de un plazo de 60 minutos contenidas en este informe, ya que se menciona como premisa, el hecho de que *“actualmente hay una oferta importante de TP en el AMB, incluyendo el taxi. Las licencias VTC tienen que ser complementarias a la oferta de TP actual, no competencia”* (el subrayado no consta en el original). Al respecto conviene recordar que ninguna norma integrante de nuestro ordenamiento jurídico establece dicha complementariedad en los términos utilizados en el informe, en el sentido de evitar cualquier tipo de competencia de sector de los VTC respecto del servicio del taxi. De hecho, se llega incluso a afirmar la voluntad de reducir la flota de vehículos que es necesaria para atender una determinada demanda. En este sentido, recordar que la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 (rec. 438/2017) reconoció como razón imperiosa de interés general, que justificaba el establecimiento de determinadas restricciones, el mantenimiento de un servicio de transporte urbano, como el de los taxis, considerado como un servicio de interés público con unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad; sin embargo, también

¹⁷ Según datos que dispone la ACCO, obtenidos de fuentes oficiales, el año 2017, había 10.523 licencias de taxi al CON y, a julio de 2018, 1.535 autorizaciones de VTC domiciliadas en la provincia de Barcelona, las cuales no todas necesariamente prestarán servicios urbanos dentro del ámbito del CON.

¹⁸ Según indica el Observatorio del Taxi del año 2017 (p.29) *“se hacen casi tantos kilómetros en libre como en ocupado: el grado de ocupación se sitúa en el 57,56%”*. Por lo tanto, más del 40% de los km recorridos dentro del AMB son en vacío.

¹⁹ Más allá de que no exista tal obligación, no es posible captar el nexo o vinculación directo entre el establecimiento de un plazo de 60 minutos entre la contratación y la prestación efectiva de los servicios y la garantía del acceso de todos los usuarios a estos servicios.

²⁰ Informe sobre los aspectos técnicos que se derivan de la aplicación en el AMB del DL 4/2019 de la Generalitat de Catalunya, respecto las condiciones de explotación, de 18 de febrero de 2019, elaborado por CENIT.

estableció que no se podía imponer cualquier restricción, sino sólo aquellas que fueran necesarias y proporcionadas, precisamente para evitar daños injustificados a la competencia. Por lo tanto se trata de un enfoque sesgado, que no se corresponde ni con el marco legal de la actividad ni con la propia jurisprudencia y que, a pesar de eso, es el que ha sido trasladado al texto del Reglamento del AMB, el cual incide al preservar, todavía más, el sector del taxi de las presiones competitivas que pueda ejercer el sector del VTC (presión que, recordamos, ya se encuentra muy debilitada por el actual marco legal).

Consecuentemente, la ACCO considera que el establecimiento de un plazo mínimo de 60 minutos entre la contratación de los servicios de VTC y su prestación efectiva constituye una grave restricción a la competencia que no se encuentra justificada en base a ninguna razón de interés general u objetivo legítimo y que, por lo tanto, debería ser suprimida del articulado del Reglamento del AMB (artículo 11).

Recordar que la facultad otorgada por el DLey 4/2019 a los entes locales para el establecimiento de un plazo mínimo de precontratación superior a los 15 minutos no constituye un amparo legal en blanco y, por lo tanto, incondicionada, sino que exige que lo mismo responda a determinados intereses generales y sea necesario y proporcional, cosa que no sucede en el caso del Reglamento del AMB.

En relación con las otras condiciones de prestación del servicio, por una parte, el artículo 9 del Reglamento del AMB establece la prohibición de circular a la búsqueda de clientes y, en tal efecto, la obligación de permanecer estacionados “fuera de las vías públicas, en aparcamientos o garajes autorizados” y, de la otra, el artículo 12 prohíbe el uso de herramientas que permitan la geolocalización del vehículo con carácter previo a la contratación de los servicios. Estas disposiciones reproducen lo que ya contemplan los apartados 3 y 4 del artículo 4 del DLey 4/2019, motivo por el cual el ACCO considera innecesaria su reiteración en el Reglamento del AMB.

