

## **INFORME ECONÓMICO SOBRE LAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA INCLUIDAS EN EL REAL DECRETO 1076/2017 DE 29 DE DICIEMBRE POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS COMPLEMENTARIAS AL ROTT EN RELACIÓN CON LA EXPLOTACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR – LA/01/2018**

---

Este Informe se realiza en el marco del recurso contencioso-administrativo presentado el 11 de mayo de 2018 ante el Tribunal Supremo en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, contra las restricciones a la competencia en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) incorporadas en el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante, RD 1076/2017).

El objetivo de este Informe es proporcionar un análisis económico de las restricciones a la competencia incorporadas en la norma citada y analizar la pérdida de bienestar que estas restricciones ocasionan sobre los consumidores. En particular, el Informe analiza los efectos del impedimento de transmitir las autorizaciones para operar en el sector VTC durante dos años tras su emisión y los efectos de introducir la obligación a los operadores de VTC de comunicar datos relacionados con el servicio, así como datos personales tanto del arrendador como del arrendatario mediante un registro nacional de forma previa al inicio de cualquier servicio.

Las medidas adoptadas en el RD 1076/2017 introducen nuevas restricciones para la prestación de servicio de los vehículos de transporte con conductor que son adicionales a las establecidas mediante el Real Decreto 1057/2015 y el Real Decreto-ley 3/2018. El efecto de estas restricciones complementarias es restringir la competencia en el mercado de servicio de transporte en vehículos de turismo en la medida en que éstas establecen requerimientos regulatorios innecesarios y desproporcionados exclusivamente a un tipo de agentes de este sector, que son los prestadores de servicio VTC; y de esta forma, añaden nuevas medidas a las desventajas competitivas existentes de estos agentes frente a los taxis. En consecuencia, estas restricciones carecen de justificación en los principios de regulación económica eficiente e implicarán una pérdida de bienestar.

El Informe se estructura del siguiente modo. En el capítulo I, se analizan las características del mercado de transporte urbano de pasajeros en vehículos de turismo. En el capítulo II, se realiza un análisis económico, primero, sobre los efectos de la aplicación del Artículo 1 del RD 1076/2017, y segundo, sobre el Artículo 2 y la disposición transitoria única de la misma norma. En el capítulo III se analizará la pérdida del bienestar de los consumidores y el aumento de las transferencias de renta a los transportistas debido a las restricciones a la competencia analizadas. Finalmente, se incorporan las referencias bibliográficas utilizadas y un Anexo con información relevante para el análisis realizado en el Informe.

## **I. EL MERCADO DE SERVICIOS DE TRANSPORTE EN VEHÍCULOS DE TURISMO Y LOS EJES PRINCIPALES DE LA REGULACIÓN DEL TAXI Y VTC**

Taxis y VTCs operan en el sector de los servicios de transporte en vehículos de turismo, dentro del cual pueden distinguirse tres segmentos: el servicio contratado en paradas, el servicio contratado directamente en la calle, y el servicio pre-contratado de forma telefónica o mediante aplicaciones o internet. Los taxis operan en los tres segmentos, mientras los VTC solo pueden ejercer en el segmento de pre-contratación<sup>1</sup>.

Los avances tecnológicos de los últimos años, especialmente la proliferación masiva de teléfonos inteligentes y la localización de los vehículos y clientes por GPS, han permitido el desarrollo de un nuevo modelo de prestación de servicio en el sector de transporte urbano de pasajeros, que facilita a los consumidores contratar servicios de una forma diferente – y muchas veces más rápida - que los mecanismos tradicionales, como parar directamente el vehículo en la calle o pedirlo por teléfono (FTC, 2013). Mediante las aplicaciones por internet<sup>2</sup> los usuarios pueden ver qué vehículos hay disponibles cerca de donde se encuentran, lo que mejora el emparejamiento y el ajuste entre oferta y demanda. Estas aplicaciones ofrecen nuevas formas de calcular el precio y de realizar el pago (pago *online*), además utilizan mecanismos de monitoreo y valoración por parte de los usuarios, lo que incentiva a los operadores a prestar sus servicios

