

Title of the act: PRO/CNMC/003/18 SOBRE EL REAL DECRETO-LEY 13/2018, DE 28 DE SEPTIEMBRE, QUE MODIFICA LA LOTT EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

Year of publication: 2019

NACE CODE of the relevant sector: H.493.- Otro transporte terrestre de pasajeros.

Impact Assessment of CNMC Position or Proposal report/PRO

1 Intro

1.1 Key features of the assessment

1.1.1 Short description of the type of report

La CNMC, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, ha emitido un informe para proponer de oficio cambios normativos sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) en materia de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (VTC).

1.1.2 Short description of the market

El informe de posición PRO/CNMC/003/18 emitido por la CNMC (en adelante, 'Informe PRO') proporciona una descripción del mercado evaluado principalmente enfocada a las diferencias regulatorias existentes entre el sector del taxi y el de los VTC, a nivel estatal, autonómico y local, especialmente en lo relativo a los requisitos de acceso y al ejercicio de la actividad.

En concreto, el Informe PRO desarrolla su descripción del mercado con base en tres extremos:

- 1) Las exigencias de autorización y número máximo de autorizaciones; mientras que los taxis están sometidos a numerus clausus, las autorizaciones de VTC han de limitarse a una proporción 1/30 respecto a las licencias de taxi.*
- 2) Compartimentación geográfica de los mercados: los VTC tienen limitada la capacidad para prestar sus servicios en territorio nacional como consecuencia del criterio de habitualidad en la comunidad autónoma de origen de la autorización.*
- 3) Precio y otras condiciones de prestación de los servicios: mientras que los taxis deben aplicar tarifas fijadas administrativamente, los VTC se someten a precios libres.*

Este mercado ha sido objeto de distintos expedientes por parte de la autoridad. Sirva como ejemplo el Expediente S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO, cuya Resolución, de fecha 28 de mayo de 2020, contiene un apartado dedicado a la caracterización del mercado. El mismo señala que el mercado afectado se enmarca en el sector de prestación de servicios de intermediación para contratar trayectos de transporte de pasajeros en vehículos de hasta 9 plazas (taxi y VTC).

En esencia, el servicio de transporte que proporcionan los VTC es prácticamente idéntico al que prestan los taxis, difiriendo únicamente en que la actividad de los VTC se limita a los servicios precontratados por medio de aplicaciones móviles, mientras que los taxis, además de por aplicación móvil, pueden contratarse mediante la captación en la calle, en una parada de taxis o por teléfono a través de una radioemisora.

En los casos de contratación por medio de aplicación, el modelo de negocio que desarrollan estas plataformas online depende de dos demandas interdependientes, lo que da lugar a un supuesto de los denominados mercados de dos caras ("two-sided markets"). Así, desde el punto de vista del cliente final, la prestación final a través de taxi o VTC es significativamente sustitutiva. Desde el punto de vista de la oferta, sin embargo, la sustituibilidad puede estar limitada, tanto por la normativa vigente como por costes de ajuste.

1.1.3 Short description of the regulatory framework

Las diferencias entre los servicios prestados por VTC y taxis vienen marcadas por la regulación aplicable a cada uno, que impone distintos requisitos de acceso y ejercicio a la actividad. Se trata, además, de una materia sujeta a diferentes reglas de distribución de competencias, de forma que coexiste regulación estatal, autonómica y local.

La normativa estatal relevante en la materia viene constituida por la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (LOTT), así como por su Reglamento de desarrollo (ROTT). La Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1 CE), pero prevé que las CC.AA. puedan asumir competencias en relación con el transporte terrestre desarrollado íntegramente en su territorio (art. 148.1 CE). En virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, el Estado delegó en todas las CC.AA. competencias relativas a los transportes discrecionales de viajeros, de tal manera que también corresponde a estas su ordenación y regulación.

Las CC.AA. han regulado el servicio de taxis con arreglo a dos modelos:

- (i) Disciplina la materia mediante norma de rango legal, con vocación de carácter completo.*
- (ii) Se limita a regular ciertos aspectos del servicio de taxis, pero sin llegar a disciplinar esta actividad de forma completa, de tal manera que las normas autonómicas han de ser completadas con la regulación estatal.*

Por último, la competencia municipal para ordenar y gestionar el servicio de taxis se reconoce por la Ley 7/1985, de 5 de abril, de Bases de Régimen Local (artículos 25.2 y 86.2), de modo que los Ayuntamientos pueden gestionar el servicio previamente configurado por las CC.AA.