Desde una óptica de política de competencia, repetir lo que ya se dijo en el IR 38/2019 respecto de estas obligaciones:

- (i) Por una parte, respecto la obligación de estacionamiento fuera de la vía pública, *“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 a la vía pública. Hay que recordar que, desde el origen, los operadores de VTC limitan sus servicios al segmento de la preserva y no pueden, en virtud de la normativa estatal aplicable a la actividad²¹, circular por la vía pública en busca de clientes ni esperarse estacionados en paradas habilitadas al efecto. Ampliar la restricción que supone este hecho mediante la prohibición de estacionar en la vía pública pretende dificultar, todavía más, la actividad de estos operadores. Esta medida sólo hace que imponer unos mayores costes a los operadores, que no podrán estacionar libremente en cualquiera de los sitios donde el estacionamiento es permitido (de pago, como por ejemplo una zona azul, o una zona de estacionamiento gratuito), aparte de aumentar los costes*

²¹ Artículo 182.1 del ROTT: “(...)Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicios permaneciendo estacionados a tal efecto”.

ambientales de la actividad, ya que probablemente se verán obligados a efectuar trayectos innecesarios hasta los aparcamientos o garajes previstos”.

- (ii) De la otra, la prohibición del uso de la geolocalización con carácter previo a la contratación del servicio es *“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 el prestador del servicio en base a las propias preferencias”.*

En consecuencia, la ACCO recomienda la supresión de los artículos 9 y 12 del Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC, por considerarlos restrictivos de la competencia, aparte de reiterativos en relación con lo que ya dispone el DLey 4/2019

3.2. Inscripción de los VTC al Registro de Vehículos del AMB para poder prestar servicios urbanos.

El artículo 3.1 del Reglamento del AMB dispone que *“los titulares de las autorizaciones a que se refiere el artículo anterior que quieran prestar servicios urbanos dentro del ámbito territorial del Área Metropolitana de Barcelona deberán instar su inscripción al Registro de Vehículos a efectos del ejercicio de la actividad en este ámbito. Esta petición es requisito para desarrollar la actividad”*²². Asimismo, se efectúa una remisión a una futura regulación del procedimiento por parte del *Institut Metropolità del Taxi* (disposición transitoria tercera).

Desde una óptica de competencia, la inscripción a un registro administrativo se convierte en una barrera de entrada a una determinada actividad cuando condiciona el desarrollo de la misma; por este motivo, es asimilable a una autorización administrativa que, como restricción a la competencia que es, deberá estar justificada en base a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como al resto de principios de buena regulación. Adicionalmente, también constituye una carga administrativa para los operadores.

El registro de vehículos previsto en el artículo 3 del Reglamento del AMB se configura como un requisito de acceso a la actividad de VTC dentro del ámbito territorial del AMB, ya que sólo aquellos vehículos que hayan sido inscritos con carácter previo podrán prestar servicios urbanos, incluso los que sólo lo hagan de forma ocasional. En opinión de la ACCO se trata de una restricción injustificada a la competencia²³ que tiene como objetivo final dificultar, todavía más, la prestación de los servicios urbanos de VTC durante el periodo transitorio de 4 años previsto en la disposición transitoria única del RD Ley 13/2018 y que, además, no tiene apoyo suficiente en la normativa de rango legal superior que constituye el amparo legal.

En este sentido, hay que recordar que durante el periodo de 4 años previsto a la disposición transitoria única del RD Ley 13/2018, los operadores de VTC autorizados pueden prestar sus servicios sin tener limitado el ámbito geográfico de prestación y,

²² “2. La administración entregará al interesado la acreditación de la inscripción del vehículo al Registro, así como la información sobre las condiciones de prestación del servicio vigente a cada momento. La acreditación consiste en un adhesivo identificativo que deberá ser visible en el vehículo. Tendrá que colocarse en la parte inferior derecha de la luna delantera del vehículo”.

²³ Hay que ver cómo el *Institut Metropolità del Taxi* desarrolla el procedimiento para efectuar la inscripción, del cual dependerá el mayor o menor grado de restrictividad de la medida.

por lo tanto, sin necesidad de que su actividad, dentro del ámbito urbano, esté condicionada a ningún requisito de acceso adicional a la propia autorización administrativa de que disponen. Como hemos dicho, el RD Ley 13/2018 no contempla el establecimiento de nuevas barreras o requisitos de acceso a nivel local para los operadores de VTC durante este periodo transitorio, y sólo faculta a los entes locales para establecer *“determinaciones y limitaciones (...) en el ejercicio de sus competencias sobre utilización del dominio público viario, gestión del tráfico urbano, protección del medio ambiente y prevención de la contaminación atmosférica; especialmente en materia de estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones en la circulación por razones de contaminación atmosférica”*.