---

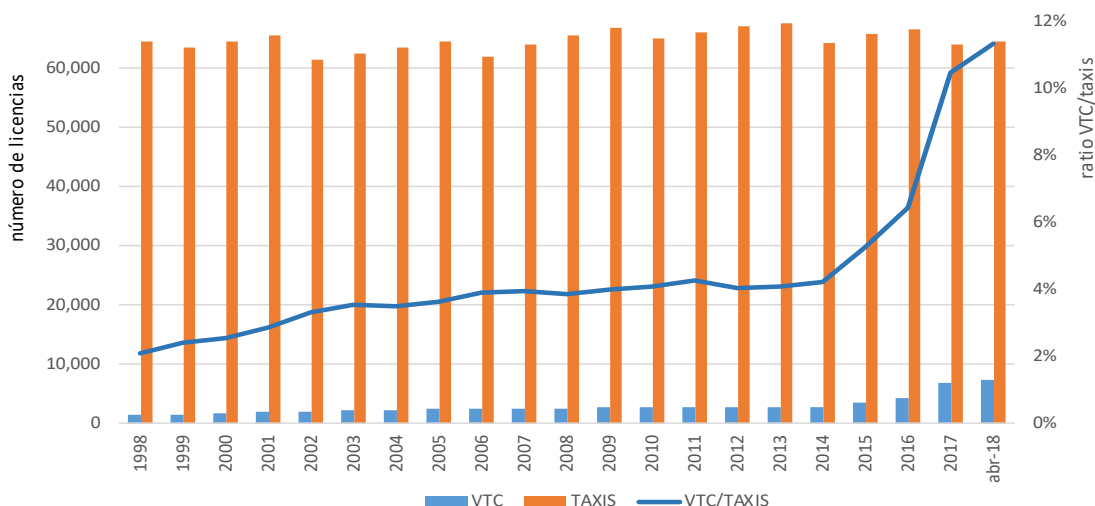
<sup>1</sup> Los segmentos de contratación en parada de taxi y de contratación directa en la calle han predominado en las áreas urbanas densamente pobladas, mientras que la presencia de la pre-contratación era mayor en las periferias urbanas y en las zonas rurales (OCDE, 2007).

<sup>2</sup> Estas aplicaciones, presentes en multitud de países, incluyen, por ejemplo, las de Hailo, Uber, Lyft o Mytaxi.

con calidad, permite generar reputación y corregir los problemas de información asimétrica. Por la información masiva que manejan y su forma de organizarla, estas tecnologías facilitan una respuesta más adecuada de la oferta a la demanda, una mejor asignación de los recursos, y una reducción de los costes de transacción para los usuarios de servicios de transporte urbano de pasajeros.

El número de licencias de taxi en España ha sido estable a lo largo de los últimos 20 años experimentando una variación interanual entre un -6% y un 3%. El número de licencias de taxi se ha mantenido prácticamente inalterado entre 1989 (64.696 licencias) y 2018 (64.533 licencias). Parece, pues, que las fluctuaciones económicas y demográficas no han tenido efecto a la hora de determinar el número de licencias de taxi en el mercado. La penetración de VTC ha aumentado especialmente a partir del año 2014, cuando la ratio entre VTC y taxi era de un 4%, y en abril 2018 alcanzó un 11%. Esta tendencia creciente es el reflejo del uso extendido de aplicaciones por internet, que a su vez demuestra la existencia de demanda disponible que todavía está sin atender en el mercado por la oferta de servicio del taxi.

**Evolución del número de licencias de taxi en España y la penetración de VTC**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DG de Transporte Terrestre, Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda.

