

Voto particular que formula el Consejero D. Mariano Bacigalupo Saggese en relación con el Acuerdo del Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de 5 de julio de 2021, por el que se formula requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a la Orden por la que se regula el transporte público discrecional de personas mediante el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Expediente LA/004/21).

I

Objeto y fundamentación del Acuerdo del que se discrepa

El acuerdo del Pleno del Consejo de la CNMC del que respetuosamente se discrepa (en parte) tiene por objeto dirigir al Consejero de Fomento e Infraestructuras del Gobierno de la Región de Murcia un requerimiento previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo para que proceda a derogar y dejar sin efecto los artículos 3, 5 y 8 de la Orden por la que se regula el transporte público discrecional de personas mediante el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM núm. 103, de 7 de mayo de 2021).

El requerimiento previo a la interposición del recurso se acuerda al amparo del artículo 5.4 de la Ley de creación de la CNMC (Ley 3/2013, de 4 de junio; LCNMC).

Su formulación se debe a que, si bien la Región de Murcia ha atendido algunas observaciones efectuadas en su día en sede consultiva por la Sala de Competencia de la CNMC al proyecto de orden sometido a informe, subsisten en la disposición aprobada las siguientes restricciones que la mayoría del Pleno del Consejo de la CNMC considera contrarias al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, a saber:

- La obligación de precontratación de servicios con una antelación mínima de 15 minutos (artículo 3).

- Las restricciones al servicio motivadas por las prohibiciones de geolocalización previa, y de estacionamiento en la vía pública, lo que incluye la obligación de permanecer estacionados en lugares distintos a las vías públicas, en sus bases o en aparcamientos o garajes públicos o privados cuando no estén de servicio (artículo 5).
- La obligación de poner a disposición de la Consejería competente en transporte el listado de precios que aplican por el uso del servicio, así como de hacerlo público (artículo 8).

Los preceptos reglamentarios autonómicos objeto del requerimiento previo tienen el siguiente contenido:

“Artículo 3. Precontratación de servicios.

1. Los servicios a prestar deberán contratarse, al menos, con una antelación de quince minutos previos a su efectiva prestación y deberá quedar constancia de los mismos en el Registro de comunicaciones a que se refiere el artículo siguiente. Se exceptúan de esta previsión aquellos servicios que deban prestarse de forma inmediata como consecuencia de urgencias, emergencias y asistencia en carretera.

2. En el caso de que los prestadores del servicio reconozcan al usuario un intervalo de tiempo para ejercer un derecho de cancelación o desistimiento, éste queda incluido en el intervalo mínimo contratado.”

“Artículo 5. Condiciones de prestación de los servicios.

1. 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 servicio en la forma establecida en el artículo 3. Ha de entenderse incluida en la prohibición de circular por las vías públicas en busca de clientes, el estacionamiento en las mismas.

A estos efectos, se considera captación de clientela a la geolocalización que permita a los potenciales usuarios de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor ubicar, con carácter previo a la contratación, a los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, quedando prohibida la misma.

No se considera captación de clientela a la geolocalización por el cliente una vez contratado el servicio.

- 2. Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor que se encuentren en “fuera de servicio” deberán permanecer estacionados en lugares distintos a las vías públicas, en sus bases o en aparcamientos o garajes públicos o privados.*

“Artículo 8. Precios por la prestación del servicio.

- 1. En defensa de los derechos de los usuarios, los titulares de autorizaciones de VTC deben poner a disposición de la Consejería competente en transportes el listado de precios que aplican por el uso del servicio. Dichos precios deben ser públicos.*
- 2. Queda expresamente prohibido el cobro de suplementos que no estén previstos en el listado de precios”.*

El requerimiento previo del que se discrepa se fundamenta en los siguientes motivos:

Por lo que se refiere al requisito de precontratación de los servicios realizados por los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor o conductora (servicios de VTC), previsto en el artículo 3 de la Orden, el requerimiento previo arguye que *“la obligación de tener que dejar pasar un lapso de tiempo desde el momento en el que se contrata el servicio y el momento en el que puede iniciarse su prestación supone un obstáculo injustificado para la prestación de servicios de transporte VTC, que, además, no se aplica al taxi. La medida eleva los costes de operación. El lapso temporal de 15 minutos perjudica a los usuarios de los servicios VTC y reduce el atractivo de estos servicios para los usuarios finales, lo que a su vez reduce la competencia en el mercado global de taxis y VTC, en detrimento último de los usuarios finales”.*