El registro de vehículos previsto en el Reglamento del AMB, configurado como un requisito de acceso, tampoco cuenta con apoyo legal suficiente en el DLey 4/2019 que, si bien faculta a los entes locales para el establecimiento de registros de vehículos y servicios, no lo configura como un requisito necesario para acceder a la prestación de la actividad de VTC en un determinado ámbito urbano. En este sentido, el artículo 5 de la norma catalana, relativo al control de la actividad y régimen sancionador, sólo plantea el establecimiento de estos tipos de registros *“con la finalidad de controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en este Decreto ley”*, pero en ningún caso como una condición en sí misma para la prestación del servicio. Y como la ACCO ha dicho en muchas otras ocasiones, cualquier restricción o medida que condicione el acceso o el ejercicio de una determinada actividad económica debe contar con el suficiente amparo en una norma con rango de ley, cosa que no sucede en el caso del Reglamento del AMB.

Más allá de esta cuestión, si el objetivo del registro de vehículos es el control de las condiciones de prestación dentro del AMB fijadas en el Reglamento de este ente, este objetivo ya se cumple mediante el registro de servicios urbanos de VTC, también previsto en el propio Reglamento (artículo 17) así como los registros de servicios previstos tanto a la normativa catalana (creado en virtud del artículo 2 del 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) y estatal (previsto en el Real Decreto 1076/2017²⁴).

Por lo tanto, la ACCO considera necesario suprimir el registro de vehículos previsto en artículo 3 del Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC, ya que se configura como un doble autorización y, por lo tanto, un requisito de acceso al mercado injustificadamente restrictivo.

3.3. Discriminación entre operadores de VTC: exclusión de los VTC con autorización “antigua” del cumplimiento de determinados requisitos relativos a los vehículos (art. 8, a,b y c) y determinadas condiciones de prestación del servicio (art. 15).

La disposición adicional del Reglamento establece que *“las autorizaciones de transporte reguladas en este reglamento que fueron otorgadas por la extinta Entidad Municipal de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) y por la Entidad Metropolitana del Transporte así como las autorizaciones otorgadas por la Generalitat de Catalunya con anterioridad a la entrada en vigor de la O.M. de 30 de julio de 1998,*

²⁴ Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el cual se establecen las normas complementarias en el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos en conductor.

que establecía la primera limitación según la proporción 1/30 respecto de las licencias de taxi, y que se encuentran operativas en la entrada en vigor de esta norma, quedan ordenadas y sujetas a la presente reglamentación, con excepción de los artículos 8, apartados a, b y c, y 15 que no les son de aplicación" (el subrayado no consta en el original).

El artículo 8 hace referencia a los requisitos técnicos a cumplir por los vehículos que prestan servicios urbanos de VTC (antigüedad y distintivos ambientales) y el artículo 15 regula los descansos semanales y los horarios de prestación del servicio, aspectos a los que no se ven sometidos los operadores de VTC autorizados de conformidad con lo que establece la disposición mencionada. Así pues, el Reglamento del AMB, tal como hacía el reglamento aprobado por este ente en junio de 2018, aunque con diferente medida, establece una clara distinción no sólo entre taxistas y operadores de VTC sino también entre estos en función del momento en el cual han obtenido la autorización, sin que se pueda captar el interés legítimo a proteger con esta discriminación. De hecho, si los objetivos generales de las medidas establecidas en el Reglamento del AMB son, en teoría, la protección del medio ambiente y la seguridad vial, no tiene ningún tipo de sentido excluir parte de los operadores de VTC precisamente de aquellas medidas (como por ejemplo la antigüedad de los vehículos o la obligación de disponer de determinados distintivos de emisiones) que probablemente inciden en mayor grado a la consecución de estos objetivos.

Tampoco consideramos que la distinción entre operadores de VTC tenga encaje legal en ninguna de las normas que constituyen el marco legal de la norma metropolitana. En este sentido, el RD Ley 13/2018 y el DL Ley 4/2019 someten a un mismo régimen, a pesar de ser anticompetitivo, a todos los operadores de VTC autorizados en el momento de su entrada en vigor, incluidos aquellos que lo hubieran solicitado con anterioridad pero que se encontraran pendientes de autorización.