A pesar de que los servicios prestados por el taxi y los VTC en el segmento de pre-contratación sean idénticos, estos dos tipos de agentes tienen que atenerse a reglas distintas en un contexto de elevada regulación. La primera diferencia determinante, como se ha mencionado, es que las actividades de los VTC están excluidas de los segmentos de transporte iniciado en una parada de taxi o directamente en la calle; en consecuencia, los VTC y el taxi sólo compiten en el





reduce el tiempo de espera de los pasajeros que contribuye al aumento de la demanda<sup>5</sup>.

La **formación de los precios** en el caso del taxi y VTC es radicalmente distinta. Los taxis prestan sus servicios en los tres segmentos mencionados sin competir en precio, ya que los precios aplicados (tarifas) están reguladas. Por su parte, la formación de precios de los VTC, ofreciendo servicio sólo en el segmento de pre-contratación, es libre y se puede fijar a partir del kilómetro o minuto recorrido. Las plataformas de los VTC predominantemente aplican precios dinámicos que se adaptan a la oferta y la demanda en tiempo real reflejando las condiciones del mercado en todo momento (el tiempo, día laborable o festivo, períodos durante el día).

La justificación para introducir precios regulados para el taxi se basa en la protección de los consumidores, ya que a la hora de coger un vehículo en la calle o en una parada el cliente no sabía antes de la finalización del trayecto el precio final del servicio. Además, de esta forma se garantizaba un retorno a los taxistas. Sin embargo, actualmente la utilización de las aplicaciones en el móvil permite eliminar esta incertidumbre y desde el punto de vista de la protección del cliente hace innecesaria la regulación de los precios.

La regulación **delimita geográficamente** la actividad tanto del taxi como de los VTC. Aunque ambas actividades están sujetas a autorizaciones a nivel nacional, autonómico y local<sup>6</sup>, existe una separación regulatoria entre los dos tipos de agentes. Por un lado, las licencias para la circulación urbana de los taxis las emiten las autoridades locales y su actividad se desarrolla, como mínimo en cuanto a captación de clientes, en este ámbito. La autorización para la circulación interurbana de los taxis se diferencia de la urbana: su emisión corresponde a la Comunidad Autónoma donde esté domiciliado el prestador de servicio. Por otro

---

<sup>5</sup> Los límites cuantitativos aumentan el tiempo de espera y reducen la calidad del servicio y los incentivos a introducir innovaciones. La prueba de ello son las experiencias en los países donde se han eliminado estas restricciones. En ciudades como Sheffield y Cambridge en el Reino Unido, la eliminación de las restricciones de la oferta a finales de los noventa hizo que el tiempo de espera fuese un 16,3% y 27,1% menor respectivamente que antes de la reforma (OCDE, 2007). En Irlanda, tras la eliminación de los límites cuantitativos, se redujo considerablemente el tiempo de espera a nivel nacional, y en especial en las paradas de taxi. El valor para los consumidores de la reducción en el tiempo se ha estimado en 300 millones de EUR anuales (Commission for Taxi Regulation, 2009). También se detectaron mejoras en la prestación del servicio de contratación por teléfono y en la fiabilidad de los servicios de taxi. En Suecia, el tiempo de espera también se redujo de forma notable, y en Holanda o Nueva Zelanda, además de las reducciones en el tiempo de espera, también se experimentó un aumento en el número de servicios y en la disponibilidad, por la noche y los fines de semana.

<sup>6</sup> Art. 48.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

lado, los VTC adquieren su autorización de la Comunidad Autónoma y tiene carácter nacional. Sin embargo, al menos el 80% de sus viajes deben desarrollarse en el territorio de la Comunidad Autónoma del domicilio en un período de tres meses.

La **calidad de servicio** puede ser diferente en los dos tipos de agentes si se consideran características como el tiempo de espera, la antigüedad y el estado del vehículo y la climatización. Tradicionalmente los VTC eran coches de alta gama, mientras los taxis suelen ser de media gama. Ambas modalidades ofrecen un servicio de transporte por cuenta ajena y en vehículos hasta 9 plazas, con obligación de disponer de seguros de responsabilidad civil y atenerse a requerimientos de **seguridad** establecidos.

