



# Informe

## Análisis de la regulación del sector del taxi y los VTC

# Análisis de la regulación del sector del taxi y los VTC

Autor: Guillem Valencia Caballero

JUNIO 2022

## Sobre el Instituto Ostrom

El Institut Ostrom es el think tank de política pública líder en Cataluña. Nuestros principios fundacionales son el reconocimiento del pluralismo, el ejercicio de la tolerancia, la salvaguardia de los derechos civiles, la promoción de las instituciones inclusivas, el fomento de las sociedades abiertas y el impulso de la economía de libre mercado.

Fundados en 2016, somos un polo independiente y no partidista de conocimiento, debate y generación de ideas, comprometido con el pensamiento profundo y riguroso y con vocación de incidir de forma determinante en la opinión pública y las instituciones catalanas, a través de la investigación, la divulgación y la influencia en el debate público.

Nuestra plataforma se erige como una vía de participación e influencia en el debate social, un puente entre el mundo académico, la sociedad civil y los gestores públicos para aunar esfuerzos de cara a contribuir al progreso de la sociedad catalana.

Nuestra institución recibe su nombre en homenaje a Elinor Ostrom, Profesora de Economía Política, titular de la Cátedra Arthur F. Bentley de la Universidad de Indiana y primera mujer galardonada con un Premio Nobel de Economía.

El Instituto está constituido por personas de generaciones y ámbitos profesionales muy diversos, que coinciden en la necesidad de proveer al país de una capacidad de análisis propio, independiente y riguroso. Buscar también convertirse en una organización conectada a escala europea y mundial con instituciones líderes en el panorama liberal internacional.

Somos miembros del Atlas Network, red integrada por casi quinientos think tanks de todo el mundo, entre los que destacan el Cato Institute y el American Enterprise Institute (AEI) en los Estados Unidos, el Fraser Institute canadiense; Adam Smith Institute (ASI) y el Institute of Economic Affairs (IEA) en el Reino Unido; el Instituto Timbro en Austria o el Centre for Civil Society en la India.

# Tabla de contenidos

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Contexto y regulación actual del taxi y los VTC</b>                                      | <b>4</b>  |
| 1.1. La dualidad taxi-VTC                                                                      | 6         |
| 1.2. El sector del taxi y las licencias de VTC en España.<br>Análisis del Real Decreto 13/2018 | 8         |
| 1.3. La normativa específica en Cataluña. Análisis del Decreto<br>4/2019                       | 13        |
| <b>2. Criterios para una regulación procompetitiva<br/>del sector del taxi y los VTC</b>       | <b>17</b> |
| 2.1. Criterios generales para una buena regulación                                             | 18        |
| 2.2. Criterios específicos de la legislación española y europea                                | 20        |
| 2.3. Buenas prácticas regulatorias internacionales                                             | 23        |
| <b>3. Recomendaciones para una nueva regulación<br/>del sector del taxi y los VTC</b>          | <b>26</b> |
| 3.1. ¿Cómo debe ser la nueva regulación?                                                       | 26        |
| 3.2. Conclusiones                                                                              | 29        |
| <b>4. Bibliografía</b>                                                                         | <b>32</b> |

# 1. CONTEXTO Y REGULACIÓN ACTUAL DEL TAXI Y LOS VTC

Es patente en la discusión académica y de política pública que las disrupciones tecnológicas de los últimos años en el sector del transporte de personas han “cambiado *el panorama regulatorio y competitivo dramáticamente*” (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019). De hecho, en línea con el resto de las innovaciones regulatorias, esta disrupción tecnológica ha forzado al regulador a transitar desde un modelo de control de la actividad económica mediante normas detalladas a un modelo menos invasivo fundamentado en los principios de la regulación eficiente.

Este nuevo paradigma en la regulación de los servicios de transporte urbano de pasajeros no es, ni mucho menos, sencillo y simple de abordar. El servicio de taxi, que durante décadas ha sido “*una parte importantísima del sistema de transporte urbano*” (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2018), ha visto cómo se disparaba la prestación de servicios en competencia por parte del servicio de *vehículos de transporte con conductor*, más conocido por sus siglos VTC (en inglés, *private hire vehículos* -PHV- o *for-hire vehículos* -FHV-). Esta nueva competencia fundamenta su espacio en el mercado ofreciendo un servicio más personalizado a los consumidores y, principalmente, tarifas más competitivas<sup>1</sup> y cerradas. Adicionalmente, las encuestas a consumidores parecen indicar que los consumidores de los servicios de conductores con licencia VTC “*consideran este servicio de mejor calidad que el servicio tradicional de taxi*” (Frazzani (coord.), 2016).

En términos generales la disrupción se fundamenta parcialmente en que, si históricamente la división del mercado entre los servicios de taxi y el de conductores con licencia VTC se había basado en que los primeros realizaban los “*servicios ordinarios*” (Doménech, 2018)- y mayoritarios- de

---

<sup>1</sup>Si bien es cierto que no existe consenso entre los economistas y profesionales del sector sobre qué ha permitido la reducción de precios en el sector del transporte urbano de personas por parte de las plataformas de la *nueva economía*, en líneas generales podría afirmarse que se debe a la capacidad de transporte adicional creada (y no preexistente) por la entrada de nuevos conductores con licencias VTC, el uso de algoritmos por parte de las plataformas digitales que reducen el tiempo entre servicios de transporte y “*hacen más eficiente el emparejamiento conductor-pasajero*” (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019) y el sistema dinámico de precios que incentiva el aumento de oferta en los picos de demanda (Jiménez-Mausbach, 2017), y viceversa.

transporte urbano de personas, y los segundos se limitaban a los “*servicios especiales*” de naturaleza profesional<sup>2</sup>, esta distinción actualmente no es tan clara (ni responde a la realidad de la demanda de servicios de transporte en el mercado).

Una serie de innovaciones legislativas en los últimos años han trastornado este *equilibrio*. La primera, la transposición de la Directiva de Servicios<sup>3</sup>, la 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de varias leyes para la su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. El artículo 21 de esta ley modificaba sustancialmente el artículo 134 de la Ley 16/1987 de ordenación de los transportes terrestres<sup>4</sup>, equiparando el servicio de arrendamiento de vehículos con conductor (que más adelante se conocerá como VTC) con el de taxi, estableciendo la libertad de entrada en el sector del taxi mediante la eliminación de la limitación cuantitativa a la cifra de licencias de VTC o de arrendamiento de vehículos con conductor. El *boom* de licencias de VTC otorgadas a partir de 2009 provocó que el legislador, vía la aprobación del Real Decreto 1057/2015, que modifica el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, incorporara de nueve límites cuantitativos a la cifra de licencias de VTC<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup>Esta distinción entre servicios, lejos de ser accidental, es la consecuencia directa de la “*densa malla de restricciones regulatorias*” (Doménech, 2018) a que se somete el servicio de transporte de personas por conductores con licencia VTC y que altera el funcionamiento del mercado, como la prohibición genérica de que éstos puedan recoger usuarios de su servicio en paradas establecidas o en la calle, o la cifra de licencias VTC disponibles -como analizaremos más adelante-.

<sup>3</sup> La Directiva de Servicios, que responde a la tendencia a favor de la reducción de las barreras de acceso al mercado y las limitaciones en el ejercicio de las actividades profesionales, establece un marco regulatorio respetuoso con el libre mercado y el principio de la libertad de empresa y “*refuerza el carácter procompetitivo*” de la referida regulación. En definitiva, la Directiva establece un régimen general en el que se presupone la ausencia de restricciones innecesarias, desproporcionadas y discriminatorias (Institut Ostrom Catalunya, 2020).

<sup>4</sup> El artículo 134 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres queda redactado, con la modificación de 2009, de la siguiente manera: “*El arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resultan de aplicación a dicha clase de transporte*”.

<sup>5</sup> Sin ánimo de analizar la legalidad y los efectos económicos del referido Decreto, que en ciertas cuestiones se ha aplicado retroactivamente afectando a licencias de VTC ya otorgadas, su redacción - ambigua - ha provocado que “*todavía hoy afloren numerosas licencias como consecuencia de la estimación de recursos contencioso-administrativos*”.

Como nos recuerda la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), *"el sector del transporte en general y, en particular, el de los pasajeros en vehículos de turismo, está sujeto a una regulación muy profusa"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). En la misma línea se manifiesta la Autoridad Catalana de la Competencia, cuando alega que *"la regulación de la actividad de los VTC siempre ha contenido obstáculos a la competencia no suficientemente justificados, (...) impidiendo que entre los taxis y los operadores de los VTC se haya producido una competencia efectiva, repercutiendo en los consumidores y usuarios"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). Las restricciones introducidas por las últimas innovaciones legislativas son analizadas en los siguientes puntos, pero todas comparten que son injustificadas, en tanto que -siguiendo la argumentación de las autoridades de competencia- no se basan en los principios de regulación eficiente, *"reduciendo el bienestar de los ciudadanos"*.