Aparte de esta ausencia de justificación y de encaje legal en las normas que regulan la actividad de VTC, conviene recordar que el principio de no discriminación entre operadores es uno de los principios fundamentales para la existencia de una buena regulación eficiente que favorezca la existencia de una competencia efectiva en los mercados. Asimismo, se trata de un principio positivizado en multitud de normas de carácter transversal aplicables a las actividades económicas y de servicios en general. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 17/2009 que, sin embargo no es aplicable al sector del transporte; en cambio, sí que son de aplicación en este caso las disposiciones contenidas a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 3 se refiere al principio de no discriminación: "1. *Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respeto en 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.*"

Por lo tanto, vista la discriminación entre operadores de VTC que establece la disposición adicional del Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC, se recomienda su supresión.

3.4. Otros aspectos restrictivos de la competencia contenidos en el Reglamento del AMB

Adicionalmente a los aspectos comentados, el Reglamento del AMB establece una serie de requisitos que, básicamente, condicionan el ejercicio de la actividad de los VTC en el ámbito urbano y lo aproximan, todavía más, al servicio de taxi. En este sentido, en lugar de modernizar la regulación aplicable a los servicios urbanos de taxi, en gran parte responsable de la falta de adaptación de este sector a los cambios operados en el funcionamiento del mercado, el AMB ha optado para intervenir y someter a algunos de estos condicionantes obsoletos en el sector de VTC. Hay que reconocer, sin embargo, que se trata de un problema extrapolable a la normativa catalana y estatal aplicable al sector de los VTC, el cual ha sido ampliamente criticado por las autoridades de competencia.

(a) Condiciones de prestación del servicio: días de descanso y horarios de prestación

El artículo 15 del Reglamento del AMB establece los horarios de prestación del servicio así como la obligación de realizar dos días de descanso semanal. Concretamente:

“1.- Descanso semanal

a) Los vehículos adscritos a las autorizaciones para el servicio urbano tendrán dos días de descanso semanal. El primero estará comprendido entre el lunes y viernes; el segundo se realizará o en sábado, o en domingo. (...)

2.- Horarios de prestación

Para el servicio diurno, comprendido entre las 06.00 horas y las 22.00 horas, el horario máximo de prestación del servicio será de diez horas, incluidas las dos horas de descanso para comer. Para el servicio nocturno, comprendido entre las 22.00 horas y las 06.00 horas, el horario máximo será de ocho horas”.

Esta previsión constituye el desarrollo de aquello previsto en el apartado c) de la disposición transitoria única del RD Ley 13/2018, según el cual los entes locales pueden establecer limitaciones relativas a *“horarios y calendarios de servicios”*. Sin embargo, hace falta que estas limitaciones, que condicionan el ejercicio de la actividad, sean necesarias y proporcionales.

Se trata de restricciones que tradicionalmente han sido aplicadas al sector del taxi. Por este motivo la crítica a hacer desde una óptica de competencia es la misma. Tal como la ACCO manifestó en su Estudio de junio de 2018²⁵, respecto del sector del taxi este tipo de medidas se habrían justificado como un mecanismo para garantizar una continuidad en la prestación del servicio. Sin embargo, la ACCO consideró que se trataba de una *“medida regulatoria poco útil para conseguir que en el mercado haya una disponibilidad mínima de oferta. Se debe tener en cuenta que regulando un calendario no se consigue una total cobertura geográfica ni horaria. Por ejemplo, la imposición de este tipo de normas no asegura que, en las zonas de menos afluencia y en las horas de menor actividad, haya un taxi. Los operadores, dentro del margen de calendario y horario, tenderán a circular por las zonas más concurridas y a las horas de máxima actividad. Asimismo, imponiendo días de descanso obligatorios no se*

²⁵ [Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alquiler en conductor](#) (Ref. SE 15/2018), publicado en junio de 2018.

puede atender picos de demanda puntuales y no previsibles, por lo tanto, resulta dudoso que la fijación de calendarios obligatorios sea una medida útil para asegurar la continuidad del servicio”.

Idénticas apreciaciones se pueden hacer respecto de la regulación de los calendarios y horarios de trabajo para los operadores de VTC quienes, a diferencia del sector del taxi, no tienen reconocida la naturaleza de servicio de interés general (en opinión de este organismo, también discutible respecto del taxi) y, por lo tanto, no se ven impuestas la obligación de servicio que se atribuye al sector del taxi la cual, a pesar de algunas incoherencias, podría justificar el establecimiento de determinadas condiciones de prestación.