En lo concerniente a la prohibición de la geolocalización de los vehículos antes de su contratación y al estacionamiento de VTC en la vía pública, incluida la obligación de los vehículos que se encuentren fuera de servicio de permanecer estacionados en lugares distintos a las vías públicas, en sus bases o en aparcamientos o garajes públicos o privados (art. 5 de la Orden), el requerimiento previo reitera que *“la prohibición de geolocalización limita uno de los principales atractivos de contratar servicios de transporte por medios digitales. Se trata de una prohibición injustificada desde la óptica de*

los principios de necesidad y proporcionalidad, que perjudica a los consumidores y usuarios y que únicamente afecta al VTC, pero no al taxi”. Por su parte, prosigue el requerimiento, “la prohibición de que los vehículos estacionen en vía pública incrementa los costes de operación de los VTC de modo injustificado. Ello supone que los VTC, tras finalizar un servicio, deban estacionarse en un garaje o volver a su base. Cualquiera de estas opciones supone un coste injustificado para los vehículos VTC, que no deben asumir los taxis y que reduce su capacidad de competir eficazmente en el mercado”.

Finalmente, por lo que se refiere a la obligación de poner a disposición de la Consejería competente en transporte el listado de precios que aplican por el uso del servicio, así como de hacerlo público (art. 8 de la Orden), el requerimiento previo razona que, *“dado que el precio de los servicios de VTC depende de múltiples factores como la demanda en cada momento, la disponibilidad de vehículos, el trayecto, la franja horaria, el grado de congestión, etc., no es factible publicar un listado de precios cerrado. Asimismo, si la previsión implica dar publicidad a los algoritmos utilizados por los titulares de VTC para establecer los precios de cada servicio, la medida favorecería el alineamiento de precios en el sector tanto de VTC como de taxi, en detrimento de la competencia y en perjuicio del usuario final. Los derechos de los usuarios están salvaguardados en la medida en que conocen el precio cerrado del servicio antes de contratarlo, sin necesidad de publicar el listado de precios o los mecanismos utilizados para fijarlos”.*

II

El cuestionamiento de la validez de la Orden objeto del requerimiento previo encubre, en lo esencial, un cuestionamiento incidental o indirecto de su norma habilitante, que es una norma con rango de ley (disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre)

La norma habilitante de la reglamentación autonómica que es objeto del requerimiento previo es una norma estatal con rango de ley, a saber: **la disposición adicional primera del 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.** Así lo indica expresamente la Orden cuestionada en su preámbulo:

“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, habilita a las comunidades autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, a modificar las condiciones de explotación de las autorizaciones concedidas dentro de los ámbitos territoriales propios de cada comunidad autónoma, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a las entidades locales en lo relativo al establecimiento o modificación de las citadas condiciones de explotación respecto de los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial”.

La disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, que es la norma habilitante de la Orden cuya derogación requiere el Pleno del Consejo de la CNMC, tiene el siguiente contenido:

*“Las **comunidades autónomas** que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, **quedan habilitadas para modificar las condiciones de explotación previstas en el artículo 182.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres**, en los términos siguientes:*

*a) La modificación sólo podrá afectar a los servicios cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y **podrá referirse a: condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo.***

*b) La modificación deberá estar orientada a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a **garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios**, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.*

Todo ello debe entenderse sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con la normativa de cada comunidad autónoma, puedan corresponder a las entidades locales en orden al establecimiento o modificación efectiva de esas condiciones en relación con los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial”.

Como cabe apreciar, la citada norma legal habilita a las comunidades autónomas para modificar las condiciones de explotación de los VTC en los

aspectos, entre otros, que regulan los artículos 3 y 5 de la Orden cuestionada, a saber: *“condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo”* (por el contrario, en el caso de la obligación de hacer público el listado de precios, art. 8 de la Orden, la conexión con los términos de la habilitación que ofrece la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018 es dudosa).

Si atendemos a los argumentos que se aducen en el requerimiento previo en relación –al menos- con el contenido de los artículos 3 y 5 de la Orden que tiene por objeto, **el Consejo de la CNMC, en realidad, no se limita a cuestionar (solo ni principalmente) los concretos términos en que el Consejero de Fomento e Infraestructuras del Gobierno de la Región de Murcia ha ejercido la habilitación contenida en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, sino que se cuestiona la habilitación, en sí misma considerada, que contiene esta norma legal.**

En efecto, el requerimiento previo no cuestiona tanto que la antelación mínima de la precontratación se fije en 15 minutos (y no, por razones de proporcionalidad, en un intervalo temporal inferior), sino que cuestiona en sí el requisito de precontratación (cabe insistir: un requisito expresamente habilitado por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018), ya que *“la obligación de tener que dejar pasar un lapso de tiempo desde el momento en el que se contrata el servicio y el momento en el que puede iniciarse su prestación supone un obstáculo injustificado para la prestación de servicios de transporte VTC, que, además, no se aplica al taxi”*. Es más, con carácter general el requerimiento previo **cuestiona, en sí, la habilitación legal para someter a los VTC a requisitos o limitaciones que no se aplican de igual forma al taxi** (*“supone un coste injustificado para los vehículos VTC, que no deben asumir los taxis y que reduce su capacidad de competir eficazmente en el mercado”*).