## 1.1. LA DUALIDAD TAXI-VTC

La distinción entre el servicio de taxi y el servicio de vehículos de transporte con conductor o VTC es una formalidad que en cada Estado adquiere mayor o menor intensidad; algunos países<sup>6</sup> realizan regulaciones que tratan indistintamente (o con distinciones menores) ambas figuras, mientras que otros las distinguen en exceso para *"evitar que haya competencia entre ambas figuras"* (International Transport Forum (ITF-OECD), 2016). La normativa catalana y española responde a la segunda concepción de la distinción entre ambas figuras; de hecho, no se puede explicar la dualidad regulatoria entre el servicio de taxi y el servicio de VTC sin comprender *"la intención del legislador de blindar y mantener un régimen de monopolio en el sector del taxi"*<sup>7</sup> (Jiménez-Mausbach, 2017).

---

*interpuestos contra las decisiones gubernamentales que se resistieron a otorgar nuevas licencias"* (Doménech, 2018) entre la modificación de 2009, que abrió el mercado a nuevos agentes, y la de 2015, que imponía de nueve límites cuantitativos.

<sup>6</sup>Para mayor referencia sobre las evidencias internacionales de la consideración de activo dada en las licencias de taxi, vid. *Problemático Public Property : The case of New York Taxicab Medallions* (2016) o *Taxi Regulation in the Age of Uber* (2017), de KMWyman .

<sup>7</sup>La lógica del monopolio aparente en el sector del taxi se manifiesta claramente en el *"valor económico que se otorga a las licencias de taxi"* (Jiménez-Mausbach, 2017): sin un control intensísimo del acceso al mercado y la ausencia de competencia en precios e innovación (vid .nota a pie de página nº 3) no se puede explicar el sobreprecio del 12.3% en el coste del servicio de taxi en la ciudad de Barcelona. El propio autor nos recuerda

Sobre este elemento se ha manifestado también la Autoridad Catalana de la Competencia, afirmando que *"el servicio que prestan unos y otros (taxis y operadores de VTC) es materialmente idéntico; (...) a pesar de que el servicio en términos económicos es el mismo, existe una manifiesta dualidad regulatoria entre el taxi y el servicio de VTC que se explica en gran medida por la intención de mantener el status quo del sector del taxi ( ...) y para evitar que los operadores de VTC puedan verdaderamente competir de forma intensa y eficaz con los taxis "* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). En la misma línea se manifiesta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 4 de junio de 2018, cuando establece que *"el servicio de taxis y el de VTC constituyen dos formas de transporte urbano que a día de hoy compiten directamente en el mismo mercado y que ofrecen un servicio similar"*.

La presión social del sector del taxi -que no entraremos a valorar en este informe-, de hecho, ha logrado que el legislador autonómico y estatal, en sucesivas reformas del régimen de prestación de servicios de transporte urbano, haya eliminado los efectos de la liberalización parcial (e incompleta) del sector de la Ley 25/2009, a la que antes hacíamos referencia. De hecho, a partir del Real Decreto 1057/2015, *"se ha expulsado del mercado el número de licencias VTC necesarias"* (Doménech, 2018) por restablecer las condiciones previas a la Ley 25/2009, incluida la ratio de una licencia de VTC por cada treinta licencias de taxi.

Nos encontramos pues con que la actual regulación - por normativa autonómica y estatal - de la práctica profesional de los vehículos de transporte con conductor es, en palabras de Jiménez-Mausbach (2017), *"una de las más restrictivas del entorno europeo"*. A rasgos generales, las restricciones de la normativa que afectan más intensamente al sector (y que alejan más al mercado de la práctica competitiva) son (i) la limitación de la cifra de licencias de VTC que se pueden otorgar (en relación con la cifra licencias de taxi ya existentes); (ii) la obligación de contratar previamente el servicio de VTC o de contratar directamente el servicio en la vía pública, y (iii) las restricciones geográficas a la prestación del servicio de VTC (entre otras). A continuación, sigue un análisis más detallado de cada una de estas restricciones en sendas normativas, estatal y autonómica, haciendo especial énfasis en su impacto en el régimen de competencia entre las figuras del taxi y VTC.

---

que estas restricciones suponen una pérdida anual de más de 61 millones de euros a los consumidores de Barcelona.



## 1.2. EL SECTOR DEL TAXI Y LAS LICENCIAS DE VTC EN ESPAÑA. ANÁLISIS DEL REAL DECRETO-LEY 13/2018.

La última innovación legislativa de la normativa española relativa al servicio de taxi y VTC es el Real Decreto-ley <sup>8</sup>13/2018 (RDL 13/2018). La norma es un muy buen ejemplo de captura del legislador<sup>9</sup> por el sector del taxi, que debe entenderse como la subyugación de la actividad legislativa a los intereses y objetivos de los profesionales del sector del taxi. Esto se pone de manifiesto en la justificación de la extrema urgencia de la norma por la conflictividad social provocada por las manifestaciones y concentraciones de los taxistas. Según Doménech (2018), esto habría llegado al extremo en que parecería que la redacción de las cuestiones más técnicas de la regulación se hubieran hecho pensando en “satisfacer las exigencias” de los taxistas.

De hecho, la CNMC ha reiterado en sendos informes que la regulación del sector posterior a las reformas de 2015 y, especialmente, 2018, “contiene restricciones que perjudican innecesariamente a los usuarios finales, (...) perjudicándolos por la pérdida de competencia, que se traducirá previsiblemente en precios más altos, más tiempo de espera y menos calidad del servicio de taxi y VTC ” (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

---

<sup>8</sup> El primer elemento de sorpresa es el uso del Real Decreto-ley como herramienta legislativa para la ordenación del sector del Taxi y de los VTC – el preámbulo del texto legal afirma que la extraordinaria y urgente necesidad requerida constitucionalmente por el uso del Real Decreto decae de, primero, “ los graves problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales (...) en los principales núcleos urbanos de nuestro país ”, segundo, “ el riesgo de un desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque (...) un perjuicio a los viajeros ” y, tercero, “la conflictividad social registrada (...) a consecuencia de los referidos desequilibrios ”. Es pacífico en la discusión académica que los motivos que justifican el uso del Real Decreto-ley son “manifiestamente impertinentes” (Doménech, 2019) por la irrelevancia cuantitativa de las licencias VTC en el parque de taxis (ratio de uno a seis) y en el parque de automóviles (de uno a trescientos cincuenta). Además, el Real Decreto-ley citado establece en sus aspectos fundamentales una *vacatio legis* de cuatro años, incompatible con el requisito constitucional (vid. SSTC 39/2013 y 26/2016) de no regular vía Decreto-ley aquellas disposiciones que (...) independientemente de su contenido no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente”.

<sup>9</sup>Para mayor referencia sobre el concepto de la *captura del legislador* y su impacto en la política económica, vid. Stigler, GJ (1971) *The Theory of Economic Regulation*, o Becker, G. (1983) *En Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*.

### 1.2.1. CUESTIONES ESPECÍFICAS DE LA REGULACIÓN EN ESPAÑA

Es tan cierto que la regulación de los servicios de taxi y de licencias de VTC se liberalizó con mayor o menor éxito con la reforma de 2009, como que las sucesivas modificaciones (la última, en 2018) han deshecho los avances en este sentido y han situado el marco regulatorio español del sector entre los más restrictivos a la competencia de toda Europa. Pocos elementos sobre esta transición -de modelo procompetitivo a modelo restrictivo de la competencia- son tan clarividentes como el artículo 91.1 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que, juntamente con su Reglamento, son las principales piezas del rompecabezas que es la política regulatoria en el sector de los transportes.

El referido artículo, en su primera versión posterior a la reforma de la Ley 25/2009 (referida en apartados anteriores), establecía que los vehículos sometidos al régimen de licencia de VTC podían circular por todo el territorio nacional <sup>10</sup>. En su versión actual, el artículo 91.1 restringe los servicios de los vehículos con licencia de VTC al *"transporte interurbano de viajeros"*<sup>11</sup> y, en ningún caso, al transporte urbano de personas, entendiendo dicha restricción como excluyendo a los referidos vehículos de cualquier trayecto que en su recorrido no *"supere el territorio de un único término municipal o zona de prestación conjunta de servicios"*. En términos completamente desproporcionados, el RDL 13/2018 establece la retroactividad parcial de las nuevas restricciones establecidas en este punto, en tanto que la disposición transitoria única del decreto establece que *"transcurrido el plazo de la indemnización complementaria -cuatro años-*", las licencias de VTC otorgadas en el régimen de libertad de acceso entre 2009 y 2018 se regularán por la nueva versión de la Ley <sup>12</sup>, que las excluye de su sentido esencial (el transporte urbano de personas).

---

<sup>10</sup> Sujeto a que prestaran un mínimo del 80% de los servicios en la comunidad autónoma donde hubieran obtenido la respectiva licencia.