Hace falta añadir que la propia AMB es consciente que esta disposición puede ser problemática sobre todo en determinadas circunstancias y, por este motivo, el artículo 16 del Reglamento prevé la posibilidad de flexibilizar *“los horarios de prestación, los días de descanso y el tiempo de precontratación”* por causas justificadas, como pueden ser *“casos de acontecimientos o situaciones singulares que determinen [una] gran demanda de movilidad”*. Ahora bien, hace falta un pronunciamiento previo del órgano de Administración del IMET²⁶ que aprecie esta circunstancia, lo cual dificulta enormemente la satisfacción de necesidades de demanda que se puedan producir de manera imprevisible.

Es evidente, pues, que las medidas previstas en el artículo 15 del Reglamento del AMB introducen rigidez artificial en el mercado.

Adicionalmente, si con el establecimiento de estas medidas se pretenden garantizar las condiciones de trabajo de los asalariados del sector y evitar presuntas situaciones abusivas, objetivo digno de protección, es en la normativa laboral aplicable con carácter general donde hay que encontrar el encaje, no en la regulación sectorial de una determinada actividad económica.

Por lo tanto, el ACCO recomienda la supresión de los artículos 15 y, consecuentemente, del artículo 16, del Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC.

(b) Registro de Servicios

El artículo 17.1 del Reglamento del AMB establece la obligación de registrar los servicios urbanos que se presten dentro del ámbito geográfico del AMB, *“teniendo que constar el día y la hora prevista de recogida, el origen y el destino y los recorridos mínimo y máximo previstos”*. Asimismo, *“los vehículos afectos a los servicios urbanos deberán disponer de un dispositivo homologado que permita acceder en los trayectos realizados y puntos de estacionamiento, de forma geo-referenciada e horarios de prestación”* (apartado 4). Finalmente, se prevé que el registro de servicios creado a nivel metropolitano se conecte telemáticamente *“con los registros de la Generalitat de Catalunya y con el de la Administración general del Estado, relativos a la actividad de arrendamiento de vehículos en conductor”* (apartado 5).

²⁶ “3. Estos ajustes se deberán acordar por resolución motivada del órgano de Administración del IMET, previa audiencia en los sectores interesados e información pública y las resoluciones tendrán que ser publicadas en diarios oficiales y medios de información”.

Desde una perspectiva de competencia, el establecimiento de registros se califica como una carga administrativa que incrementa los costes de los operadores y que dificulta el ejercicio de la actividad. Esta es la opinión que ya manifestó el ACCO con ocasión de la aprobación del Decreto Ley 5/2017²⁷, el cual estableció un registro electrónico de comunicaciones de los servicios prestados por los VTC de ámbito autonómico y gestionado por el departamento competente en materia de transportes, pero también en relación con el artículo 5.1 del DLey 4/2019²⁸, el cual abrió la puerta al establecimiento de estos tipos de registros a nivel urbano.

Como se afirmó en relación con esta última norma, el registro de ámbito local se solapa tanto con el existente a nivel catalán como estatal y, por lo tanto, se multiplican los efectos negativos de este tipo de medidas. En este sentido, la creación del registro del AMB *“implicará que el operador deberá comunicar un mismo trayecto a tres registros diferentes, de manera que los costes de comunicación previos se multiplicarán y se dificultará todavía más el ejercicio de la actividad, lo que comportaría una reducción de la competencia, afectando negativamente al bienestar de los consumidores.*

La exigencia de la comunicación previa de los servicios de VTC a un registro parece constituir un mecanismo para garantizar de manera más eficaz la reserva de actividad en favor del sector del taxi -tanto en las recogidas de pasajeros en la vía pública como en el estacionamiento en paradas habilitadas con el objetivo de captar clientes- y asegurar que los operadores de VTC no actúan fuera del segmento de la precontratación. Sin embargo, el intento de controlar la actuación de los operadores de VTC no justificaría que los entes locales pudieran multiplicar las cargas administrativas de los operadores. La creación de un tercer registro de ámbito local, para cada uno de los municipios que así lo dispusieran, sería poco útil a estos efectos porque sólo replicaría la función de los registros existentes. Esta situación se evitaría creando mecanismos de colaboración interadministrativa que evitaran la imposición de cargas adicionales y excesivas a los operadores, de manera que se alcanzarían los objetivos de control previstos pero con un menor coste para los operadores. Y de hecho, el propio Decreto Ley reconoce la posibilidad de cumplir con las funciones de control por parte de los entes locales a través del registro de servicios de la Generalitat y los de otras administraciones que las faculten al respecto. Por lo tanto, es implícito en la propia norma que tales registros de ámbito local son del todo innecesarios.” Este es también el caso del Reglamento objeto de este informe, porque precisamente prevé la interconectividad del registro metropolitano con los ya existentes y, en consecuencia, reconoce el solapamiento de funciones.

