

INFORME

sobre la Orden 1/2021, de 15 de febrero, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana por la Covid-19.

Dña. Carmen Rodilla Martí

D. Carlos Gómez Asensio.

D. José Miguel Corberá Martínez.

En Valencia, a 6 de mayo de 2022

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDCCV), en la fecha y con la composición arriba expresada, siendo Ponente D. Carlos Gómez Asensio, ha emitido el presente informe relativo a la Orden 1/2021, de 15 de febrero, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana por la Covid-19.

SUMARIO:

I. Antecedentes	2
II. Competencia de la CDCCV	2
III. Objeto y contenido del Informe	3
IV. Consideraciones generales previas	4
V. Valoración desde el punto de vista de la competencia	12
VI. Conclusiones y Recomendaciones	25

I. ANTECEDENTES.

En fecha 16 de febrero de 2022 el Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia (el Servicio), emite nota sucinta dirigida a la Sra. Presidenta de la Comisión de Defensa de la Competencia en relación con el expediente DEN-2021-01, mediante la cual, tras entender el Servicio que la denuncia objeto de dicho expediente no puede dar lugar a la incoación de procedimiento por presunta infracción a la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), sin embargo considera que la cuestión planteada sí podría entrar en la esfera de la promoción de la competencia, derivada de la actividad de fomento de las administraciones públicas mediante subvenciones públicas y, por tanto, podría ser objeto de estudio e informe por la Comisión de Defensa de la Competencia, por lo que se eleva a la CDCCV la documentación obrante en dicho expediente administrativo, para su consideración a dichos efectos.

Recibida dicha nota sucinta del Servicio, la CDCCV, en su sesión de 3 de marzo de 2022, acuerda emitir informe de promoción de competencia sobre la Orden 1/2021, de 15 de febrero, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana por la Covid-19 (Orden 1/2021).

II. COMPETENCIA DE LA CDCCV.

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

La CDCCV, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 50/2012, de 23 de marzo, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento (Decreto 50/12), y en el marco de lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, tiene atribuidas

tanto las funciones sancionadoras como las consultivas y de promoción en materia de competencia.

En lo que respecta a las ayudas públicas o ayudas de estado, de conformidad con el art. 11.1 LDC, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de oficio o a instancia de las Administraciones Públicas, podrá analizar los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados con el fin de: emitir informes con respecto a los regímenes de ayudas y las ayudas individuales y/o dirigir a las Administraciones Públicas propuestas conducentes al mantenimiento de la competencia.

En particular establece el art. 11.5 LDC que: “Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial, a los efectos previstos en el apartado 1 de este artículo”.

Dicha habilitación competencial se complementa a nivel nacional con lo dispuesto en el art. 5 e) y h) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Ley 3/2013), y, a nivel autonómico, por lo dispuesto en el artículo 1.2.c) del Decreto 50/12, el cual establece como una de las funciones de la CDCCV “ejercer la función consultiva en materia de competencia y de promoción y estudios de investigación en la materia”.

El presente informe se enmarca en dicha función de promoción de competencia, concretamente en lo relativo al ámbito de la actividad de informe de la CDCCV en relación con las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL INFORME.

El presente informe tiene por objeto realizar una valoración desde el punto de vista de la promoción de la competencia de la Orden 1/2021, de 15 de febrero, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de aprobación de las bases

reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana por la Covid-19.

A este respecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9 y 10 del Reglamento de la Ley de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC), la función de promoción de la competencia se desarrollará con los instrumentos que se consideren adecuados y, en especial, mediante la elaboración de informes, estudios, trabajos de investigación y propuestas, pudiendo recabar de los sectores económicos afectados datos e informaciones sobre la situación de los mercados.

En concreto y por lo que respecta al ámbito de las ayudas públicas o ayudas de estado, el art. 7.3 RDC establece que “el análisis de los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados versará sobre los aspectos tanto jurídicos como económicos del instrumento utilizado, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y su normativa de desarrollo, y de las competencias de la Comisión Europea y de los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales en materia de control de ayudas públicas. Entre otros se podrán analizar los siguientes aspectos: a) El plan estratégico, en su caso, en que el proyecto de régimen de ayudas se integra, en cuanto instrumento de planificación de políticas públicas que fija objetivos e identifica los fallos de mercado; b) las bases reguladoras si se trata de una línea de ayuda o su fundamento jurídico si se trata de una ayuda individual; c) la prueba de sopesamiento de la ayuda, que analizará los aspectos positivos y negativos de su concesión, entre ellos la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la misma”.

De conformidad con lo expuesto la CDCCV considera que es relevante desde su función de promoción de la competencia, la elaboración del presente informe, en el cual se analizarán los criterios de concesión de las ayudas reguladas en la Orden 1/2021, en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados, así como se emitirán las recomendaciones y observaciones que la CDCCV considera pertinente y oportuno formular con respecto a la necesidad y adecuación de la

ayuda, su efecto incentivador o desincentivador para la competencia, así como la proporcionalidad de la misma.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS.

La concesión de ayudas públicas constituye una forma muy relevante de intervención del sector público en la economía. En la medida en que las ayudas estén correctamente diseñadas, pueden ayudar a mitigar la incidencia de determinados fallos de mercado y favorecer la consecución de objetivos de interés público. En el contexto actual, las ayudas públicas tienen un enorme potencial para ayudar a que la recuperación económica sea más rápida, sostenible y duradera, y también para paliar los efectos nocivos de la crisis económica y sanitaria, especialmente sobre los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, como empresas pequeñas y medianas autónomos y trabajadores¹.

La dimensión, durabilidad, rapidez e imprevisibilidad con que se han producido la pandemia y sus efectos económicos justifican que se esté produciendo una movilización de fondos sin precedentes, en especial, dentro del marco del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 o “Next Generation EU”², implementado mediante el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española³.

El Plan de Recuperación supone una gran oportunidad para la recuperación económica, siempre que se asegure una gestión eficiente de los fondos europeos, motivo por el cual las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente

¹ CNMC, *Informe Anual sobre Ayudas Públicas*, IAP/CNMC/001/21, p.4. Disponible en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>

² Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

³ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general⁴.

1. Marco regulador de las ayudas de estado.

El marco normativo general en materia de ayudas de estado parte de la regulación de las mismas en los arts. 107-109 TFUE.