<sup>11</sup> Como se indicará más adelante, la modificación operada por el Real Decreto-ley 13/2018 establece un sistema de autorizaciones temporales por las solicitudes de licencia de VTC ya resueltas o pendiente de resolverse en el momento de la aprobación del citado decreto, que *de facto* retrotrae los efectos de la modificación en 2009, vaciando de contenido las licencias otorgadas desde entonces y hasta 2018.

<sup>12</sup> Sin embargo, no se puede descartar que los efectos de esta revocación parcial de las licencias de VTC se manifieste antes de estos 4 años por dos motivos: el primero, que esta nueva barrera de entrada impide la entrada de nuevos operadores al mercado -reduciendo la competencia-, y el segundo, que en un *"contexto de incertidumbre regulatoria"*, a medida que se acerque la finalización de este plazo de 4 años los

Esta modificación, que a simple vista podría parecer menor, excluye *de facto* el servicio de vehículos con licencia VTC del transporte urbano de personas, consolidando así el monopolio del taxi en este sector y en clara contradicción de los principios de libertad de entrada y proporcionalidad en las restricciones a la competencia exigidas por los ordenamientos jurídicos europeo y, por vía de la transposición de la Directiva de Servicios, español. De hecho, y como recuerdan varios autores, la reforma operada por el Decreto-ley citado "*priva las licencias VTC de cualquier utilidad*" e impone "*de facto la desaparición diferida de la práctica totalidad de éstas*" (Doménech, 2018), en tanto que la amplísima mayoría de servicios que realizaban los vehículos con esta licencia eran urbanos, y no interurbanos (el único sector en el que pueden seguir actuando a raíz la reforma de 2018). De hecho, en el Área Metropolitana de Barcelona, casi el 90% de la facturación de los vehículos con licencia VTC corresponde a los servicios en el ámbito urbano (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). Esto comporta que la exclusión de este mercado por los referidos vehículos reducirá particularmente su rentabilidad, abocando a la desaparición de operadores y, por tanto, reduciendo la competencia (con los efectos negativos ya conocidos).

### 1.2.2. OPINIÓN DE LA AUTORIDAD ESPAÑOLA DE LA COMPETENCIA. ANÁLISIS DEL DICTÁMEN DE LA CNMC.

Como se ha insistido anteriormente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha manifestado que las modificaciones legislativas operadas por el Real Decreto-ley 13/2018, que restringe los vehículos con licencia VTC para ofrecer recorridos urbanos e imposibilita la integración interautonómica de los servicios de estos vehículos, "*reducirán la competencia entre taxis y VTC y perjudicarán a los usuarios finales*" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

Si bien el marco regulatorio establecido con la reforma de 2009 no es ni mucho menos ideal, las reformas posteriores agravan sus defectos. En particular, la CNMC es insistente en que las restricciones descritas en el apartado anterior "*incidirán negativamente en la calidad y el precio de los servicios de taxis y VTC*" y "*no han sido convenientemente justificadas desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad*" (Blog de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). De hecho, la necesidad de justificación de las restricciones responde al imperativo legal

---

operadores ya existentes en el mercado no tendrán "*incentivos para innovar y competir*" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

que la legislación tienda siempre a una *"regulación económica eficiente"* (Llobet, 2012). Más allá de la crítica general, la CNMC realiza cuatro observaciones particulares y críticas sobre la última reforma de la regulación del sector del taxi y de las licencias de VTC: (i) tendrá efectos negativos sobre la competencia (y, adicionalmente, no contempla medidas que mitiguen estos efectos), (ii) no se ajusta al principio general de buena regulación económica, (iii) compartimenta la regulación entre comunidades autónomas, y (iv) establece restricciones desproporcionadas al número de licencias de VTC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

Resulta evidente que la autorización transitoria de 4 años por aquellas licencias otorgadas en régimen de libertad (sin entrar a valorar la legalidad de la modificación del contenido de las referidas licencias), conjuntamente con la ausencia de nuevas licencias a partir de la reforma del Real Decreto-ley, provocará una *"drástica reducción del número de operadores en el segmento del transporte discrecional de viajeros, (...) que tendrá efectos negativos por la movilidad urbana y por los ciudadanos que reciben el servicio"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019)– en definitiva, *ceteris paribus* se reducirá la competencia de tal modo que se producirá un aumento de los precios del servicio y una reducción de la oferta - que, a su vez, reducirá la disponibilidad de vehículos que ofrecen los referidos servicios, su calidad y la inversión en innovación al servicio <sup>13</sup>.

Adicionalmente, cuando decaigan las autorizaciones transitorias también lo hará la regla de *la habitualidad*, que permitía a los vehículos con licencia de VTC realizar servicios fuera de la comunidad autónoma donde habían obtenido la licencia. De este modo, se reducirá también horizontalmente la competencia entre todas las comunidades autónomas, en tanto que se impedirá a los operadores del mercado de transporte de personas con licencia VTC de *"desplazarse allá donde hubiera mejores condiciones para la prestación del servicio"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

---

<sup>13</sup>Como recuerda el informe citado, el impacto negativo sobre la competencia no será igual en todo el territorio de España, sino que será especialmente intenso en aquellas comunidades autónomas donde *"exista un mayor peso de las actuales autorizaciones VTC"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). En particular: la Comunidad Autónoma de Madrid (29% de VTC sobre el total del sector del taxi y VTC), Cantabria (23% de VTC), Andalucía (17%), Cataluña (15%), Murcia (13%) y Castilla y León y Navarra (ambas con un 12% de VTC sobre el total).

En relación con el principio de buena regulación económica, es requisito legal y jurisprudencial <sup>14</sup>que cualquier regulación responda a un interés general y que, cuando actúe restringiendo la competencia, lo haga fundamentándose en medidas necesarias y proporcionadas. En este sentido, el legislador aduce en el preámbulo del Real Decreto-ley la existencia de *"problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales"* y de un *"desequilibrio entre oferta y demanda de transporte en vehículos de turismo que provoca un deterioro general de los servicios en perjuicio de los viajeros"*; no parece por tanto que ninguna de las cuestiones de interés general queda justificada. Sobre la cuestión medioambiental, la norma no se acompaña de ningún documento que lo acredite, y no se hace referencia a las más de 70 mil licencias de taxi que existen (una cantidad muy superior a las 12 mil licencias de VTC sobre las que el RDL actúa). En relación con el desequilibrio entre oferta y demanda, la Ley de Garantía de Unidad del Mercado excluye en su artículo 18.2, letra g, las motivaciones de cariz económico de los motivos de interés general que pueden fundamentar una regulación económica de este tipo.

En conclusión, la CNMC valora negativamente el Real Decreto-ley 13/2018 porque perjudica de forma general a la competencia, eleva los precios del servicio del transporte urbano de personas, reduce su disponibilidad y aumenta su tiempo de espera; igualmente reduce la calidad general de los servicios y desincentiva la innovación, *"perjudicando innecesariamente a los usuarios finales y al conjunto de la ciudadanía"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). Por ello, la autoridad nacional de la competencia recomienda (i) respetar el principio de unidad de mercado (permitiendo las operaciones inter-autonómicas de los vehículos con licencia de VTC), (ii) reducir la carga normativa en el sector para mejorar el servicio que reciben los usuarios finales, (iii) enfocar globalmente la actividad de transporte urbano de personas (reduciendo al máximo las diferencias en el tratamiento de la actividad del sector del taxi y de los vehículos con licencia de VTC) y (iv) legislar, en términos generales, respetando los principios de buena regulación económica.

---

<sup>14</sup>La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018, en su fundamento de derecho sexto, establece que cualquier medida que restrinja el acceso o las condiciones de operación en un mercado son válidas *"siempre que las concretas medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas"* a su fin.

### 1.3. NORMATIVA ESPECÍFICA EN CATALUÑA. ANÁLISIS DEL DECRETO-LEY 4/2019

El Real Decreto-ley 13/2018 establece en su disposición adicional primera que las Comunidades Autónomas con competencias en el sector del transporte urbano de personas (por delegación del Estado conforme el contenido de los respectivos Estatutos de Autonomía) *“quedan habilitadas por modificar las condiciones de explotación”* a las que se someta los titulares de licencias de VTC, siempre que sólo afecte a las referidas licencias cuando actúen *“íntegramente en su respectivo ámbito territorial”*.

A pesar del título competencial para que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan regular esta materia no es pacífico en la doctrina <sup>15</sup>, es cierto que la delegación parcial y expresa del RDL 13/2018 no ha sido objeto de impugnación y la articulación autonómica de la regulación del sector del taxi y de los VTC ha seguido el camino establecido en éste. De hecho, el legislador catalán, cuando ha regulado el sector del taxi y de los VTC, ha apostado por mantener la misma línea política que el legislador estatal, potenciando la dualidad entre taxis y operadores de VTC e incidiendo negativamente en la competencia entre ambas figuras.