En suma, materialmente el cuestionamiento de la Orden objeto del requerimiento previo se dirige no solo o no tanto contra ésta, sino también –por elevación- contra la norma legal que habilita su adopción. En otras palabras, **la impugnación de la Orden del Consejero de Fomento e Infraestructuras del Gobierno de la Región de Murcia es en lo esencial una impugnación instrumental que (al menos implícitamente) persigue el cuestionamiento -incidental o indirecto- de la habilitación contenida en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, una norma con rango de ley no susceptible de impugnación directa en vía jurisdiccional ordinaria contencioso-administrativa y, por tanto, no**

atacable por la CNMC, ni por la vía del artículo 5.4 LCNMC ni por la del artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

En palabras de la **Sentencia núm. 351/2020 de 10 de marzo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2ª) del Tribunal Supremo**, este tipo de impugnación *“es uno más de la larga serie de recursos que tienen por objeto la fiscalización casacional de **sentencias en las que se ha enjuiciado la conformidad a Derecho de actos administrativos -o en algún caso, de disposiciones generales-, con exclusivo fundamento en vicios o infracciones, no tanto propios del acto o disposición sobre el que recae la impugnación (el que debe ser identificado como recurrido en el artículo 1 de la LJCA), sino imputables a la Ley formal que sirve de fundamento y cobertura normativa a tales actos de aplicación”***. Como señala el Tribunal Supremo en esta sentencia, *“no parece un uso natural y conforme con el principio de buena fe (art. 7 LOPJ) la técnica de aprovechar la impugnación de un acto administrativo (...) para orientar el proceso, de modo exclusivo, a combatir de un modo general y abstracto, no ya una norma reglamentaria, sino la norma con rango de ley (...) mediante la solicitud a la Sala para que (...) plantee, según el caso, cuestión de inconstitucionalidad o de desconformidad con el derecho de la Unión Europea, pretensión que sólo puede adoptar de oficio el Tribunal y con el designio, a que ya hemos hecho referencia, de despejar la incógnita acerca del juicio al acto o disposición directamente recurridos. Con ello se viene a desnaturalizar la esencia misma del control judicial de los actos administrativos juzgados en la instancia y de las sentencias que resuelven los respectivos litigios”*.

Como ya he sostenido en otro voto particular, el requerimiento previo del que se discrepa ahonda nuevamente en una línea de interpretación de los artículos 5.4 LCNMC y 27 LGUM que **muta la finalidad con la que dichas normas han atribuido legitimación activa a la CNMC para impugnar actuaciones administrativas: la CNMC propende a transformar unos instrumentos concebidos para el control de las Administraciones Públicas en instrumentos también de control (siquiera indirecto) del legislador. La función que la LCNMC y la LGUM atribuyen a la CNMC es la de contribuir a la fiscalización jurisdiccional de la observancia de los principios que tutelan dichas leyes por las Administraciones públicas, no por el propio legislador. El control del legislador corresponde en nuestro sistema constitucional a otras instancias, nunca administrativas (como lo es la CNMC)**.

La vía que ha de seguir la CNMC cuando identifique una norma con rango de ley cuya compatibilidad con los principios establecidos en la LGUM o la libre competencia juzgue dudosa no es la de los artículos 5.4 LCNMC y 27 LGUM. Por el contrario, la vía que debe seguir la CNMC es otra bien distinta, a saber: formular una propuesta o recomendación de modificación legislativa dirigida a los poderes públicos investidos de capacidad de iniciativa legislativa. Ese es, a juicio de quien suscribe este voto particular, el papel institucional acorde con nuestro sistema constitucional que corresponde a la autoridad administrativa de competencia y de regulación de mercados en el ejercicio de su función de promoción de la competencia.

III

El requerimiento previo soslaya la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia núm. 921/2018 de 4 de junio de 2018

En cuanto al fondo, el requerimiento previo del que se discrepa ignora, por añadidura, la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3^a) del Tribunal Supremo en su sentencia núm. 921/2018 de 4 de junio de 2018.