Este régimen jurídico parte de la declaración general de incompatibilidad con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, de las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Ahora bien, partiendo de esta prohibición general, el art. 107.2 TFUE enumera tres categorías de ayudas que son compatibles con el mercado interior, destacando a los efectos que aquí interesan las recogidas en el art. 107.2 b): ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Por su parte, el art. 107.3 TFUE enumera 5 categorías de ayudas que, no obstante la prohibición general, podrán considerarse compatibles con el mercado interior, siendo particularmente relevantes a estos efectos, las previstas en el art. 107.3 b) *in fine*: ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

Sin embargo, el art. 107 TFUE no contiene una definición de ayuda de estado, la cual ha sido desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), propiciando una Comunicación de la Comisión Europea al respecto⁵, la cual ha perfilado una definición de ayuda de estado que exige la presencia cumulativa de cuatro

⁴ CNMC Guía G-2021-01 *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, 2021. Disponible en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>.

⁵ Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01), Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

criterios: (i) es otorgada por los Estados o mediante fondos estatales; (ii) genera una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad; (iii) tiene un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altera el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores y (iv) puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, falseando la competencia.

Por su parte, el art. 108 TFUE atribuye a la Comisión Europea la competencia exclusiva para la declaración del carácter incompatible con el mercado interior, o la aplicación abusiva de las ayudas estatales, mientras que el art. 109 TFUE contiene la habilitación para adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 107 y 108, determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 108, así como las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.

En aplicación de dicha habilitación expresa la Comisión Europea y el Consejo han publicado una serie de Reglamentos (Reglamento general de exención⁶, de minimis⁷, de ayudas horizontales⁸, de aplicación del art. 108 TFUE⁹) que, junto con los reglamentos procedimentales y específicos por sectores¹⁰, las Comunicaciones de la Comisión¹¹ y la jurisprudencia del TJUE, conforman el acervo comunitario en materia de ayudas de estado.

⁶ Reglamento (UE) n.º. 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

⁷ Reglamento (UE) n.º. 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis.

⁸ Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo de 13 de julio de 2015 sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales.

⁹ Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo de 13 de julio de 2015 por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁰ Un listado de estos reglamentos puede encontrarse en: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/legislation_en

¹¹ Algunas de las más importantes son: La Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01); Comunicación de la Comisión Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (2014/C 249/01) o la Comunicación de la Comisión sobre las ayudas estatales de finalidad regional (2021/C 153/01).

Por lo que respecta en el ámbito normativo nacional, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 LDC, las competencias tanto de la CNMC como de las autoridades de competencia regionales en materia de ayudas de estado, se refieren a la emisión de informes con respecto a los regímenes de ayudas y las ayudas individuales, dirigir a las Administraciones Públicas propuestas conducentes al mantenimiento de la competencia y, en el caso de la CNMC, emitir un informe anual sobre las ayudas públicas concedidas en España.

Por último, es importante destacar que la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), norma nacional a través de la cual se vehiculiza la concesión de ayudas de estado, prevé entre sus principios generales que “cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores” (art. 8.2 LGS). En dicha norma se regulan además tanto el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva (arts. 23-27 LGS), como el procedimiento de concesión directa (art. 28 LGS), todo ello, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario¹².

En todo caso debe señalarse que, en las diversas normativas autonómicas de aplicación, se recoge también estos principios, como en el caso de los arts. 159-172 de la Ley 1/2015 de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones de la Comunidad Valenciana (Ley 1/2015).

2. Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal en el contexto COVID 19.

Más allá del marco normativo general en materia de ayudas de estado expuesto en el apartado precedente, debe tomarse en consideración que en el año 2020, la Comisión Europea, destacando el papel clave del Derecho de la Competencia para garantizar el funcionamiento competitivo del mercado y evitar distorsiones derivadas de la concesión por los Estados Miembros de ayudas de estado durante la crisis sanitaria y económica,

¹² Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

adoptó el 19 de marzo de 2020 la Comunicación “Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19” (CMTAE)¹³.

Esta Comunicación, cuyo objetivo es extender temporalmente las posibilidades ofrecidas a los Estados Miembros por el marco normativo general sobre ayudas de estado para declarar el carácter justificado de las mismas y, por tanto, su compatibilidad con el mercado interior, ha sido modificada ya 6 veces, extendiéndose su aplicación hasta el 30 de junio de 2022¹⁴. Para el seguimiento de esta normativa especial y, en general, de la concesión de ayudas de estado durante su vigencia, la Comisión Europea emite informes periódicos – el último de 11 de abril de 2022 – en el que se recogen las ayudas concedidas por cada uno de los Estados Miembros bajo los arts. art. 107.2 b) TFUE, art. 107.3 b) TFUE, art. 107.3 c) TFUE y la CMTAE¹⁵. Este informe complementa y actualiza el Informe Anual de 2021 sobre Ayudas Públicas de la CNMC, que contabiliza en 2020 un total de 11 ayudas notificadas dentro del CMTAE, todas aprobadas sin objeciones por la Comisión Europea.

Paralelamente, se ha procedido también a la actualización y modificación del Reglamento General de Exención por Categorías en materia de ayudas de estado¹⁶, con el objetivo de ampliar el margen de compatibilidad con que cuentan los Estados Miembros en su aplicación, en relación con las empresas destinatarias de las mismas,

¹³ Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 2020/C 91 I/01. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320(03))

¹⁴ Así la primera versión de la CMTAE es de 19 de marzo de 2020 (C(2020) 1863) y sus 6 versiones son, cronológicamente: C(2020) 2215 de 3 de abril de 2020, C(2020) 3156 de 8 de mayo de 2020, C(2020) 4509 de 29 de junio de 2020, C(2020) 7127 de 13 de octubre de 2020, C(2021) 564 de 28 de enero de 2021, y C(2021) 8442 de 18 de noviembre de 2021.

¹⁵ Todos los textos normativos referentes a la CMTAE se encuentran disponibles en: https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/coronavirus/temporary-framework_en

¹⁶ Reglamento (UE) n. 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado. Modificado por el Reglamento (UE) 2021/1237 de la Comisión, de 23 de julio de 2021, por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

prorrogando igualmente su aplicación hasta el 31 de diciembre de 2023, al igual que en el caso del Reglamento de minimis¹⁷.