## II. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS EFECTOS DEL RD 1076/2017

El RD 1076/2017 incorpora una regulación restrictiva a la competencia en el transporte urbano de pasajeros por vehículo de turismo (taxi o VTC). En primer lugar, el RD establece un impedimento en la transmisión de las licencias de VTC durante dos años. De acuerdo con el artículo uno,

*“Las autorizaciones habilitantes para el arrendamiento de vehículos de turismo con conductor no podrán ser transmitidas hasta que hayan transcurrido dos años desde su expedición original por el órgano competente en materia de transporte terrestre, salvo en los supuestos de transmisión a favor de herederos en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de su titular.*

*El vehículo al que se haya de adscribir la autorización transmitida habrá de cumplir, en todo caso, las condiciones técnicas señaladas en el artículo 181.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre”.*

Esta provisión normativa supone una importante restricción a la capacidad de comerciar con las licencias, resultando en un **incremento de los costes de salida** del mercado para los nuevos entrantes mediante la inmovilización de sus activos durante dos años. Además, es **discriminatoria para los nuevos entrantes** de VTC en relación a los que ya se encuentran en el mercado antes de aprobarse el RD, y otorga una **ventaja competitiva a los agentes incumbentes**. Asimismo, reduce la oferta en el mercado secundario de licencias VTC y con ello desincentiva la adquisición de nuevas licencias.







Considerando que una licencia no tiene valor intrínseco, su valor de intercambio en el mercado representa el valor descontado de los flujos de rentas que pueden ser obtenidas mediante la explotación de las licencias en un entorno de restricciones de entrada y de precio. De acuerdo con la CE (2016), las licencias VTC representan un valor medio de transferencia de 30.000 Euros. De acuerdo con los datos facilitados por las empresas VTC al requerimiento de información de la CNMC en junio 2018, ha habido una notable subida del precio en los últimos años: en 2016 la tasa media de crecimiento anual del precio de las licencias VTC ha sido de un 80% en Madrid y un 55% en Barcelona, mientras en 2017 estas tasas han alcanzado un 54% y un 30%, respectivamente.

### ***II.1.3. Efectos diferenciados esperados en Madrid y Barcelona***

De acuerdo con la información reportada por las plataformas Cabify y Uber, ambos coinciden de que el efecto de las medidas adoptadas por el RD 1076/2017 tendrán un efecto más acusado en Barcelona que en Madrid y señalan dos motivos fundamentales: 1) en Madrid existe un mayor número de licencias VTC con anterioridad a dos años, por tanto el efecto de la moratoria de la compraventa de licencias durante dos años en Madrid será menos grave que en Barcelona, donde hay menos licencias transmisibles con respecto al total de licencias que en Madrid; y 2) en Barcelona el volumen de licencias en relación a la demanda (local y turista) es inferior a la de Madrid y por tanto, el mercado secundario de VTC es menos líquido. No obstante, la aplicación de los criterios, tiempos y demás especificidades pueden ser diferentes en las dos ciudades debido a que los órganos competentes son locales.