Esta sentencia estimó en parte los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por Unauto VTC y por Uber BV contra el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

En esta sentencia (fundamentalmente en su fundamento de derecho 6º: “*Sobre las restricciones a las autorizaciones de vehículos con conductor*”) el Tribunal Supremo ha sentado doctrina sobre la regulación de dicha materia, en los siguientes términos, entre otros:

“(C)onsideramos 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.

Rechazamos por tanto la concepción expresada por la CNMC de que el interés público en la materia está indefectiblemente ligado a la plena desregulación de ambas modalidades del servicio de transporte urbano para que compitan entre sí y **que excluye cualquier tipo de control regulatorio destinado a asegurar el equilibrio entre ambos o el mantenimiento de un servicio de transporte urbano con vehículos de turismo sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad, como lo es hoy día la opción de los poderes públicos sobre el servicio de taxis. Creemos, por el contrario, que **los poderes públicos pueden optar entre el modelo vigente de asegurar un servicio de taxi con dichas características (en cuyo caso tal opción puede admitirse como una razón imperiosa de interés general)** o bien dejar el transporte urbano sometido exclusivamente a la libre competencia: **la opción escogida constituye una decisión de política sobre el transporte urbano cuyo límite está configurado por la necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio de las medidas regulatorias impuestas**”.**

El preámbulo de la Orden cuestionada del Consejero de Fomento e Infraestructuras del Gobierno de la Región de Murcia invoca expresamente esta doctrina jurisprudencial y, en tal sentido, señala que *“(l)a completa construcción jurídica de la presente orden gira en torno a la afirmación de nuestro Tribunal Supremo que califica como “razón imperiosa de interés general” el mantenimiento de una prestación equilibrada en los servicios de transporte urbano mediante vehículos con conductor”*.

Sin embargo, el requerimiento previo acordado mayoritariamente por el Consejo de la CNMC soslaya esta doctrina, siendo evidente que **su fundamentación continúa siendo completamente tributaria de una concepción que el Tribunal Supremo ha “rechazado” rotundamente**. En efecto, el requerimiento previo:

- (i) No admite que la opción de política regulatoria de los poderes públicos por un modelo dual de transporte urbano que dispensa un trato regulatorio diferente al taxi y a los VTC pueda ser en sí misma una razón imperiosa de interés general que justifique dicho régimen regulatorio dual o asimétrico.
- (ii) Y, por tanto, niega también de raíz legitimidad a cualquier medida regulatoria que tenga por finalidad, en palabras del Tribunal

Supremo, *“asegurar el equilibrio entre ambos o el mantenimiento de un servicio de transporte urbano con vehículos de turismo sometido a determinadas exigencias de calidad y seguridad, como lo es hoy día la opción de los poderes públicos sobre el servicio de taxis”*.

La fundamentación última del requerimiento previo reside en que someter a los VTC a requisitos o limitaciones que no se aplican de igual forma al taxi *“reduce su capacidad de competir eficazmente en el mercado”*. Pero en la citada sentencia de 4 de junio de 2018, **el Tribunal Supremo ha recalcado que, “una vez admitida la legitimidad de alcanzar un equilibrio entre las diversas modalidades en la prestación del servicio urbano de vehículos con conductor”**, no cabe reputar sin más discriminatoria la existencia de un régimen regulatorio dual que diferencia entre taxis y VTC (FD 7º). Y precisamente esa es la finalidad que persiguen las medidas que habilita la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018 y que, con base en la misma, desarrolla la Orden objeto del requerimiento previo.

En suma, el requerimiento previo del que se discrepa **prescinde de esta doctrina del Tribunal Supremo, mantiene en lo esencial el cuestionamiento de la premisa mayor que avala el Tribunal Supremo (la licitud de un modelo dual de transporte urbano que dispensa un trato regulatorio diferente al taxi y a los VTC) y evita –desde la aceptación de dicha premisa mayor– descender al examen concreto de la adecuación y proporcionalidad de cada uno de los requisitos regulados en la normativa aplicable, que, por el contrario, se cuestionan de raíz y prácticamente en bloque por ser expresión, precisamente, de un modelo dual de transporte urbano.**