En la actualidad la CMTAE tras sus sucesivas modificaciones, contempla hasta un total de 14 categorías de ayudas que son compatibles con el artículo 107.3.b) TFUE: (i) Subvenciones directas, ventajas fiscales selectivas y pagos avanzados a empresas concretas; (ii) Avales por parte del Estado a préstamos concedidos por bancos a las empresas; (iii) Préstamos públicos en condiciones ventajosas a empresas; (iv) Garantías para los bancos que canalizan ayudas públicas a la economía real; (v) Préstamos a la exportación a corto plazo; (vi) Apoyo a la I+D en materia de coronavirus; (vii) Apoyo a la construcción y mejora de laboratorios de ensayos; (viii) Apoyo a la fabricación de productos que sirvan para combatir el brote de coronavirus; (ix) Apoyo específico en forma de aplazamiento del pago de impuestos o de suspensiones de las cotizaciones a la seguridad social; (x) Apoyo específico en forma de subsidios salariales para los trabajadores; (xi) Ayudas de recapitalización a las empresas no financieras que lo necesiten; (xii) Ayudas a los costes fijos no cubiertos de las empresas; (xiii) Medidas de apoyo a la inversión para ayudar a abordar el déficit de inversión dejado por la crisis; y (xiv) Medidas de apoyo a la solvencia para apalancar fondos privados y ponerlos a disposición de las inversiones en PYMEs. Estas dos últimas categorías de ayudas son incluidas en la última modificación de la CMTAE.

En concreto y a los efectos del presente informe, por lo que respecta a las (i) Subvenciones directas, ventajas fiscales selectivas y pagos avanzados a empresas concretas, la versión vigente de la CMTAE a fecha 15 de febrero de 2021¹⁸, fecha de publicación de la Orden 1/2021 objeto de este informe, establecía las siguientes condiciones cumulativas para que la concesión de dichas ayudas fuera compatible con el art. 107.3.b) TFUE:

¹⁷ Esta prórroga es operada por el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 1407/2013 en lo que respecta a su prórroga y el Reglamento (UE) n° 651/2014 en lo que respecta a su prórroga y los ajustes pertinentes.

¹⁸ En la versión original de la CMTAE y hasta su revisión el 29 de junio de 2020, el importe de la ayuda global recibida era de 800.000€ por empresa y no se contemplaba la excepción para microempresas o pequeñas empresas del apartado c. bis).

- a). La ayuda global recibida, con independencia de sus formas de concesión no supere los 1,8 millones de euros por empresa.
- b). La ayuda se conceda sobre la base de un régimen con un presupuesto estimado.
- c). La ayuda no puede concederse a empresas que ya estaban en crisis (en el sentido del Reglamento general de exención por categorías) a 31 de diciembre de 2019.
 - c. bis). No obstante lo anterior, se pueden conceder ayudas a las microempresas o pequeñas empresas (en el sentido del Anexo I del Reglamento General de Exención por Categorías). que ya estaban en crisis el 31 de diciembre de 2019, siempre que no estén sujetas a procedimientos de insolvencia colectiva con arreglo a la legislación nacional, y que no hayan recibido ayudas de salvamento o de reestructuración.
- d.) La ayuda se conceda a más tardar el 31 de diciembre de 2021.

3. Marco normativo de los servicios de transporte público discrecional de viajeros con vehículos de turismo.

La ordenación del sector del transporte terrestre se articula en torno a dos normas básicas: la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT); y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). En especial, y a los efectos de este informe, resulta especialmente destacable el art. 91 LOTT, que establece el marco normativo de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos de turismo y las de arrendamiento de vehículos con conductor.

Por lo que respecta al ámbito autonómico, la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de transportes terrestres que transcurran íntegramente por su territorio, conforme a lo establecido en el art. 49.1.15.^a del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana¹⁹, en relación con lo establecido en el art. 148.1.5.^a de la Constitución Española, promulgó la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la

¹⁹ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, con el fin de configurar un marco normativo regulador del transporte terrestre en la Comunitat Valenciana.

Dicha norma dedica su Título II a la regulación del Transporte de viajeros, cuyo capítulo III “Servicio de taxi”, quedó derogado por la promulgación de la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana (Ley 13/2017), la cual tiene por objeto: “Regular el transporte público discrecional de personas viajeras en vehículos de turismo que se realice dentro del territorio de la Comunitat Valenciana”, si bien de conformidad con su apartado 2: “Quedan exceptuados de la aplicación de esta ley: a) El arrendamiento de vehículos de turismo con conductor” (art. 1 Ley 13/2017).

Este último tipo de transporte público discrecional de viajeros con vehículos de turismo, se encuentra actualmente regulado en el Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor – norma dictada al amparo de la habilitación al afecto concedida por las Comunidades Autónomas por la D.A 1ª del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre²⁰ –, cuyo Proyecto normativo fue objeto de informe por la CDCCV en el ejercicio de sus funciones en materia de promoción de la competencia y evaluación de la regulación, a cuyo contenido expresamente nos remitimos²¹, sin perjuicio de la referencia al resultado positivo de la impugnación de otras normativas semejantes en el ámbito autonómico, como por ejemplo, el Decreto 200/2019, de 17 de diciembre, de condiciones de prestación del servicio de arrendamiento de vehículos con conductor o conductora y con autorización de ámbito nacional (VTC-N) en la Comunidad Autónoma de Euskadi²².

²⁰ 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.

²¹ CDCCV *Informe sobre el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)*. Disponible en: <https://cindi.gva.es/documents/161328267/162627523/2019.03.13.+Informe+Proyecto+DL+VTC.pdf/14a01905-d7a3-4c76-8543-14996599fe8a?t=1552482824595>

²² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Sala de lo Contencioso Administrativo, núm. 398/2021, de 23 de noviembre de 2021.

Este marco normativo se complementa con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia, entre otras, en la STS núm. 438/2017, de 4 de junio de 2018, F.D 6º, ap. 3²³: “El servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad... estando concebido y regulado el servicio de taxis de la manera antedicha y siendo así que el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que hoy en día compiten directamente en el mismo mercado y que prestan un servicio semejante, el objetivo de mantener un equilibrio entre las dos modalidades de transporte urbano aparece como una forma de garantizar el mantenimiento del servicio de taxis como un servicio de interés general y, por tanto, amparado en la razón imperiosa de interés general de asegurar el modelo de transporte urbano antes señalado”.

Formuladas estas consideraciones generales previas acerca del marco normativo general y especial de carácter temporal en materia de ayudas de estado, así como del marco regulador de los servicios de transporte público discrecional de viajeros con vehículos de turismo, procede a continuación entrar a evaluar la adecuación, necesidad y proporcionalidad de la Orden 1/2021, desde la perspectiva del Derecho de la Competencia.

VALORACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA.