#### 1.3.1. CUESTIONES ESPECÍFICAS DE LA REGULACIÓN EN CATALUÑA Y OPINIÓN DE LA AUTORIDAD AUTONÓMICA DE LA COMPETENCIA

El Decreto-ley 4/2019 (DL 4/2019), que contiene la regulación acordada por el legislador catalán, endurece alguna de las cuestiones más controvertidas del RDL 13/2018, *“imposibilitando que los VTC sigan ofreciendo servicios urbanos, lo que elimina de facto la indemnización temporal prevista en el citado Real Decreto”* (Doménech, 2019). El DL 4/2019 vacía de contenido las licencias de VTC obligando a los vehículos titulares a devolver a su base de operaciones a la finalización de cada

---

<sup>15</sup>El Real Decreto-ley 13/2018 establece en su disposición adicional primera algunos límites a la capacidad regulatoria de las comunidades autónomas en esta materia, dejando fuera de su competencia algunas cuestiones esenciales de las condiciones de explotación de las referidas licencias. Sin embargo, no es pacífico en la doctrina que el Estado pueda limitar de este modo la competencia autonómica a tal efecto, en tanto que de los artículos 148 y 149 de la Constitución se desprende que *“la competencia respecto a los transportes terrestres el itinerario del que se desarrolle íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma corresponde a ésta”* (Doménech, 2019). De hecho, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996 establece que el Estado no puede legislar sobre las condiciones de los transportes que se lleven a cabo intraautonómicamente.

servicio, y estableciendo un período mínimo de precontratación de quince minutos entre la solicitud del servicio del usuario y la prestación del mismo, entre otros.

La regulación catalana según lo que contempla el Decreto-ley 4/2019 *“ha profundizado en la criticada dualidad regulatoria entre sectores (...) y dificulta aún más la actividad de los VTC durante los 4 años que les quedan por poder seguir prestando servicios urbanos”* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). En particular, el DL ampara que las autoridades locales (y en particular, el Área Metropolitana de Barcelona, como se va a desarrollar más adelante) puedan ampliar el tiempo mínimo de precontratación más allá de los quince minutos establecidos por la norma autonómica, y prohíbe que los vehículos con licencia VTC puedan estacionar en la vía pública o sean geolocalizados mediante una aplicación para que el consumidor pueda situarlos geográficamente antes de la contratación del servicio.

La primera de las dos cuestiones más conflictivas de la regulación catalana es la fijación de un plazo mínimo de precontratación - la Autoridad Catalana de la Competencia no justifica la necesidad de determinar en quince minutos o más la referida precontratación. La exigencia legal de la precontratación previa a la prestación del servicio responde a la necesidad de establecer un correcto trato precontractual en el que la prestación del servicio es precedida por una demanda efectiva del mismo por parte del consumidor<sup>16</sup>, y debe entenderse desvinculada del plazo de desistimiento (no es oportuno establecer un plazo fijo para desistir de la solicitud del servicio, como no se ha realizado en otros sectores). En definitiva, establecer un plazo mínimo de precontratación *“impacta abiertamente contra el modelo de negocio de buena parte de los operadores de VTC”* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019) y condiciona directamente la pervivencia de éstos en el mercado<sup>17</sup>, afectando negativamente e injustificada a la competencia.

En segundo lugar, la prohibición de la geolocalización de los vehículos que ofrecen servicios de transporte urbano de personas con licencia VTC no

---

<sup>16</sup>De hecho, la autoridad de la competencia catalana insiste en que este requisito de la precontratación puede entenderse como satisfecho si ésta se produce inmediatamente antes de la confirmación de la prestación del servicio. El propio reglamento de ordenación de los transportes terrestres, insiste, *“prevé (...) que se pueda agasajar (el requisito de la precontratación) de manera casi instantánea”* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019).

<sup>17</sup>Los cálculos de los registros publicados por la mayoría de operadores y validados por la Autoridad Catalana de la Competencia indican que hasta el 90% de los servicios prestados por vehículos con licencia de VTC se precontratan con un plazo inferior a los 15 minutos.



responde a ningún criterio de interés general, y parece diseñada con el único objetivo de *"imponer mayores costes a los operadores"* de los vehículos con licencia de VTC (Autoritat Catalana de la Competència, 2019).

En conclusión, la autoridad de competencia catalana establece que la regulación establecida en el Decreto-ley 4/2019 *"supone un perjuicio inmediato para los usuarios (...) impidiéndoles beneficiarse de las diferentes innovaciones tecnológicas que han aplicado al servicio los VTC"* <sup>18</sup>. En definitiva, se trata de una diferencia esencial en la concepción de la posición del legislador, no como limitante de la actividad económica, sino como facilitador del desarrollo de la actividad económica (en este caso, en el sector del taxi y de los VTC), que reconoce *"derechos y obligaciones equivalentes (...) respetando los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y de mínima distorsión"* (Ibid.).

### 1.3.2. EL REGLAMENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Mención aparte merece el Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona, que establece las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos con conductor de hasta nueve plazas (VTC). Por delegación expresa del Decreto-ley 4/2019<sup>19</sup>, el Área Metropolitana de Barcelona amplió hasta los sesenta minutos el plazo de precontratación previa a la prestación de servicio de transporte urbano por parte de un vehículo con licencia de VTC – superando ampliamente los quince que ya establecía al menos el Decreto catalán.

Si el plazo de quince minutos de precontratación de la normativa autonómica ya era injustificado e incompatible con una regulación respetuosa con los principios de competencia, ampliarlo a los sesenta

---

<sup>18</sup>En la misma línea se manifestó el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, analizando la legalidad y constitucionalidad del Decreto-ley, cuando estableció que muchas de las disposiciones contenidas en éste *"obstaculizan de forma excesiva y, por tanto, de forma no razonable (...) el derecho constitucional a la libertad de empresa"* y causan *"un perjuicio ilegítimo al régimen de unas autorizaciones válidamente adquiridas y actúa también, sin duda, en detrimento de un servicio a los ciudadanos"* (Consell de Garanties Estatutàries, 2019).

<sup>19</sup>La disposición adicional primera del referido Decreto establece, en relación a la precontratación del servicio de VTC en el ámbito local, que *"los entes locales, en el ejercicio de sus competencias (...) pueden aumentar el intervalo de tiempo fijado en el artículo 4 de este Decreto ley de forma justificada"*.



minutos agrava los efectos perjudiciales, entendidos como *"discriminatorios en tanto que sólo [el plazo de sesenta minutos de precontratación] es aplicable (...) a los operadores de VTC pero no a los taxis"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). De nuevo, y en igual medida que el DL catalán, también se considera que el requisito de precontratación es injustificado porque no hay razones de interés general que le motiven, y porque ignora que una de las partes - el sector del taxi - provoca parte de los problemas que se aducen como fundamentación de la necesidad del Reglamento (la protección del medio ambiente y la congestión), más aún cuando no se acompaña el Reglamento de ningún documento que acredite las cuestiones de interés general (y no se hace referencia a las licencias de taxi que existen, muy superiores en cantidad a las licencias de VTC, sobre las que el Reglamento actúa).

El Reglamento establece, sin embargo, otras restricciones adicionales a las enumeradas en sendas regulaciones autonómica y estatal, como la creación de un registro de vehículos con licencia de VTC como requisito para el acceso al mercado, o unos períodos de descanso distintos del sector del taxi, que *"suponen una restricción injustificada (y adicional) a la competencia"*, según el mismo informe citado *supra* - no en vano la Autoridad Catalana de la Competencia recomendó su no aprobación.

## 2. CRITERIOS PARA UNA REGULACIÓN PROCOMPETITIVA DEL SECTOR DEL TAXI Y LOS VTC

La reciente evolución del Derecho Público y, especialmente, de la política regulatoria, reconoce al Estado un papel cada vez más proactivo en la economía, no desde una perspectiva estatista controlando los medios de producción u otros elementos esenciales del trato económico, sino como regulador de la actividad económica para facilitar su correcto funcionamiento, atacando sus externalidades y buscando el máximo beneficio del consumidor. No son pocas las fuentes que establecen cuáles son los principios o elementos fundamentales en la regulación económica *eficiente*, pero todas parecen coincidir en enumerar cinco como necesarios para asegurar que la regulación favorezca la competencia (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019): primero, el principio de necesidad y proporcionalidad; segundo, el principio de mínima distorsión; tercero, el principio de eficacia; cuarto, el principio de transparencia; y quinto, el principio de predictibilidad<sup>20</sup>.

Estos principios genéricos se traducen, en la regulación del sector del taxi y de las licencias de VTC, en criterios generales y específicos que deberían guiarla, y que responden a las especificidades del sector. Los criterios generales, que derivan en su práctica totalidad de los manuales de buenas prácticas que prepara asiduamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, deben respetar los criterios específicos que la normativa europea (mucho más favorable a la competencia) y española (que no ha interiorizado pertinentemente el modelo regulatorio procompetitivo de la Directiva de Servicios y siguientes) imponen, muchas

---

<sup>20</sup>La autoridad de la competencia catalana, ACCO, convierte los principios mencionados en una tarea de evaluación de impacto competitivo en tres etapas: la primera, para identificar las principales restricciones a la competencia, la segunda, si las restricciones introducidas están justificadas de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, etcétera, y tercero, comprobar si no existen alternativas menos restrictivas de la competencia que satisfagan los objetivos de la regulación (Autoritat Catalana de la Competència, 2010).

veces en forma de exigencias legales de forma y contenido de dichas regulaciones.