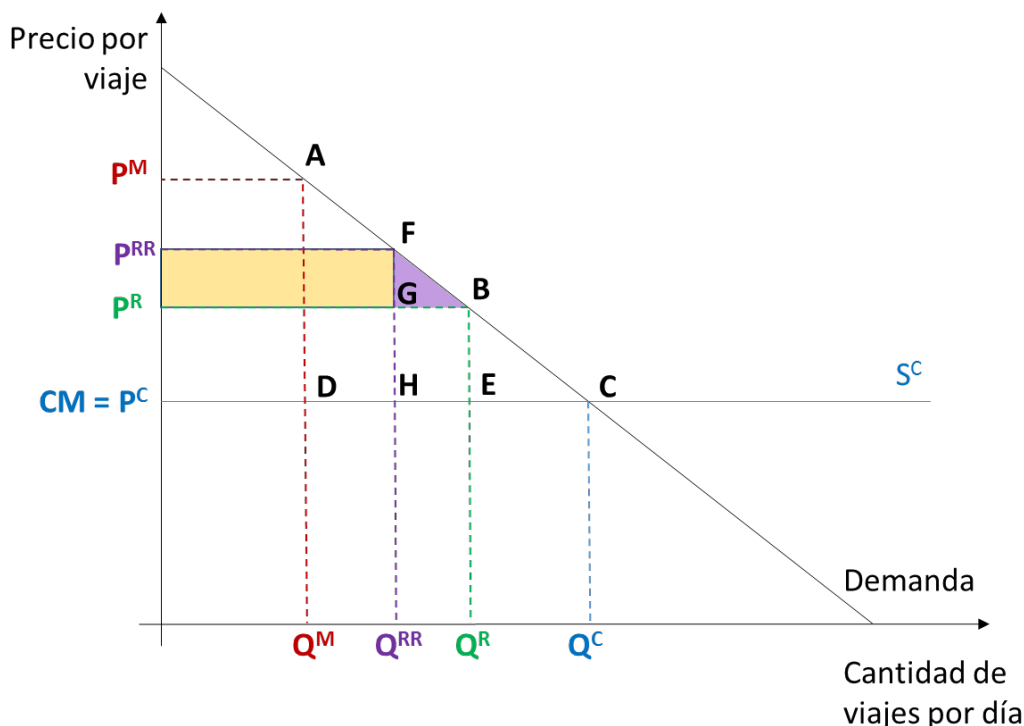
## **II.2. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA OBLIGACIÓN DE COMUNICAR CUALQUIER SERVICIO DE FORMA PREVIA AL INICIO DEL MISMO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS MEDIANTE UN REGISTRO**

La motivación principal del artículo 2 del RD 1076/2017 es ahondar en las restricciones geográficas en cuanto a controlar el lugar de la prestación del servicio del transporte, especialmente prevenir la prestación fuera del territorio de la comunidad autónoma objeto de la autorización. La herramienta que pone en marcha el RD 1076/2017 para conseguir este fin es un registro a nivel nacional que recoge datos, según la Disposición transitoria única, tanto sobre el arrendador como sobre el arrendatario, con carácter previo al viaje.

Estas medidas suponen restricciones innecesarias, puesto que en la actualidad la legislación prevé instrumentos para controlar efectivamente la restricción geográfica que determina que los VTC sólo pueden prestar servicio hasta un 20%







La introducción de restricciones como las del artículo 1 del RD 1076/2017 supone, gráficamente, el desplazamiento del equilibrio hacia un punto todavía más cercano al equilibrio del monopolio. En la nueva situación, representada en el gráfico 1 por el punto F (precio  $P^{RR}$  y cantidad  $Q^{RR}$ ), se producen **dos efectos que suponen una pérdida de bienestar para los consumidores:**

- Por un lado, se produce un **trasvase de bienestar de consumidores a oferentes:** una menor cantidad de viajes que en la situación anterior ( $Q^{RR}$ ) se cobrará, sin embargo, a precios superiores (el precio de equilibrio pasará de  $P^R$  a  $P^{RR}$ ). Gráficamente, esta pérdida de bienestar viene marcada por el área  $P^R P^{RR} F G$ , sombreada con color naranja en el gráfico.
- Por otro lado, se produce una **pérdida neta de bienestar social, ya que la valoración del servicio por la sociedad** (el precio de equilibrio,  $P^{RR}$ ) **está por encima de su coste marginal** de producción (CM). Respecto a la situación anterior –en la que ya había una pérdida de bienestar–, la pérdida adicional viene representada en el gráfico 1 por el área  $G F B$ , sombreada con color morado.

Además, la evidencia empírica<sup>7</sup> sobre la eliminación de límites cuantitativos y otras restricciones a la competencia en el sector de transporte urbano de

<sup>7</sup> En las zonas del Reino Unido donde no existen estos límites, el tiempo de espera es entre un



competitiva, lo cual llevará a una situación peor para los consumidores y para el conjunto de la sociedad en términos de precios, cantidad, calidad, variedad, empleo e innovación.