1. Contenido de la Orden 1/2021.

La adopción de la Orden 1/2021 se fundamenta, de conformidad con su preámbulo, en el impacto que la Covid 19 ha tenido en las empresas de todos los sectores, señalando que: “en concreto, en el ámbito del transporte por carretera, la disminución de la movilidad ha sido también general, afectando de manera más o menos grave según los

²³ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª, núm. 438/2017, de 4 de junio de 2018 F.D 6º ap. 3.

periodos de suspensión temporal de la actividad y desconfinamiento. Dicha reducción de la movilidad no solo ha sido interna, sino que ha afectado severamente al sector del turismo proveniente del exterior e, indirectamente, al transporte de viajeros”.

En base a dicha justificación, el art. 1 de la Orden 1/2021 declara que el objeto de la misma es: “aprobar las bases que regulan la concesión de ayudas directas a los titulares de autorizaciones de taxi radicadas en la Comunitat Valenciana, para paliar los efectos económicos ocasionados con la pandemia Covid-19 y la disminución de la movilidad”.

El art.2 de la Orden 1/2021 identifica las razones de interés público (pandemia Covid 19 y declaración de estado de alarma) cuya concurrencia justifica el recurso al procedimiento de concesión directa y no el de concurrencia competitiva para la concesión de las ayudas objeto de la misma, “en la necesidad de garantizar el derecho a la movilidad de las personas mediante los servicios de transporte público de viajeros en taxi, preservando la continuidad del mismo”.

En el art. 3 de la Orden 1/2021 se identifica a las personas beneficiarias de las ayudas – titulares de autorizaciones del taxi radicadas en la Comunitat Valenciana – , así como los requisitos que deben cumplir a fecha de solicitud de la ayuda: Poseer una autorización tipo VT radicada en la Comunitat Valenciana, visada y en vigor en el momento de la solicitud; estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones tributarias y de seguridad social; y, por último, los exigidos para el titular de la autorización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la ley 13/2017, de 8 de noviembre, del taxi de la Comunitat Valenciana. No se exige, sin embargo, que los titulares de dichas autorizaciones no estuvieran en crisis antes del 31 de diciembre de 2019 o que no estén sujetos a procedimientos de insolvencia colectiva.

En el art.5 de la Orden 1/2021 se identifica la línea presupuestaria con cargo a la cual se harán efectivas las ayudas y el art. 6 se identifican los límites máximos de ayuda a recibir por los beneficiarios: 3.000€ por cada autorización de taxi, con un límite máximo de 18.000€ por beneficiario, por todas las autorizaciones para las que presente solicitud.

El procedimiento para la concesión de las ayudas se regula en los arts. 7-10 de la Orden 1/2021, siendo la declaración responsable el principal instrumento previsto para acreditar por los solicitantes el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma, así como para

comunicar cualquier ayuda de minimis concedida durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso, así como sobre otras ayudas por los mismos costes subvencionables o con ayuda estatal para la misma medida de financiación de riesgo, a fin de comprobar que no se superan los límites del art. 5.2 del Reglamento de minimis.

Por último, el régimen de obligaciones generales de los beneficiarios, minoración y reintegro y compatibilidad con otras ayudas, se recogen en los arts. 11-13 de la Orden 1/2021.

2. Sopesamiento de las ayudas reguladas en la Orden 1/2021.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, el art 7.3 RDC establece el alcance del análisis de los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados que pueden llevar a cabo la CNMC y autoridades autonómicas de la competencia. Este análisis puede versar tanto sobre los aspectos jurídicos como económicos del instrumento utilizado, entre otros, las bases reguladoras de la ayuda y la prueba de sopesamiento.

La prueba de sopesamiento o prueba de ponderación de la ayuda, constituye la principal herramienta de evaluación *ex ante* de las ayudas de estado que, entroncando con los principios propios de la mejora regulatoria (*better regulation*), analiza la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la ayuda de estado objeto de examen²⁴:

En primer lugar, por lo que respecta la necesidad, la ayuda de estado debe responder a un objetivo de interés general claramente definido, o bien, a la corrección de un fallo de mercado previamente identificado.

En cuanto a la adecuación, debe comprobarse que la ayuda de estado es la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés general perseguido. Por tanto, la superación del juicio de adecuación requiere sopesar la

²⁴ La metodología para la aplicación de la prueba del sopesamiento se encuentra desarrollada por la CNMC, PRO/CNMC/001/16 Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, 2016. Disponible en: <https://www.cnmc.es/expedientes/procnmc00116>.

existencia de otras formas alternativas de intervención pública, verificar que la ayuda es susceptible de generar un efecto incentivador, así como valorar otros posibles diseños del propio instrumento de ayuda para la consecución del objetivo de interés general perseguido.

Finalmente, en lo que atañe a la proporcionalidad, la ayuda de estado debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo perseguido, de forma que no fuera posible lograr los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o con un esquema menos distorsionante de la competencia. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

De conformidad con estos principios, se procederá a continuación a someter las bases reguladoras de la Orden 1/2021 a la prueba de sopesamiento o prueba de ponderación, para llevar a cabo el análisis de los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados.

A) Necesidad.

Como se ha señalado anteriormente, la adopción de la Orden 1/2021 se justifica por el impacto que la Covid 19 ha tenido en las empresas de todos los sectores, en concreto, en el ámbito del transporte por carretera. Esta fundamentación se refuerza posteriormente en sede del art.2, apartado 1 de la norma, precepto que alude a la concurrencia de “razones de interés económico, social y humanitario, derivadas de la pandemia de la Covid-19, que provocó la declaración del estado de alarma en todo el territorio nacional... En concreto, el carácter singular de estas subvenciones deriva de la naturaleza excepcional, única e imprevisible de los acontecimientos que las motivan. Dado el objeto específico de la subvención, se sigue el procedimiento de concesión directa y no el de concurrencia competitiva”.

De conformidad con lo expuesto, el art.2.1 de la Orden 1/2021 identifica una serie de hechos – los perjuicios económicos derivados de la Covid-19 –, que constituyen el

presupuesto de hecho para la definición de un objetivo de interés general, para cuya consecución es *necesario* la adopción de una ayuda de estado.

En consecuencia, partiendo de dichos hechos, para que la ayuda de estado pueda considerarse necesaria, corresponde al Estado, en este caso Comunidad Autónoma, definir cuál es el objetivo de interés general que se pretende conseguir mediante su adopción²⁵.