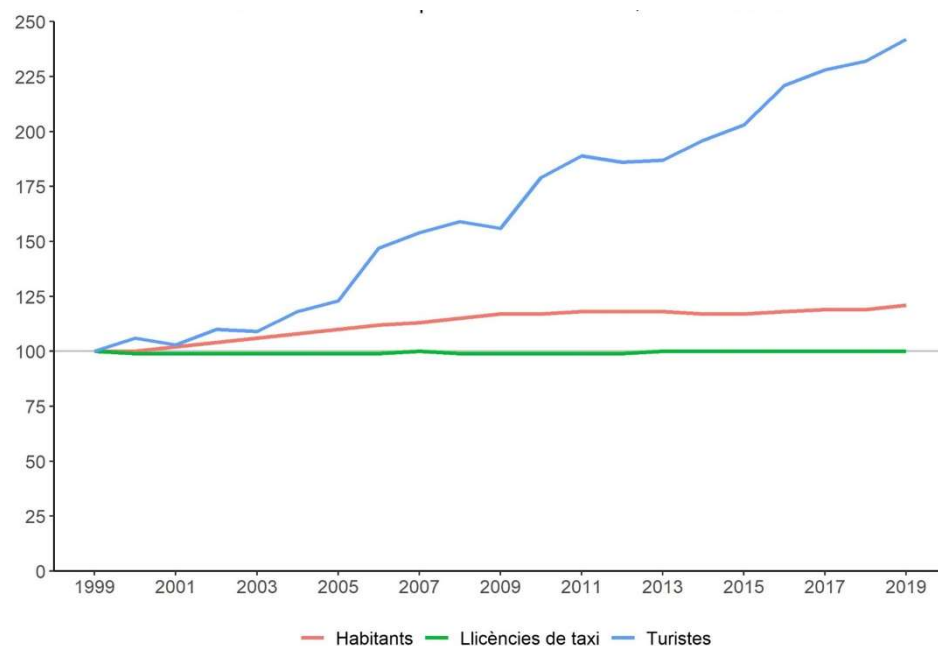
## 2.1. CRITERIOS GENERALES POR UNA BUENA REGULACIÓN

Hay dos elementos que son pacíficos en la discusión doctrinal sobre la regulación del sector del taxi y de los vehículos con licencia VTC: el primero, que *"los sectores del taxi y de los VTC están estrictamente regulados en muchos países"*, y el segundo, que las restricciones a la oferta de estas regulaciones *"son habituales y con toda probabilidad restringen la competencia"* (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019).

Si las restricciones a la operación del servicio de taxi ya eran conflictivas desde el punto de vista de su efectividad para garantizar la calidad del servicio recibido por el consumidor antes de la digitalización, la introducción en el mercado de nuevos operadores en el sector del transporte urbano de personas *"ha puesto de relieve la naturaleza perjudicial"* (Jiménez-Mausbach, 2017) para la competencia de estas restricciones.

En suma, las restricciones a la competencia que suponen las regulaciones española y catalana (que hemos visto anteriormente) no son ni mucho menos una *rara avis* en el contexto internacional: son muchos los países (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2007) que arrastran todavía las restricciones típicas - y antiguas - del sector del taxi, incorporando versiones más restrictivas para regular el transporte de personas en vehículos con licencia de VTC (o figuras análogas). Estas restricciones suelen comportar la limitación de la cifra de taxis y vehículos con licencia VTC que pueden operar en un espacio geográfico determinado, limitando la disponibilidad del servicio y por tanto perjudicando al consumidor, pero también estableciendo barreras de acceso al mercado que pueden impedir la generación de economías de escala y *"la consecución de la masa crítica necesaria por la viabilidad de nuevos operadores en el sector"* (Katz, 2017).

Gráfico 1. Evolución de las licencias de taxi, habitantes en la provincia de Barcelona y turistas.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades d'INE i IDESCAT | Institut Ostrom

Si bien estas restricciones podrían justificarse por una cuestión "*de asimetría informativa del consumidor*" (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019), rara vez la finalidad real de la regulación es ésta – de hecho, las innovaciones tecnológicas de los nuevos operadores del sector de los vehículos con licencia VTC ha comportado "*un incremento en la transparencia de los precios y ha mejorado la disponibilidad de los servicios gracias al sistema de precios dinámicos*", según el mismo informe de la OCDE. De hecho, revisar las regulaciones que afectan a la determinación de precios por parte de los oferentes es prioritario para adaptar el marco regulatorio a la realidad del mercado, en tanto que la operación por *taxímetro* no se ajusta a las innovaciones más recientes en el sector – todo indica que apostar por "*sistemas más flexibles*" para determinar los precios de los servicios facilitaría la competencia <sup>21</sup> (Katz, 2017).

<sup>21</sup>Sobre este extremo incide especialmente la OCDE en sus informes sobre buenas prácticas en regulación del sector del transporte urbano de personas: la complejidad del sistema de precios del servicio de taxis ha perdido su *razón de être*, esto es, proteger la posición del consumidor que desconocía los precios del sector y tenía menos información que el taxista, en tanto que actualmente "*los consumidores tienen acceso a toda la información de precios a través de aplicaciones rivales*" (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019). De hecho, mantener precios altamente regulados es hoy perjudicial para el consumidor porque impide a los operadores del

Todas las consideraciones anteriores, que son transversales entre las organizaciones internacionales involucradas (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Foro Internacional del Transporte, etcétera), cristalizan en una serie de criterios generales que deben guiar la regulación del sector del taxi y de los vehículos con licencia de VTC (International Transport Forum (ITF-OECD), 2016). Estos criterios o principios son: (i) que la regulación debe limitarse a corregir los fallos de mercado (más conocidas como *market failures* en su nomenclatura en inglés), (ii) basarse en las herramientas más eficientes y ser “tecnológicamente neutrales” (International Transport Forum (ITF-OECD), 2015)- entendido este elemento como la no discriminación entre operadores en el mercado y su tratamiento global -, (iii) que la regulación sea clara, específica y fácil de aplicar al mercado, (iv) que se fundamente en los principios de la regulación económica eficiente e inclusiva de todos los grupos sociales, y finalmente (v) la monitorización, adaptación y evaluación *ex ante* y *ex puesto* de la regulación.

Es cierto que estos criterios no inciden en una cuestión importante: ¿quién es el objeto de regulación? Las actas de los grupos de trabajo que organiza la OCDE son interesantes en tanto que muestran la opinión de los diferentes agentes (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2018); en los debates se mencionan como potenciales objetos de regulación el propietario de la licencia (ya sea de taxi o de VTC), las aplicaciones que canalizan la oferta de servicios de transporte urbano de personas, el conductor del vehículo o el propio vehículo. La evidencia indica, sin embargo, que la efectividad de la regulación y sobre todo su incidencia –positiva– en la competencia no depende tanto del objeto en el que se focalice la regulación como del contenido de la regulación (International Transport Forum (ITF-OECD), 2016).

## 2.2. CRITERIOS ESPECÍFICOS DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EUROPEA

La Comisión Nacional por los Mercados y la Competencia ha reiterado instructivamente los criterios que cualquier regulación del sector del taxi y de los VTC debería cumplir –y que hoy no se cumplen–, derivados

---

sector del taxi reaccionar al sistema de precios dinámicos de los operadores de vehículos con licencia de VTC, que ha demostrado ser más efectivo para garantizar que la oferta se adapte en todo momento a la demanda.

directamente de las exigencias de la legislación española y, especialmente, europea. En particular, la autoridad de la competencia hace referencia a que cualquier regulación debe tener como objetivo principal *“proteger y mejorar los servicios por los consumidores y usuarios”* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019), mediante necesariamente una perspectiva regulatoria *“global”*. Insiste la autoridad de la competencia en que *“toda regulación económica debe seguir los principios de buena regulación y que sólo debe restringir la competencia y la libertad de empresa para proteger el interés general y de forma proporcionada”*.

Aunque los principios generales de buena regulación<sup>22</sup> de la Directiva de Servicios no son de aplicación (en su redactado excluye los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y las ambulancias), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiende a hacer extensivos estos principios al resto del ordenamiento jurídico (incluso en materias excluidas) para entenderlos como principios generales del ordenamiento<sup>23</sup>. En la misma línea se han manifestado el conjunto de Autoridades de Competencia de las Comunidades Autónomas en España, recordando que la regulación del sector del taxi y de las licencias de VTC está sujeta a los *“principios de buena regulación, en concreto, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación”* (Grup de treball de Consells de les Autoritats de Competència, 2018).