En resumen, la ACCO considera innecesario el establecimiento de un registro de servicios a nivel metropolitano y, por este motivo, recomienda la supresión del artículo 17 del Reglamento del AMB relativo a los servicios urbanos de VTC.

4. CONCLUSIONES

En términos generales, la ACCO considera que el Reglamento del AMB sobre los servicios urbanos de VTC, aprobado inicialmente por el Consejo Metropolitano en fecha 26 de febrero de 2019, profundiza en los problemas de competencia que

²⁷ [Informe de regulación nº 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](#) (septiembre de 2017).

²⁸ *“a efectos del control del cumplimiento de las condiciones establecidas en este Decreto Ley, los entes locales pueden crear sus propios registros de vehículos y servicios, acceder al registro de servicios de la Generalitat y de otras administraciones que las faculten al respecto”.*

presenta el actual marco legal de la actividad. Y es que, como se afirma en este documento, en lugar de procurar hacer efectiva la transición hacia un modelo regulatorio verdaderamente procompetitivo en el sector del transporte de viajeros en vehículos de turismo y, en este sentido, actualizar y modernizar el sector del taxi, los poderes públicos (de cualquier nivel competencial) han optado por limitar y condicionar en mayor medida la actividad de los operadores de VTC. Todo eso con el objetivo de debilitar las presiones competitivas que han venido ejerciendo durante los últimos tiempos los operadores de VTC respecto del sector del taxi, el cual ha sido tradicionalmente preservado de la competencia.

En cuanto a las concretas medidas que establece el Reglamento del AMB, hay que concluir que:

- El establecimiento de un plazo mínimo de 60 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio constituye una grave restricción de la competencia que no se encuentra justificada en base a ninguna razón de interés general o motivo legítimo. Dicha medida sólo hace que amplificar, a nivel metropolitano, los graves efectos tanto para los operadores como, especialmente, los usuarios de los servicios de VTC del establecimiento de un plazo mínimo de 15 minutos de preserva en el DLey 4/2019.

Adicionalmente, la medida es discriminatoria porque no se aplica al sector del taxi, que también presta servicios en el segmento de la precontratación y tiene una importante incidencia en los motivos que, según el propio Reglamento, justificarían el establecimiento de la restricción (protección del medio ambiente y congestión).

- El establecimiento de un registro de vehículos de ámbito metropolitano, configurado como un requisito de acceso para poder prestar servicios urbanos de VTC, constituye una restricción injustificada a la competencia que tiene como objetivo final dificultar, todavía más, la prestación de los servicios urbanos de VTC durante el periodo transitorio de 4 años previsto a la disposición transitoria única del RDley 13/2018 y que, además, no tiene apoyo suficiente en la normativa de rango legal superior que constituye su amparo legal.
- Asimismo, el Reglamento del AMB también altera la competencia existente entre los propios operadores de VTC ya que establece un trato discriminatorio injustificado entre estos (aplicación o no de las normas relativas a descansos semanal y horarios, así como determinados requisitos de los vehículos) en función del momento en el cual han obtenido la autorización, que no tiene apoyo en ninguna de de las normas que constituyen el marco legal de referencia de la regulación metropolitana.
- Finalmente, el Reglamento del AMB establece una serie de requisitos que, básicamente, acondicionan el ejercicio de la actividad de los VTC en el ámbito urbano y lo aproximan al servicio de taxi. Es el caso de la regulación de los días de descanso y los horarios de prestación del servicios de VTC, no justificada en base a la naturaleza del servicio ofrecido por estos operadores, o el registro de servicios de ámbito metropolitano el cual, aparte de ser discriminatorio porque no es aplicable a los servicios precontratados del sector del taxi, se configura como una carga administrativa innecesaria que



multiplica los efectos negativos de los registros de ámbito autonómico y estatal existentes.

En consecuencia, la ACCO recomienda la no aprobación definitiva del Reglamento por parte del Consejo Metropolitano del AMB ya que las recomendaciones de supresión de artículos efectuadas en este documento (relativas a los artículos 3, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17 y disposición adicional del Reglamento) afectan al núcleo de la regulación contenida en la norma metropolitana.