A este respecto, el art. 1. de la Orden 1/2021 establece que: “El objeto de esta orden es aprobar las bases que regulan la concesión de ayudas directas a los titulares de autorizaciones de taxi radicadas en la Comunitat Valenciana, para paliar los efectos económicos ocasionados con la pandemia Covid-19 y la disminución de la movilidad”.

Por su parte el art. 2.2 de la Orden 1/2021 señala que: “Las razones de interés público que justifican el otorgamiento directo de las subvenciones radican en la necesidad de garantizar el derecho a la movilidad de las personas mediante los servicios de transporte público de viajeros en taxi, preservando la continuidad del mismo”.

La conjunción de ambos preceptos permite identificar el doble objetivo de interés general perseguido por las ayudas: por un lado, garantizar el derecho a la movilidad de las personas mediante los servicios de transporte público de viajeros en taxi; y, por el otro lado, paliar los efectos económicos ocasionados por la pandemia Covid-19 y la disminución de la movilidad con respecto los titulares de autorizaciones de taxi, preservando su continuidad.

La garantía del derecho a la movilidad de las personas mediante los servicios de transporte públicos de viajeros en taxi, no plantea ningún inconveniente en lo que respecta a la identificación del objetivo de interés general que motiva la intervención pública²⁶.

²⁵ En este sentido señala la CNMC, *PRO/CNMC/001/16 Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*, 2016, pág. 16: “En consecuencia, todo esquema de ayudas debe identificar y especificar cuál es el fallo de mercado o el objetivo de interés general que motiva la intervención. Se trata de la mejor estrategia para minimizar el riesgo de medidas que vienen derivadas de razones que no persigan un interés general sino los intereses de determinados grupos o sectores. En base al objetivo, se debe valorar si existe esa relación de necesidad con la medida propuesta”.

²⁶ En este sentido la anteriormente citada STS núm. 438/2017, de 4 de junio de 2018, F.D 6º, ap. 3, expresamente declara que: “El mantenimiento de un servicio de transporte urbano semejante (taxi) es un objetivo legítimo de los poderes públicos, cuyo aseguramiento puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas regulatorias respecto a servicios análogos en el mismo segmento del

Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, la especificación de este objetivo de interés general podría haberse realizado por referencia, no al concreto servicio de transporte públicos de viajeros en taxi, sino al tipo de servicio de transporte en que este se incluye, es decir, el servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, sin que ello implique una merma del carácter selectivo – selectividad material²⁷ – propio de la medida, en su consideración como ayuda de estado.

Por lo que respecta al objetivo de interés general de paliar los efectos económicos de la pandemia de Covid 19 y preservar la continuidad de los titulares de autorizaciones de taxi, puede concluirse que dicho objetivo es conforme con los postulados de la versión vigente de la CMTAE a fecha de publicación de la Orden 1/2021²⁸. En todo caso, esta valoración no implica ningún tipo de juicio por parte de la CDCCV acerca del cumplimiento por dichas ayudas de las condiciones para su compatibilidad con el mercado interior, de conformidad con el contenido de la CMTAE expuesto anteriormente, habida cuenta de la falta de competencia de la CDCCV para llevar a cabo dicha declaración, la cual es competencia exclusiva de la Comisión Europea ex. art. 108 TFUE.

En definitiva, el análisis realizado permite concluir que las ayudas reguladas en la Orden 1/2021 son conformes al principio de necesidad puesto que, no obstante el carácter

mercado, a pesar de que tales medidas afecten a la competencia y a la libertad de establecimiento, siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas". (El subrayado es nuestro).

²⁷ De conformidad con la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal (2016/C 262/01), ob.cit., ap. 120 y 121: "La selectividad material de una medida implica que la medida solo se aplica a determinadas empresas (o grupos empresariales) o a determinados sectores de la economía en un determinado Estado miembro. La selectividad material puede acreditarse de Derecho o de hecho. La selectividad de Derecho resulta directamente de los criterios jurídicos para la concesión de una medida que está reservada, desde un punto de vista formal, únicamente a determinadas empresas (por ejemplo, las de determinado tamaño, las que se dedican a determinados sectores, o las que tienen determinada forma jurídica)".

²⁸ Así, dispone la Comunicación de la Comisión Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, C (2021) 564, de 28 de enero de 2021, ap. 18 que: "Considerando que el brote de COVID-19 afecta a todos los Estados miembros y que las medidas de contención adoptadas por los Estados miembros afectan a las empresas, la Comisión considera que la ayuda estatal está justificada y puede declararse compatible con el mercado interior sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, durante un período limitado, para remediar la escasez de liquidez a la que se enfrentan las empresas y garantizar que las perturbaciones causadas por el COVID-19 brote no socaven su viabilidad, especialmente la de las PYME". (La traducción es nuestra).

selectivo de las mismas, su adopción se ajusta a la consecución de un objetivo de interés general. Todo ello, sin perjuicio que, desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, la especificación de dicho objetivo de interés general pudiera haberse realizado por referencia al servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, de conformidad con el art.1.1 Ley 13/2017 del Taxi de la Comunitat Valenciana, en lugar de con respecto al servicio de transporte público discrecional de viajeros en taxi.

B) Adecuación.

Una vez superado el juicio de necesidad, el siguiente requisito a analizar dentro de la prueba de sopesamiento o prueba de ponderación de las ayudas de estado, es el de la adecuación. En este sentido, debe analizarse si el régimen de ayudas de estado previsto en la Orden 1/2021 es la medida más adecuada para alcanzar el objetivo de interés general perseguido. En especial, este análisis incluirá la valoración de otras posibles formas o instrumentos de intervención que permitan alcanzar el mismo objetivo de interés general especificado, pero con un menor impacto sobre la competencia en el mercado.

De esta forma, una alternativa menos distorsionadora de la competencia para la consecución de del objetivo de interés general perseguido, en lugar de una subvención a los oferentes de una de las modalidades del servicio de transporte público discrecional de viajeros con vehículos de turismo, podría haber consistido en un incentivo genérico a la demanda de dichos servicios por parte de sus usuarios, lo que incentivaría la distribución de la ayuda entre todos los oferentes del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, conforme a su eficiencia y competitividad en el mercado.

Todo ello sin perjuicio del análisis que posteriormente, en sede de evaluación de la proporcionalidad, se realizará en relación con la concreta forma de instrumentalización de estas ayudas de estado.