Lo que nos recuerda el Grupo de trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia autonómicas, pues, es que los criterios generales que el Foro Internacional de Transportes enumera como referentes de buenas prácticas se ajustan a los requisitos legales que debe cumplir cualquier regulación en España. La debida *“ponderación de los intereses generales que se pretende salvaguardar con una restricción y aquellos otros intereses derivados de un funcionamiento competitivo de los mercados”* (Grup de treball de Consells de les Autoritats de Competència, 2018) es la

---

<sup>22</sup>Las Leyes 17/2009 de 23 de noviembre y 25/2009 de 22 de diciembre, que transponen la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006, modernizaron el marco regulatorio del acceso al mercado y las condiciones de operación en éstos, estableciendo un régimen general en el que se presupone la ausencia de restricciones innecesarias, desproporcionadas y discriminatorias – en definitiva, *“cualquier limitación o restricción en el acceso al mercado (...) debe ser necesaria, proporcionada y no discriminatoria”* (Institut Ostrom Catalunya, 2020).

<sup>23</sup>La Sentencia del TJUE de 16 de abril de 2015, C-591/13, Comisión Europa v. Alemania, establece que cualquier limitación a la libertad de establecimiento debe estar justificada *“por razones imperiosas de interés general”* y debe ser *“la adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y que no vaya más allá de lo necesario para conseguirlo”*.

cristalización en la normativa nacional de los principios que enumeran las organizaciones internacionales involucradas.

En términos generales, pues, podemos concluir que los criterios generales no son contradictorios, a priori, con la legislación española y europea, en tanto que estas últimas requieren que toda regulación sea respetuosa con el funcionamiento competitivo de los mercados. De hecho, la existencia de regulaciones del sector del taxi y de las licencias de VTC muy liberalizadas en Europa, así como en Comunidades Autónomas que han apostado por no hacer uso de la delegación expresa contenida en el Real Decreto-ley 13/2018 y que las habilitaba a restringir aún más la operación de los agentes del sector de vehículos con licencia de VTC, demuestra que el ordenamiento jurídico español es compatible con una regulación procompetitiva del sector.

A este respecto se ha manifestado muy recientemente la Comisión Europea en su Comunicación sobre un buen transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible, 2022/C 62/01. Más allá de algunas reflexiones generales, la Comisión realiza un enumerado de propuestas concretas que constituyen, en conjunto, una regulación eficiente del transporte urbano de pasajeros. La Comisión propone, entre otros, reducir al mínimo necesario los requisitos de acceso a la licencia por los operadores y, a su vez, simplificar los requisitos para convertirse en conductor con licencia, eliminar el requisito de regreso al garaje por los vehículos con licencia VTC una vez terminan un servicio, la supresión del tiempo de espera obligatorio entre la contratación y la prestación efectiva del servicio, la autorización para transportar pasajeros fuera del ámbito en el que se ha otorgado la licencia (esto es, que las licencias sean en la práctica únicas por todo el territorio), potenciar el conocido *como carpooling* o agrupación de pasajeros con distintos orígenes y destinos en un mismo vehículo, e integrar el transporte público de pasajeros con los operadores de transporte urbano.

Ni la normativa española ni la catalana ni la local (en particular, del Área Metropolitana) cumple ninguna de las recomendaciones de la Comisión Europea para una mejor regulación del sector.

## 2.3. BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS INTERNACIONALES

Son varios los países que han apostado por regular el sector del taxi y de los vehículos con licencia de VTC incorporando en su ordenamiento jurídico los principios de una regulación económica eficiente que las organizaciones internacionales involucradas han propuesto como referentes de buenas prácticas. Estas experiencias, más allá de ser testigos de un procedimiento de elaboración de políticas públicas basado en la evidencia y con un objetivo procompetitivo, sirven también como referentes para los países que quieren modificar sus regulaciones y actualizarlas para facilitar el acceso al sector del transporte urbano de personas de nuevos operadores (Analistas financieros internacionales (AFI), 2017).

Es oportuno destacar el caso de Nueva Zelanda, que experimentó una reducción de hasta el 25% en los precios del transporte urbano de personas (Bekken, 2005) después de eliminar las restricciones a la cifra de licencias de taxi y vehículos con licencia de VTC y el sistema de precios fijos, cambiándolo a su vez por un sistema de precios dinámicos similares a los que ya aplican las plataformas digitales que ofrecen servicios de vehículos con licencia de VTC en Cataluña. Una regulación similar se aplicó en la ciudad de Londres <sup>24</sup>por parte de su autoridad pública de transporte, con efectos equivalentes sobre los precios, observándose reducciones del 15 al 20% (Competition and Markets Authority (CMA), 2015).

Otros países han incorporado parcialmente las recomendaciones de buenas prácticas en la regulación económica: en Portugal, por ejemplo, no hay límite a las licencias de VTC que pueden emitirse y sólo se exige un mínimo de formación vial y una declaración responsable al regulador de transportes para poder operar en el sector (Analistas financieros internacionales (AFI), 2017). La Autoridad Catalana de la Competencia diseñó un gráfico (IMAGEN 1) donde se identificaba visualmente el grado de libertad de entrada al mercado y de fijación de tarifas en el sector del

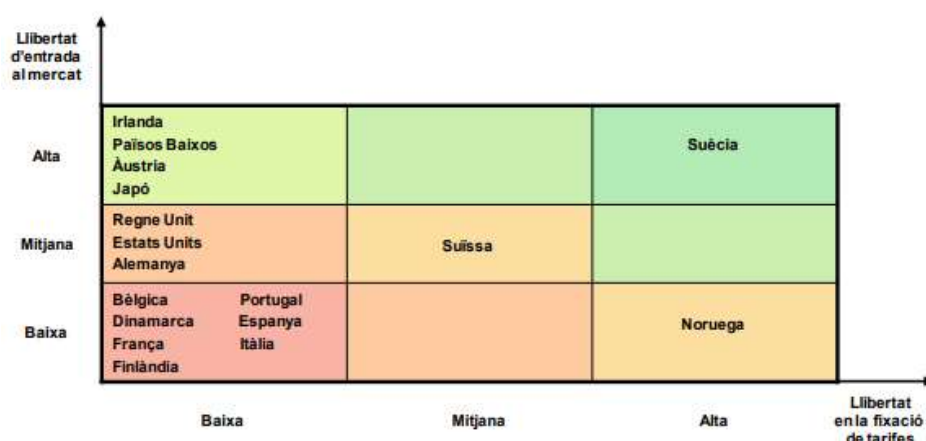
---

<sup>24</sup>Cabe mencionar que la regulación del servicio en Londres sufrió una reforma posterior que favorecía aún más la competencia en el sector, eliminando *“la espera de 5 minutos entre reserva y recogida de un pasajero”* (Álvarez, 2019) debido a la presión popular (más de 200 mil firmas a favor de eliminar la referida restricción a la actividad de los operadores).



taxi y los VTC en diferentes países, que puede orientarse nos oportunamente sobre cuál es el contexto internacional en esta materia.

Gráfico 2. Grado de libertad en la entrada al mercado y la fijación de tarifas.  
Fuente: ACCO (2012), a partir de Maunsell & IMS Millward Brown (2009).



Sin ánimo de entrar en profundidad, de la experiencia de los países que han incorporado principios de buena regulación económica puede concluirse que, cuando se desregula el acceso al mercado del taxi y del transporte urbano de personas, "se incrementa, (...) y se diversifica la oferta con una mayor especialización por parte de las centrales de reservas" (Autoritat Catalana de la Competència, 2012). El mismo informe de la autoridad de la competencia catalana añade que de la experiencia internacional de buenas prácticas se pueden extraer cinco conclusiones: (i) que debe eliminarse del todo cualquier limitación a la cifra de licencias de taxi y de VTC, (ii) que la regulación debe incidir en la calidad y seguridad del servicio (y no en cuestiones no esenciales del servicio), (iii) que el sistema tarifario establecido por la regulación sea flexible pero proteja al consumidor ante "posibles abusos de los operadores" a la vez que respeta la competencia entre ellos, (iv) que se garantice la efectiva capacidad de elección del consumidor entre operadores (protegiendo su poder de negociación) y, por último, (v) que el autorización de los operadores tenga alcance nacional y no local o infra - estatal.

### 3. RECOMENDACIONES PARA UNA NUEVA REGULACIÓN DEL SECTOR DEL TAXI Y LOS VTC

La protección del interés general en la regulación de los sectores del taxi y los VTC comporta poner los intereses de los consumidores y usuarios en el centro, que a su vez son los principales perjudicados de la regulación actual catalana y española, marcadamente dañina por la competencia. Resulta evidente que las restricciones de acceso al mercado y al sistema de precios que esta regulación impone tienen un coste, cuantificado en el Área Metropolitana de Barcelona en más de 60 millones de euros anuales, a cargo del consumidor y en beneficio exclusivo de los operadores del sector, de acuerdo con el informe económico de la CNMC sobre el Decreto 314/2016, relativo a la actividad de mediación en los servicios de taxi en Cataluña.