En Madrid, a 3 de julio de 2018

FIRMADO DIGITALMENTE -1



FIRMADO DIGITALMENTE -1

**El Director del Departamento  
de Promoción de la  
Competencia**

**Joaquín López Vallés**

FIRMADO DIGITALMENTE -1



FIRMADO DIGITALMENTE -1

**Técnico de la Subdirección  
de Análisis Económico**

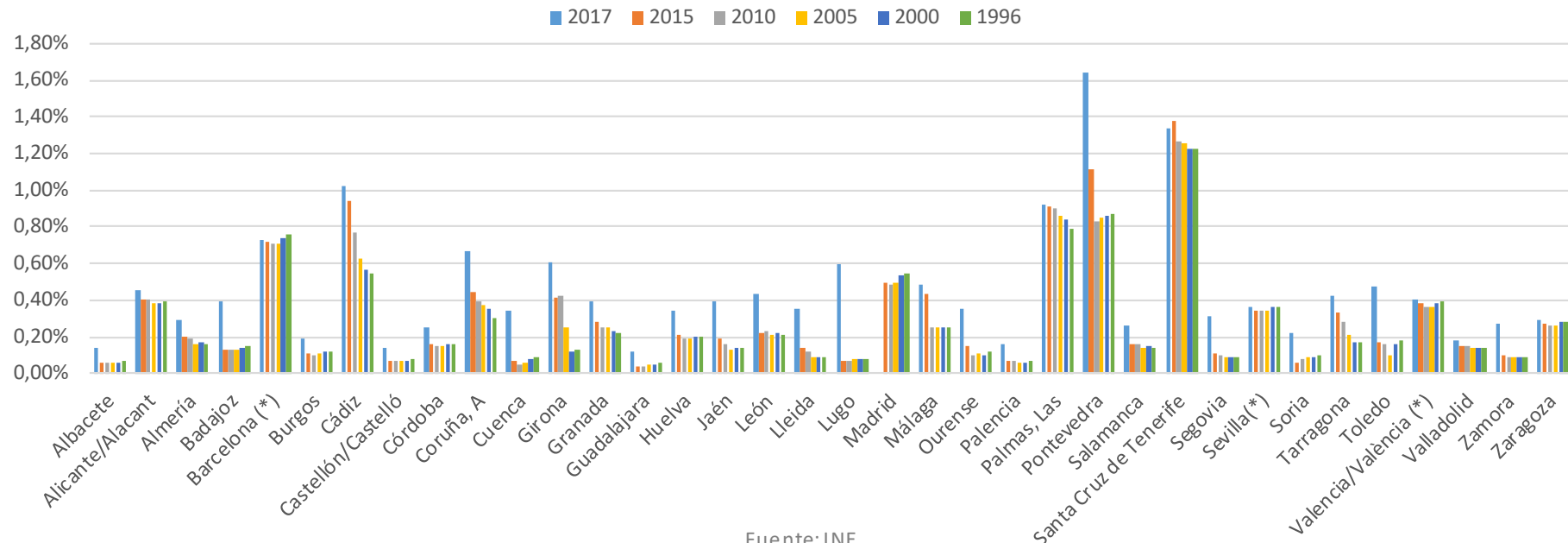
**Gabriella Németh  
Kecskeméti**





**ANEXO 1.**

Ratio entre la población y el número de licencias de taxi en algunas capitales de provincia, 1996 - 2017



Fuente: INE

Notas: 1) Los valores de número de licencias se refiere al dato "con taxímetro". 2) Las capitales de provincia que faltan no tenían algún dato necesario al menos para algún año. 3) El dato del número de licencias de Madrid capital procede de la respuesta de requerimiento de información por parte de la CNMC al Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento realizado en 2016. (\*) Algunas de las licencias de taxi concedidas facultan para prestar servicio en un área unificada o mancomunidad.