IV

Examen de los preceptos cuestionados

El requerimiento previo carece de un razonamiento que justifique pormenorizadamente por qué una antelación mínima de tan solo 15 minutos para la precontratación de los servicios de VTC (siendo la precontratación, en sí misma considerada, un requisito expresamente habilitado por una norma con rango de ley, no cuestionable por la CNMC)

ha de reputarse lesiva del principio de proporcionalidad. Como se ha dicho, el requerimiento cuestiona la exigencia de precontratación en sí. Sin embargo, ¿cabría hablar propiamente de precontratación, en términos sustanciales, si la antelación mínima se contrajera a un intervalo temporal incluso inferior a los 15 minutos? ¿No pierde la exigencia de precontratación, legalmente habilitada, su razón de ser -hasta el límite de su completo vaciamiento o desnaturalización- si se exige omitir la regulación de cualquier antelación mínima, siquiera de 15 minutos? ¿Es concebible la precontratación sin necesidad de que medie intervalo temporal alguno entre la contratación y el inicio de la prestación del servicio? ¿Qué clase de precontratación sería ésa o en qué se diferenciaría una precontratación sin intervalo temporal mínimo alguno de una contratación instantánea?

Del mismo modo, el cuestionamiento de las prohibiciones de geolocalización previa y de estacionamiento en la vía pública de los VTC no se puede fundar –sin más o esencialmente- en el carácter asimétrico de estas restricciones (por no ser de aplicación al taxi). Comoquiera que, a diferencia de la obligación de precontratación, estas limitaciones no están expresamente mencionadas en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, la apreciación de su validez (es decir, su lícita inclusión entre las medidas que dicha norma habilita como *“condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículos”*) sí requiere –en sede de desarrollo reglamentario- un juicio sobre su proporcionalidad. Téngase en cuenta que la propia disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018 establece que las restricciones o limitaciones que la misma habilita deberán estar orientadas a mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, *“respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente”*.

En este sentido, cabe señalar que **al menos la proporcionalidad de la prohibición de geolocalización previa (art. 5.1, párrafo segundo, de la Orden) resulta ciertamente discutible, pues no es evidente que sea indispensable para garantizar la observancia del requisito de precontratación. También es dudosa la proporcionalidad de la obligación de los VTC que se encuentren “fuera de servicio” de permanecer estacionados en lugares distintos a las vías públicas, en sus bases o en aparcamientos o garajes públicos o privados (art. 5.2 de la Orden).**

Por el contrario, una vez admitida la proporcionalidad de la prohibición de circular por las vías públicas en busca de clientes (el requerimiento previo no objeta expresamente esta restricción, contenida en el art. 5.1, párrafo primero, de la Orden), la inclusión en esta prohibición del estacionamiento en las mismas no parece, al menos manifiestamente, arbitraria o desproporcionada. Así, la Sentencia de 7 de junio de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (recurso 964/2019), expresamente invocada en el requerimiento previo, no ha anulado la prohibición de que los VTC permanezcan estacionados en la vía pública de manera que visibilicen su disponibilidad sin la contratación previa (art. 2.4 del Decreto vasco 200/2019, de 17 de diciembre).

Finalmente, procede coincidir con la mayoría en que **la obligación de hacer público el listado de precios de los servicios de VTC (art. 8 de la Orden), además de no hallar una cobertura clara en la habilitación que ofrece la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, no parece factible (los precios de los servicios de VTC son variables y dependen de múltiples factores) y presenta inconvenientes en términos de competencia (puede provocar un alineamiento de precios).**

V

Conclusión

En atención a cuanto se ha razonado, discrepo (parcialmente) del requerimiento previo acordado por la mayoría frente a la Orden por la que se regula el transporte público discrecional de personas mediante el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la medida en que (i) encubre en lo esencial un cuestionamiento -incidental o indirecto- de la habilitación contenida en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 13/2018, una norma con rango de ley no atacable por la CNMC en el ejercicio de la legitimación activa que le otorgan los artículos 5.4 LCNMC y 27 LGUM; (ii) soslaya la doctrina jurisprudencial establecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia núm. 921/2018 de 4 de junio de 2018, pues mantiene en lo fundamental el cuestionamiento de la premisa mayor que avala el Tribunal Supremo, a saber: la licitud de un modelo dual de transporte urbano que dispensa un trato regulatorio diferente al taxi y a los VTC; y, como consecuencia de lo

anterior, (iii) evita descender a un examen concreto y necesariamente diferenciado de la adecuación y proporcionalidad de los distintos requisitos regulados en los artículos 3 y 5 de la Orden cuestionada, que, por el contrario, se cuestionan de raíz y prácticamente en bloque por ser expresión, precisamente, de un modelo dual o asimétrico de transporte urbano.

Madrid, a 5 de julio de 2021.



Fdo.: Mariano Bacigalupo Saggese

Consejero de la CNMC