Por lo que respecta a la susceptibilidad de la ayuda de estado para generar un efecto incentivador, esto es, propiciar en los destinatarios un comportamiento distinto al que habrían realizado en ausencia de la ayuda²⁹, solo sería posible su verificación en aquellos casos en los que, de no recibirse la misma, dichos beneficiarios dejarían de prestar el servicio cuya continuidad, precisamente, se pretende preservar³⁰.

En el presente caso, no se aporta ningún dato o referencia en el texto de la norma, ni tampoco en su memoria justificativa³¹, que permitan concluir que la ausencia de la ayuda analizada daría lugar a una cesación más o menos generalizada en la prestación del servicio por parte de los oferentes del mismo. Además, esta circunstancia resulta especialmente difícil de constatar habida cuenta que, como se ha señalado anteriormente, el art. 3 de la Orden 1/2021, no exige a los potenciales beneficiarios de la ayuda acreditar que no estuvieran en crisis antes del 31 de diciembre de 2019 o que no estuvieran sujetos a procedimientos de insolvencia colectiva³².

²⁹ Acerca de la importancia del efecto incentivador de las ayudas estatales, la CNMC en su *Guía G-2021-01 Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, 2021, pág. 21, recomienda: “Debe perseguirse que la ayuda tenga un claro efecto incentivador en el beneficiario, en la medida en que está directamente vinculada a un cambio de comportamiento empresarial en línea con los objetivos de interés público de la intervención (por ejemplo, apostando por proyectos realmente innovadores)...Además, debe garantizarse que estas modificaciones estructurales se mantengan de forma permanente o, al menos, durante un plazo razonable, incentivándose que, si estas necesitaran un nuevo ajuste, este se produzca introduciendo nuevas medidas que vayan en línea con los retos digitales o medio ambientales delimitados por el plan estratégico de ayudas”.

³⁰ De conformidad con la CNMC, *PRO/CNMC/001/16 Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*, 2016, pág. 18: “La ausencia de un “efecto incentivador” sería un indicio de la existencia de “pérdidas irrecuperables de eficiencia”, ya que el gobierno está subsidiando una conducta que la empresa habría llevado a cabo de todos modos y los recursos públicos podrían dedicarse a usos alternativos más productivos”.

³¹ En este sentido, la Memoria Justificativa de las Razones que Acreditan el Interés Público, Social, Económico o Humanitario relativo al Proyecto de Decreto del Consell de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana, incluida en el expediente administrativo para la adopción de la Orden 1/2021, solo recoge unas genéricas consideraciones de cuya lectura no es posible colegir dicho efecto incentivador en los destinatarios de las mismas: “El sector del taxi viene sufriendo tal afección económica en forma de una reducción de los servicios prestados, lo que ha supuesto una merma considerable de sus ingresos, hasta tal punto de que puede ponerse en peligro su viabilidad...Para ser efectivas y llegar a sus destinatarios con celeridad dichas ayudas deben tramitarse como una ayuda directa para cada autorización de taxi de la Comunitat Valenciana, de otro modo se estaría poniendo en peligro la continuidad en la profesión de autónomos del taxi que vienen prestando el servicio de forma muy precaria en el último año”.

³² En este sentido, señala la CNMC en su *Guía G-2021-01 Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, 2021, p.23: “Para facilitar la respuesta de los Estados frente a la pandemia, la UE ha establecido

Finalmente, en cuanto al diseño de la ayuda de estado, sin duda la cuestión más sensible es la referente a la de su otorgamiento por el procedimiento de concesión directa, es decir, obviando la utilización del procedimiento de concurrencia competitiva, cuestión a cuya justificación se dedica prácticamente en su integridad el art. 2 de la Orden 1/2021.

Con carácter general, desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, es necesario justificar adecuadamente la efectiva concurrencia de las razones de interés público, social, económico o humanitario ex. art. 22.2 c) LGS que, con carácter excepcional, permiten excepcionar el régimen de concurrencia competitiva en la concesión de las ayudas³³.

Por lo que respecta a la Orden 1/2021, idénticas provisiones es posible encontrar a nivel autonómico en el art. 168.1 c) de la Ley 1/2015, el cual requiere la aprobación de las bases reguladoras de estas ayudas mediante Decreto del Consell, a propuesta de la Conselleria competente por razón de la materia, y previo informe de la Conselleria que tenga asignadas las competencias en materia de hacienda. Además, el expediente incluirá necesariamente una memoria del órgano gestor de la subvención competente por razón de la materia en la que deberán quedar debidamente justificadas las razones que acreditan

mecanismos más flexibles y ágiles para tramitar las ayudas públicas, y, en particular, el Marco Temporal. Como regla general, estos mecanismos no pueden utilizarse para conceder ayudas públicas a las empresas que no fueran viables antes de la crisis. La normativa europea permite que las empresas que no sean viables reciban ayudas públicas en circunstancias excepcionales y siempre que estas ayudas se diseñen con sumo cuidado para evitar sus efectos negativos... Ayudar a empresas abocadas al cierre supone alterar el normal funcionamiento competitivo de los mercados, al distorsionar los incentivos empresariales y dificultar que aquellos se reajusten de modo natural. Es por ello que el apoyo público para paliar los efectos de la crisis del Covid-19 debe centrarse en ayudar a las empresas a ser nuevamente viables para arrastrar consigo la recuperación económica. Con este objetivo, es recomendable que los organismos concedentes de ayudas públicas sean exigentes con las condiciones de solvencia y viabilidad de las empresas que reciben las ayudas”.

³³ Esta justificación es exigida también por la CNMC en su Guía *G-2021-01 Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, 2021, p.25: “En caso de que sea preciso acudir a concesiones directas de ayudas o asignar los fondos sobre la base de otros criterios, deben quedar justificadas las razones que imposibiliten que las ayudas sean objeto de convocatoria pública o no requieran de valoración comparativa con otras propuestas. Cuando no sea factible asignar los fondos comparando directamente entre empresas, incentivar la demanda de forma genérica (vía ayudas al consumo) puede ser un mecanismo para facilitar que la ayuda se distribuya entre los oferentes conforme a su eficiencia y competitividad en el mercado, lo cual refuerza la competencia y la objetividad de las ayudas públicas”.

el interés público, social, económico o humanitario, así como aquéllas que justifican la dificultad de su convocatoria pública.

No obstante, la aplicación de esta normativa general autonómica fue desplazada durante el año 2021, por la D.A 5ª de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021, relativa a la concesión directa de subvenciones por razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, previsión normativa especial que se mantiene con idéntico contenido para el año 2022 por la D.A 5ª de la Ley 8/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022.