Con respecto a las últimas reformas normativas de la actividad de transporte de pasajeros en vehículos de turismo, el Informe PRO apunta que el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, que modifica la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), que elevó a rango legal la posibilidad de establecer una proporción máxima de una autorización de VTC por cada treinta taxis en cada Comunidad Autónoma (ratio 1/30) y la regla de territorialidad o habitualidad, en virtud de la cual el 80% de los servicios de VTC deben prestarse en la Comunidad Autónoma donde se encuentre domiciliada la autorización (regla 80/20%), podría tener un efecto negativo sobre la competencia en el mercado.

El último hito regulatorio en este mercado es el Real Decreto-ley 13/2018, por el que se modifica de nuevo la LOTT, cuyas implicaciones para la competencia se analizan en el Informe PRO aquí evaluado, como se indica a continuación. Las principales consecuencias sobre la competencia del mencionado Real Decreto-ley 13/2018 son, por un lado, que, una vez finalizado el periodo transitorio de 4 años, las actuales autorizaciones nacionales VTC dejarán de poder prestar servicios en recorridos urbanos y solo podrán prestar servicios interurbanos y, por otra parte, que las autorizaciones nacionales VTC dejarán de poder desarrollar parte de su actividad en Comunidades Autónomas distintas a la de origen.

1.1.4 Short description of the rationale behind the act

El objeto del informe es analizar la reforma de la normativa aplicable a la actividad de los vehículos con conductor (VTC) propiciada por el Real Decreto-ley 13/2018, a la luz de los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia, así como ofrecer orientación a las

Comunidades Autónomas y Entidades Locales sobre las potenciales normas que regulen las actuaciones de los operadores con autorizaciones VTC estatal y/o autonómica.

2 Evaluation of the act

2.1 Relevance

2.1.1 Relevance of the sector

The regulatory proposal under analysis in this case mainly focuses on the VTC segment. In order to approximate the relevance of the affected market, the figures provided by the SABI database could be considered – or any other reliable database that reflects the financial situation of the Spanish companies- under the NACE H.493.- *Otro transporte terrestre de pasajeros*, which is indicated by the CNMC.

Nevertheless, **the Evaluator shall be aware that the figures that are presented below could include other services different to the ones of VTC, giving that they are classified under the same NACE code.** In order to implement a precise assessment of the specific case, the Evaluator should request the necessary information to the individual economic agents under evaluation.

Table 1: Relevance of the sector

Theme	Indicators	Possible sources	Shortcuts / comments
Economic weight and structure of the market	Sector turnover	SABI database	Total turnover in the other passenger land transport sector in 2019 is estimated at 9.486 million euros (0,76% of National GDP) .
	Number of firms	SABI database	The number of operators in the other passenger land transport sector in 2019 is estimated at 3.054 empresas .
Labour and employment	Number of taxis licenses	Ministerio de Fomento e Instituto Nacional de Estadística (INE)	The number of taxi licenses by January 2019 is estimated at 65.973 licenses .
	Number of VTC licenses	Ministerio de Fomento e Instituto Nacional de Estadística (INE)	The number of VTC licenses by January 2019 is estimated at 13.125 licenses .
	Percentage of VTC licenses over the total of taxi licenses and VTC, by region.	Ministerio de Fomento e Instituto Nacional de Estadística (INE)	The CC.AA. where the VTC operators have more weight are Madrid (29%), Cantabria (23%), Andalucía (17%), Cataluña (15%), Murcia (13%), Castilla y León (12%) and Navarra (12%). In some CC.AA., however, the weight of the licenses is testimonial, being in all cases below 5%: Extremadura (30 licenses), Canarias (30 national licenses and 207 autonomic), Castilla-La Mancha (45 licenses) o País Vasco (94 licenses).