#### 3.1. ¿CÓMO DEBE SER LA NUEVA REGULACIÓN?

La evidencia expuesta en este trabajo, de acuerdo con los criterios de regulación que las autoridades de la competencia han desarrollado a partir de las recomendaciones de buenas prácticas de la Comisión Europea, la OCDE y el Foro Internacional del Transporte, nos lleva a afirmar que el primero paso por una mejor regulación del sector del taxi y de los VTC es la reducción de la carga administrativa y regulatoria, simplificándola y adaptándola a la realidad del sector. Si el objetivo – legítimo – del regulador es equilibrar el mercado para equiparar las posiciones de los consumidores y de los operadores de los servicios de taxi y VTC, la primera cuestión a resolver es la escasez de licencias creada por la regulación<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>La escasez artificial de licencias en una actividad regulada es indicador de captura del regulador (Stigler, 1971), en el que el objeto de la regulación controla a quien lo regula. En el caso de la regulación del sector del taxi, ésta ha supuesto el incremento especulativo del valor de las licencias de Taxi, que en 2016 era de media de más de 130 mil euros. De hecho, *"el valor de una licencia de taxi en el mercado secundario ha aumentado un 503.7%, mientras que el Ibex35 ha aumentado un 233.7%"* (Jiménez-Mausbach, 2017). En el caso del sector del taxi en particular, se trata de un sector *"altamente organizado y con una fuerte capacidad de reacción"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2012) donde los incumbentes tienen mucho interés en proteger el valor de sus licencias (que han comprado a precios muy altos por la especulación creada por la propia normativa).

que, de hecho, podría resolverse eliminando cualquier tope a las mismas sustituyendo el sistema de licencias por un sistema de autorizaciones en el que se regule exclusivamente las condiciones de calidad y seguridad de los vehículos que soliciten realizar servicios de transporte urbano de personas.

La modificación del régimen de autorizaciones debe ir vinculado necesariamente, sin embargo, a un cambio de raíz en el tratamiento regulatorio del sector: debe superarse la dualidad regulatoria existente (y que ha sido identificada en sendos informes del ACCO y la CNMC como uno de los principales escollos en la efectiva competencia entre operadores en el sector del transporte urbano de personas) y apostar por un tratamiento global de los operadores, indistintamente de si operan con licencias de taxi o con licencias de VTC. A pesar de lo anterior, podría justificarse mantener excepciones a este tratamiento global del sector manteniendo la dualidad regulatoria en aquellos segmentos en los que cuestiones de eficiencia o la propia naturaleza del mercado lo aconsejen: estas excepciones, pensadas sobre todo para aquellos espacios donde la intensidad de la oferta no es suficiente para garantizar la disponibilidad de servicios de transporte de personas, deben ser revisadas constantemente<sup>26</sup> para ir eliminándolas lo antes posible, y restablecerlas rápidamente cuando sea necesario por los mismos motivos.

Sobre la regulación global del sector hay que incidir también en que, tal y como apunta el Foro Internacional del Transporte de la OCDE, es la única forma de evitar efectos perjudiciales de una de las otras medidas necesarias para una mejor regulación: la libertad de precio en el transporte urbano de personas, adaptando la regulación al sistema de precios dinámicos<sup>27</sup>. La discusión doctrinal al respecto es unívoca: *“la única opción normativa alineada con el interés general (...) es establecer un régimen de libertad de entrada y libertad de precio (...) en todos los segmentos del mercado y con libre prestación del servicio en todo el territorio nacional”* (Jiménez-Mausbach, 2017). La regulación también debería concebirse a sí misma como un mecanismo dinámico: a medida que las innovaciones

---

<sup>26</sup> Esta dualidad regulatoria sólo debería hacer referencia a las condiciones mínimas del servicio (afectando por tanto al régimen de entrada al mercado), y no a ninguna otra cuestión que no sea esencial para garantizar el servicio.

<sup>27</sup>El sistema de precios flexibles o dinámicos ha demostrado ser uno de los mejores mecanismos para adaptar la oferta a la demanda de cada momento (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2007) siempre que se establezcan las salvaguardias necesarias para proteger al consumidor en casos de asimetría informativa, cuando puedan existir problemas en la transparencia de precios por parte de los operadores (sobre todo cuando la competencia no sea tan intensa como debería).

tecnológicas de los operadores que dominan el mercado vayan internalizando estas fallas, la regulación debería irse adaptando, simplificando, sustituyendo o eliminando en función de la naturaleza de la innovación, con el objetivo de mantener la máxima eficiencia en el mercado en cada momento.

Por último, se trata de reducir al mínimo imprescindible el peso de la regulación en un sector que por su naturaleza cambiante requiere de una regulación igualmente rápida, asumiendo e integrando los cambios del mercado que regula. Sustituir el régimen de licencias por un régimen de autorizaciones <sup>28</sup>es el primer paso para equiparar la oferta a la demanda (incorporando a la regulación el sistema de precios dinámicos que muchos operadores ya aplican y que se han demostrado muy eficientes a la hora maximizar los beneficios del sector), manteniendo los controles administrativos al mínimo y afectando a aquellas cuestiones más esenciales de la operación de los servicios (seguridad del vehículo, formación vial del conductor y transparencia de precios). No en vano, el objetivo final debería ser integrar los servicios de transporte urbano de personas en la globalidad de los servicios de movilidad urbana, desde el transporte público hasta el servicio de uso compartido de bicicletas, motocicletas y vehículos, consolidando sistemas multimodales que incorporen todas las alternativas de movilidad (Comissió Interdepartamental de l'Economia Col·laborativa, 2017). Integrar el sector del taxi y los VTC en una visión mucho más global del transporte urbano

---

<sup>28</sup>Esta sustitución de las licencias ya otorgadas podría ir acompañada de un régimen de indemnizaciones a los tenedores de licencias que quedarán obsoletas, tanto de taxi como de VTC, que podría establecerse en términos similares a la propuesta australiana, en la que el coste de las indemnizaciones salía de un recargo temporal en el IVA de los servicios de transporte urbano de personas. En España, indemnizar con entre 20 mil y 175 mil euros a cada tenedor de licencia de taxi o VTC (en función del coste que asumieran en el momento de la compra) tendría un coste de aproximadamente 1500 millones de euros (Rallo, 2019) y podría sufragarse en 5 años aplicando un recargo del 5% a las tarifas de los operadores.

Sin embargo, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo conviene en señalar que no existe ningún derecho en sentido legal por los taxistas a recibir una indemnización por la pérdida de valor de su licencia por la entrada en el mercado de las licencias de VTC. La STS 1352/2021 descarta la responsabilidad de la administración por las pérdidas de los tenedores de licencia de taxi en tanto que “no puede considerarse que [la liberalización del régimen de licencias] ocasionara perjuicio alguno a los titulares de licencias de taxis, que no tenían ningún derecho al restablecimiento de la proporción existente en 2008”. Así pues, la discusión sobre la potencial indemnización a los tenedores de licencias debe situarse en un ámbito estrictamente político, y en ningún caso legal.

sólo será posible con un tratamiento global del sector, siguiendo las pautas de regulación expuestas anteriormente.

### 3.2. CONCLUSIONES

A la hora de regular el sector del taxi y de las licencias de VTC, los poderes públicos estatal y autonómico no han tenido en principal consideración el interés general, sino el interés particular del sector del taxi, que ha capturado efectivamente al regulador impidiendo que la normativa que regula el sector contemple marcos regulatorios procompetitivos y favorables al consumidor – por eso la regulación actual es inoportuna, dañina por la competencia y perjudicial por el consumidor, y por eso también es oportuno cambiarla para adaptarla no sólo a los principios de buena regulación y buenas prácticas que las autoridades de competencia y las organizaciones internacionales involucradas han desarrollado, sino para poner al consumidor en el centro de la regulación y velar por su interés que, en este caso, comporta equiparar su posición al de los operadores del sector, especialmente del taxi.

La normativa actual es un buen ejemplo de mala regulación por las múltiples ineficiencias que causa en el mercado y derivadas de las múltiples restricciones que establece, tanto en el acceso al mercado, como en la operativa de los que participan, desde el sistema de precios hasta las condiciones en que deben explotarse las licencias de taxi y VTC cuando llevan a cabo el transporte urbano de personas. Ninguna de las innovaciones legislativas recientes (el Decreto-ley 4/2019 y el Real Decreto-ley 13/2018) resuelven estas cuestiones; al contrario, las agravan prohibiendo directamente que los avances tecnológicos del sector puedan ser disfrutados por los usuarios catalanes y españoles. La obligación de precontratación previa de quince minutos (y de hasta sesenta en el Área Metropolitana de Barcelona) ha expulsado efectivamente a gran parte de los operadores del sector, perjudicando gravemente a la competencia pero sobre todo a los consumidores, que sólo al Área Metropolitana de Barcelona deben soportar más de 60 millones de euros de sobrecoste del servicio de taxi cada año.