En todo caso, refería la D.A 5ª de la Ley 4/2020 que: “1. Durante el año 2021, la aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones por razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública, cuando las mismas no superen los 18.000 euros por beneficiario o beneficiaria, así como la apreciación de la concurrencia de dichas circunstancias y su otorgamiento, corresponderá al president o a la presidenta y, en su caso, a la persona titular de la conselleria en su respectivo ámbito competencial... 2. Las bases reguladoras de la concesión de estas subvenciones no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general, serán aprobadas por decreto del president o de la presidenta o por orden de las personas titulares de las consellerias que las establezcan o, en su caso, por la persona titular de la conselleria competente en materia de hacienda, y se publicarán en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Dichas bases contendrán como mínimo los siguientes extremos: a) Deberá constar el carácter singular de la subvención y las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario, así como aquellas que justifican la dificultad de su convocatoria pública. A tal efecto, el expediente incluirá necesariamente una memoria del órgano gestor de la subvención competente por razón de la materia en la que deberán quedar debidamente justificadas dichas circunstancias. b) Definición del objeto de la subvención y el régimen jurídico aplicable. c) Personas beneficiarias y modalidades de subvención. d) Procedimiento de concesión y régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por las personas beneficiarias y, en su caso, entidades colaboradoras”.

No puede dudarse la naturaleza excepcional, única e imprevisible del estallido de la pandemia de Covid-19, declaración de estado de alarma y restricciones asociadas al mismo, habiéndolo así reconocido también la jurisprudencia europea³⁴, lo que evidencia en este caso concreto, la concurrencia del presupuesto de hecho para la concesión directa de las subvenciones, de conformidad con lo dispuesto por la D.A 5ª de la Ley 4/2020.

Lo anterior no es óbice para que no deba ponerse de manifiesto el carácter absolutamente genérico de las consideraciones incluidas en la memoria justificativa a que hace referencia el ap. 2 a) de la D.A 5ª de la Ley 4/2020, las cuales resultan aplicables a cualquier profesional del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo:

“En concreto, en la Comunitat Valenciana existen más de 4.700 autorizaciones en municipios o áreas de prestación conjunta. El taxi presta un servicio de transporte público de acuerdo con establecido en el artículo 3 de la Ley 13/2017, de 8 de noviembre, de la Generalitat, del Taxi de la Comunitat Valenciana, *que como el resto de empresas del transporte se ha visto afectado por una importante disminución de la demanda, por lo que resulta conveniente que desde la Administración se vele por la continuidad de su prestación mediante la concesión de ayudas que alivien la situación descrita.*

Para ser efectivas y llegar a sus destinatarios con celeridad dichas ayudas deben tramitarse como una ayuda directa para cada autorización de taxi de la Comunitat Valenciana, de otro modo se estaría poniendo en peligro la continuidad en la profesión de autónomos del taxi que vienen prestando el servicio de forma muy precaria en el último año. De este modo, los profesionales del taxi podrán hacer frente al mantenimiento de los

³⁴ Así lo declara expresamente la Sentencia del Tribunal General (Sala Décima ampliada), de 17 de febrero de 2021, asunto T-259/20, ap. 26 y 27: “En el caso de autos no se puede discutir que a los efectos del artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), la pandemia de COVID-19 constituye un acontecimiento de carácter excepcional... Por tanto, como exige el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra b), resulta acreditado el vínculo de causalidad entre la pandemia de COVID-19 y las medidas restrictivas y de confinamiento adoptadas por las autoridades francesas, por un lado, y los perjuicios económicos sufridos por las compañías aéreas que operan en Francia, por otro, ya que el transporte aéreo, en particular el de pasajeros (véanse los apartados 35 a 37 de la Decisión impugnada), cayó en territorio francés a prácticamente cero”.

servicios que incluye *gastos de personal, combustible, mayores requisitos de limpieza y desinfección*³⁵. (La cursiva es nuestra).

En definitiva, el análisis realizado permite concluir que las ayudas reguladas en la Orden 1/2021 no son adecuadas. En este sentido, si bien en este caso concreto, la utilización del procedimiento de concesión directa, habida cuenta de la concurrencia de las especiales circunstancias que habilitan para ello, se encuentra justificada, se ha puesto de manifiesto la existencia de otras posibles formas o instrumentos de intervención que permitirían alcanzar el mismo objetivo de interés general perseguido, pero con un menor impacto sobre la competencia en el mercado.

Igualmente, tanto la medida de ayuda de estado, como su configuración, no parecen generar un efecto incentivador claro en sus destinatarios, lo que puede propiciar un saldo negativo en el balance entre los beneficios y costes de la medida, puesto que estos últimos serían mayores tanto en términos de asignación de recursos, como en lo que respecta a la eficiencia y el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado.

C). Proporcionalidad.

Una vez determinado que las ayudas de estado reguladas en la Orden 1/2021 no son adecuadas, formalmente no sería necesario entrar al análisis de la proporcionalidad de sus beneficios sobre otros posibles efectos adversos puesto que, identificada la existencia de otras alternativas menos lesivas para la competencia, sería sobre dichas alternativas sobre las que correspondería examinar su proporcionalidad en relación con sus otros posibles efectos.

Con todo y a efectos meramente ilustrativos, se analizará la proporcionalidad de las ayudas de estado reguladas en la Orden 1/2021. Para ello se analizarán los factores

³⁵ Así se recoge expresamente en la Memoria Justificativa de las Razones que Acreditan el Interés Público, Social, Económico o Humanitario relativo al Proyecto de Decreto del Consell de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana, incluida en el expediente administrativo para la adopción de la Orden 1/2021.

intrínsecos a la ayuda y los factores relativos al mercado donde ésta se concede, al objeto de determinar la proporcionalidad de la misma³⁶.

Comenzando por los factores intrínsecos a la ayuda de estado, lo primero que debe señalarse es que su vehiculización como subvención directa resulta, con carácter general, más distorsionante para la competencia que su instrumentalización a través de otras formas como moratorias fiscales, concesión de garantías o préstamos blandos, especialmente destinados a la cobertura de costes variables (pérdida de clientela), o a la cobertura de costes derivados directamente de la adopción de medidas de prevención contra la COVID 19 (limpieza, protección individual, desinfección), siendo en todo caso los destinatarios de estas ayudas de estado los prestadores del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo.