Estas reformas, extremadamente perjudiciales por la competencia, han sido aprobadas sin lugar a duda para mantener las restricciones a la operación de los vehículos con licencia VTC en beneficio del sector del taxi. Si la más favorable regulación establecida en 2009 ya era marcadamente insuficiente, alejada de la realidad del mercado y hostil a las innovaciones tecnológicas del sector en ese momento, las reformas

posteriores (tanto la reforma del gobierno central como, especialmente, la del gobierno catalán) han supuesto una limitación definitiva -una estocada de muerte- a la competencia en el sector de parte de nuevos operadores con licencia de VTC, incidiendo especialmente en la perjudicial dualidad regulatoria entre ambos sectores (el del taxi y el de las licencias de VTC) .

En cambio, la propuesta de reforma procompetitiva y que el Instituto Ostrom se hace suya tiene un objetivo bifronte: el primero, devolver al consumidor a su -debida- posición central y principal a la regulación, evitando que tenga que hacerse cargo de los costes económicos que la regulación actual impone en él, y el segundo, incorporar a la operación del servicio de transporte urbano de personas las innovaciones tecnológicas más recientes, que potencian la eficiencia y dinamismo del mercado y benefician al conjunto de la ciudadanía, además de los operadores, incidiendo positivamente en la competencia y potenciando el ajuste en cada momento de la demanda en la oferta. Además de lo anterior, es oportuno destacar que sólo una regulación procompetitiva del sector, que superara la concepción anacrónica de licencias y autorizaciones administrativas (que definen la regulación actual), acabaría con la especulación sobre el valor de las mismas. De esta forma, también, se superaría la *asalarización* y *laboralización* de las relaciones entre operadores y conductores, que imponen una rigidez en el entorno contractual del sector incompatibles con su realidad económica.

En definitiva, ya falta de aparente justificación por las restricciones imperantes a la normativa actual, cualquier regulación procompetitiva del sector debería prever que cualquier ciudadano en posesión de una autorización o licencia para conducir, y que hubiera superado las capacitaciones técnicas y de seguridad pertinentes, debería poder realizar operaciones de traslado urbano de personas en su vehículo. Este régimen, si bien ajeno a las consideraciones jurídicas de la normativa europea (con una posición poco clara en la Directiva de Servicios<sup>29</sup>), es el único que responde a la realidad del verdadero modelo de economía colaborativa que puede encontrarse , por ejemplo, en Estados Unidos, donde servicios como UberPOP® o Lyft® se enmarcan en esta prestación personal de servicios.

---

<sup>29</sup> De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia en Gran Sala de 20 de diciembre de 2017 en respuesta a una petición de decisión prejudicial por el Juzgado Mercantil núm. 3 de Barcelona, asunto C-434/15 (publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, C-363, el 3 de noviembre de 2015), declaró incompatible con el ordenamiento jurídico europeo la prestación de servicios de transporte urbano de personas por parte de conductores no profesionales.

Si el objetivo de la regulación es, en parte, atacar a las externalidades negativas de la actividad económica, estas innovaciones tecnológicas (que el legislador ha expulsado por la vía normativa) son la mejor opción para resolverlas. En palabras de la Autoridad Catalana de la Competencia, *"la actuación de los poderes públicos debe enfocarse en favorecer un entorno de mercado que posibilite el desarrollo de la actividad económica, reconociendo derechos y obligaciones equivalentes a los diferentes operadores (. ..) respetando los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación y de mínima distorsión de acuerdo con las exigencias de la política de better regulation "* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019).

## 4 . BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M. (2019). *¿Cómo se ha enfrentado en el resto de los países de Europa el conflicto entre el taxi y los VTC?* Recogido de ConfiLegal: <https://confilegal.com/20190125-como-se-ha-afrontados-en-el-resto-de-los-paises-de-europa-el-conflicto-entre-el-taxi-y-los-VTC/>
- Analistas financieros internacionales (AFI). (2017). *Impacto socioeconómico de la modernización de los servicios VTC*. Madrid.
- Autoridad Catalana de la Competencia. (2010). *Metodología para evaluar el impacto competitivo de las normas (AIC)*. Barcelona.
- Autoridad Catalana de la Competencia. (2012). *Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulatorio del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor*. Barcelona.
- Autoridad Catalana de la Competencia. (2019). *IR 38/2019 sobre el Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante alquiler de vehículos con conductor*. Barcelona.
- Autoridad Catalana de la Competencia. (2019). *IR 39/2019 sobre el Reglamento por el que se establecen las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos con conductor de hasta nueve plazas (VTC), cuando prestan los servicios urbanos en el ámbito del AMB* . Barcelona.
- Bekken, J.-T. (2005). Industria, Experiences with Regulatory Changes of the Taxi. *International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Lisboa.
- Blog de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2019). *Las cinco preguntas que nos planteamos sobre el taxi y los VTC*. Recogido de <https://blog.cnmc.es/2019/01/24/las-cinco-preguntas-que-nos-planteamos-sobre-el-taxi-y-las-VTC/>
- Comisión Nacional de los Mercados y Competencia. (2017). *Informe económico sobre el Decreto 314/2016, relativo a la actividad de mediación en los servicios del taxi en Cataluña*. Madrid.
- Comisión Nacional de los Mercados y Competencia. (2019). *La CNMC publica un informe sobre la normativa reguladora de taxis y vehículos de turismo con conductor (VTC)*. Recogido de <https://www.cnmc.es/node/373207>



- Comisión Nacional de los Mercados y Competencia. (2019). *PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 23 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*. Madrid: Consejo de la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia.
- Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa. (2017). *Propuestas para un buen encaje de la economía colaborativa y de plataformas en Cataluña*. Barcelona: Generalidad de Cataluña.
- Competencia, CN (2017). *Informe económico sobre el Decreto 314/2016, relativo a la actividad de mediación en los servicios del taxi en Cataluña*. Madrid.
- Competition and Markets Authority (CMA). (2015). *Competition and Markets Authority response to Transport for London's private hire regulations proposals*. Londres.
- Consejo de Garantías Estatutarias. (2019). *Dictamen 2/2019, de 22 de febrero, sobre Decreto ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor*. Barcelona.
- Dediós, B. (2021). Welcome back, Mr. Uber. *The New Barcelona Post*.
- Doménech, G. (2018). Eliminar los VTC pero que semeje un accidente. *Almacén de Derecho*.
- Doménech, G. (2019). *Tutela judicial efectiva frente a medidas gubernamentales blindadas por decreto-ley*. Valencia: Almacén de Derecho.
- Frazzani (coord.), S. (2016). *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesa*. Bruselas: Directorate-General para Mobility and Transport (European Commission).
- Grupo de trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia. (2018). *Declaración del Grupo de Trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia sobre la nueva regulación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*. Madrid: Comisión Nacional de los Mercados y Competencia.
- Instituto Ostrom Cataluña. (2020). *Innovación regulatoria en tiempo de pandemia*. Barcelona.

- International Transport Forum (ITF-OECD). (2015). *Big Data and Transport: understanding and assessing options*. París: Corporate Partnership Board of the International Transport Forum.
- International Transport Forum (ITF-OECD). (2016). *App-Based Ride and Taxi Services. Principles for Regulation*. París: Corporate Partnership Board of the International Transport Forum.
- Jiménez-Mausbach, M. (2017). *Análisis de las restricciones a la competencia en el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y recomendaciones a la Consejería de Territorio y Sostenibilidad*. Barcelona: Institut Ostrom Catalunya.
- Katz, M. (2017). *Exclusionary Conduct in Multi-Sided Markets*. París: Organización para Economic Co-operation and Development (OECD).
- Llamas, M. (2017). *España es uno de los países más restrictivos de la UE en materia de taxis y VTCs*. Recogido de LibreMercado: <https://www.libremercado.com/2017-11-30/espana-es-uno-de-los-paises-mas-restrictivos-de-la-ue-en-materia-de-taxis-y-VTCs-1276609926/>
- Llobet, G. (2012). *¿Nos podemos hacer llamar economistas?* Recogido de Nada es Gratis: <https://nadaesgratis.es/gerard-llobet/nos-podemos-hacer-llamar-economistas>
- Organización para Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). *Taxi Services Regulation and Competition*. París.
- Organización para Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services*. Recogido de Directorate for Financial and Enterprise Affairs: <https://www.oecd.org/daf/competition/taxis-and-ride-sharing-services.htm>
- Organización para Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Note by Spain*. París: Working Party No. 2 on Competition and Regulation.
- Organización para Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principlos*. París.
- Organización para Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Executive Summary of the Roundtable on Taxi, ride-sourcing and ride-sharing servicios*. Anexo a la Summary Record en la 65.

edición de Working Party No. 2. Paris: Working Party No. 2 on Competition and Regulation.

Rallo, JR (2019). Una solución australiana en el conflicto del taxi. *El Confidencial* .

Stigler, GJ (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring) , 3-21.