Por lo que respecta a su cuantía, si bien es cierto que por lo reducido de su importe le resulta de aplicación la exención del art. 3 del Reglamento de minimis³⁷. Sin embargo, su carácter marcadamente selectivo – prestadores del servicio de transporte público discrecional de viajeros en taxi, frente a prestadores del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo –, acentúa sus posibles efectos negativos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado.

En este sentido, y por lo que respecta a los factores relativos al mercado donde las ayudas se conceden, debe tomarse en consideración que, el servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, en sus modalidades de taxi y VTC, constituye dos formas de transporte urbano con un servicio semejante desde la perspectiva del usuario, en el que, sin embargo, se aprecia una asimetría normativa³⁸. Esta asimetría

³⁶ Se sigue en este análisis los criterios de evaluación incluidos utilizados por la CNMC, *PRO/CNMC/001/16 Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*, 2016, págs. 18-21.

³⁷ Reglamento (UE) n°. 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis. Art. 3.2: “2. El importe total de las ayudas de minimis concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de 200 000 EUR durante cualquier período de tres ejercicios fiscales”.

³⁸ CNMC, *Resolución Expte. S/0637/18 Uber/Cabify/Unauto*, 28 de mayo de 2020, pág. 6 añadiendo que: “El servicio de transporte de pasajeros que proporcionan los VTC es, a día de hoy, prácticamente idéntico al que prestan los taxis. Las diferencias entre ambos son de tipo normativo y se refieren a la exigencia de distintos requisitos de acceso o de ejercicio de la actividad”. Disponible en: <https://www.cnmc.es/expedientes/s063718>

normativa pesa en perjuicio del transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo VTC, el cual se encuentra sometido a restricciones innecesarias, inadecuadas y desproporcionadas de la competencia³⁹.

Esta asimetría regulatoria determina que, las ayudas de estado que tienen por destinatarios a los oferentes de una sola de las modalidades del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, presenten una mayor incidencia sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado, empeorando las condiciones del mismo. Incidencia que se agudiza en un caso como en el presente, en el que los beneficiarios de la ayuda de estado son, además, los oferentes de la modalidad del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, cuya regulación está sometida a menores restricciones competitivas, lo que consecuentemente, genera un mayor efecto distorsionador de la competencia.

En definitiva, el análisis de los factores expuestos en relación con las ayudas de estado reguladas en la Orden 1/2021, permite concluir que las mismas presentan un carácter desproporcionado, puesto que los beneficios de su adopción no superan sus potenciales costes sobre la competencia en el mercado.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

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

³⁹ A este respecto nos remitimos a las consideraciones vertidas por la CDCCV en su *Informe sobre el Proyecto de Decreto-Ley del Consell de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)*, citado en la nota 21.

Esta asimetría regulatoria sigue persistiendo en el tiempo, lo que motiva la acción de la CNMC a través de su legitimación para impugnar los actos de las Administraciones Públicas sujetos a Derecho administrativo y las disposiciones de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, en esta última ocasión, a propósito 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). Nota de prensa de 2 de noviembre de 2021, disponible en: [https://www.cnmc.es/prensa/recurso-normativa-vtc-murcia-cnmc-20211002#:~:text=La%20CNMC%20ha%20acordado%20recurrir,7%20de%20mayo%20de%202021\).](https://www.cnmc.es/prensa/recurso-normativa-vtc-murcia-cnmc-20211002#:~:text=La%20CNMC%20ha%20acordado%20recurrir,7%20de%20mayo%20de%202021).)

1. Las Administraciones Públicas deben planificar y evaluar, con carácter previo a su adopción, los efectos de la ayuda de estado sobre la competencia en el mercado.

Antes de aprobar las bases reguladoras para la concesión de una ayuda de estado, la Administración Pública competente debe valorar, de entre los varios instrumentos de intervención a su disposición, la conveniencia de optar por la adopción de ayudas de estado.

En todo caso, la utilización de las ayudas de estado como instrumento de intervención debe partir de una previa prueba de sopesamiento o ponderación de la ayuda, que evalúe los aspectos positivos y negativos de su concesión sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados. Esta prueba deberá incluir el análisis de la necesidad de la ayuda, su adecuación y efecto incentivador, así como la proporcionalidad de la misma, de conformidad con los parámetros expuestos en el presente informe.

2. Las ayudas de estado concedidas en el marco de la Orden 1/2021, de 15 de febrero, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de aprobación de las bases reguladoras y convocatoria de ayudas al sector del taxi de la Comunitat Valenciana por la Covid-19, no superan la prueba de sopesamiento o ponderación.

Las ayudas de estado objeto del presente informe merecen la consideración como necesarias en la medida que su adopción se ajusta a la consecución de un objetivo de interés general. Todo ello, sin perjuicio que, la especificación de dicho objetivo pudiera haberse realizado por referencia al servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo, y no a una de las modalidades del mismo: el servicio de transporte público discrecional de viajeros en taxi.

No obstante, dichas ayudas de estado no pueden calificarse como adecuadas, habida cuenta de la existencia de otras alternativas menos distorsionadora de la competencia para la consecución de del objetivo de interés general perseguido, como las expuestas a lo largo del presente informe.

Igualmente, el régimen de las ayudas de estado contenidas en la Orden 1/2021, tampoco evidencia un efecto incentivador en sus potenciales beneficiarios. En este sentido, no resulta posible la vinculación directa entre las ayudas y un cambio de comportamiento empresarial de sus destinatarios en línea con el interés general especificado, cuya consecución motiva la necesidad de la adopción de las ayudas de estado.

Finalmente, estas ayudas de estado resultan también desproporcionadas puesto que, habida cuenta de los factores concurrentes en el mercado de aplicación de las mismas, su adopción en los términos recogidos en la Orden 1/2021, genera unos menores beneficios que con respecto a sus potenciales costes sobre la competencia en el mercado del servicio de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo.

3. Es necesario implantar en las Administraciones Públicas una cultura de la evaluación de los efectos de las ayudas de estado.

La implantación de un sistema de evaluación de los efectos de las ayudas de estado permite comprobar como las mismas han servido o no para la consecución del objetivo de interés general perseguido o para la corrección del fallo de mercado detectado.

La evaluación ex post de las ayudas de estado permite la modificación o sustitución de las mismas por otras más eficientes o, si es el caso, su eliminación. Igualmente, el control y evaluación de los efectos producidos por las ayudas de estado permite mejorar su diseño en las futuras intervenciones.

Las Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana pueden contar con el apoyo y asesoramiento de la CDCCV para llevar a cabo esta evaluación, así como para la evaluación y planificación previas a su adopción.