2.1.2 Relevance of the act

Table 2: Relevance of the act

OECD Competition Issues	Specific question	Comments from the act and supporting documents (Deliverable 3)
A. Limits the number or diversity of operators	A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio	El hecho de que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor dejen de poder prestar servicios urbanos, una vez finalizado el periodo transitorio de cuatro años, incidirá negativamente sobre el servicio prestado a los usuarios finales, elevando los precios de transporte urbano e interurbano, reduciendo su disponibilidad y aumentando los tiempos de espera para los usuarios, reduciendo con ello la calidad del servicio prestado y desincentivando las innovaciones de taxis y VTC.
	A5. Creación de barreras geográficas para que las empresas suministren bienes, servicios, o trabajo, o realicen inversiones	El hecho de que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor dejen de poder desarrollar parte de su actividad en Comunidades Autónomas distintas a la de origen, una vez finalizado el periodo transitorio de cuatro años, ("regla de la habitualidad") incidirá negativamente sobre el servicio prestado a los usuarios finales, elevando los precios de transporte urbano e interurbano, reduciendo su disponibilidad y aumentando los tiempos de espera para los usuarios, reduciendo con ello la calidad del servicio prestado y desincentivando las innovaciones de taxis y VTC.
(*) Additional Competition issues identified by the CNMC in this type of act	E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	<p>Se prevé que las Comunidades Autónomas y Entidades locales puedan ejercer sus competencias sobre los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, siempre que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El servicio se desarrolle íntegramente en su respectivo ámbito territorial y la modificación se refiera a condiciones de precontratación, solicitud de servicios, captación de clientes, recorridos mínimos y máximos, servicios u horarios obligatorios y especificaciones técnicas del vehículo, y - Esté orientada a la mejor gestión de la movilidad interior de viajeros o a garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente. <p>Por tanto, existe el riesgo de que se introduzcan mayores restricciones y se aumente aún más la compartimentación de estas actividades por todos los territorios.</p>

2.2 Effectiveness

2.2.1 Outreach: qualitative assessment

In the Annex 1 we have included some suggested questions that the Evaluator could make to both the policymakers to whom this report is referred and to the academics with expertise in this practice.

2.2.2 Outreach: quantitative assessment

Given the available data it can be concluded that the report publication had a significant outreach, in comparison with other studies made by the CNMC.

Theme	Indicators	Source
Outreach to the general public	2.119 downloads from the CNMC's website	CNMC
Outreach to the general press	<p>PRO's publication had a significant outreach in the general press.</p> <p>Below it can be found some articles published in economic and general magazines and newspapers:</p> <ul style="list-style-type: none"> — https://www.elmundo.es/economia/2019/01/24/5c49f1f421efa0c2208b467e.html — https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/01/24/companias/1548347637_954962.html — https://www.lavanguardia.com/economia/20190124/454287219485/competencia-nueva-regulacion-taxi-vtc-afectara-usuario.html — https://www.elperiodico.com/es/economia/20190124/amp-cmnc-pide-comunidades-regulen-7265892 — https://www.lasexta.com/noticias/economia/competencia-asegura-que-limitar-los-vtc-aumentara-las-tarifas-y-bajara-la-calidad-del-taxi-video_201901255c4b17a90cf2cb3e1c3a0fda.html 	Web research

2.3 Efficiency

2.3.1 Efficiency for the CNMC

This section will be completed by the CNMC depending on the availability of data on production costs of the act.

2.4 Coherence

Checklist	Yes	No
-----------	-----	----

<i>Does the PRO clearly define the regulatory framework?</i>	<i>X</i>	
<i>Are the PRO recommendations aligned with the existing measures of the sector?</i>	<i>X</i>	
<i>Is it possible to identify other CNMC acts which are consistent with the key findings of the PRO report?</i>	<i>X</i>	

The CNMC has repeatedly mentioned that the transport sector, and particularly, the passenger land transport sector is subject of a wide regulation (example, IPN/CNMC/012/15, IPN/CNMC/020/19 o LA/08/2018) ¹. Specifically, it is emphasised that the regulation introduces restrictions that have not been justified under the principles of necessity and proportionality. Thus, the recommendations listed in the PRO are completely in line with other regulation and previous studies related to this market. In those regulation and studies, it has been concluded that the authorities should opt for a regulation that is based on a global approach of the passenger land transport activity in order to improve the service to the final users and the citizenship as a whole. The regulation shall not imply any discrimination within operators and should respect the principles of good economic regulation.

¹ Deliverable 3 includes other similar actions: IPN/CNMC/013/15; IPN/CNMC/003/20; LA/01/2018; and LA/03/2019.

3 Impact assessment

3.1 Direct impact of the PRO report

Action sought by the CNMC	Actions	Status of implementation
<u>General considerations:</u> <ul style="list-style-type: none"> — Recommendation 1 is aimed towards the autonomic and local governments. Therefore, the degree of compliance and implementation will vary depending on each Autonomic Community. Below we have grouped the Communities depending on their compliance degree. — Recommendations 2 and 3 are aimed towards the Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. 		
<p>1) Dado que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales pueden ejercer sus competencias sobre los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, existe el riesgo de que se introduzcan mayores restricciones y se aumente aún más la compartimentación de esta actividad por todos los territorios.</p> <p>Las principales recomendaciones de la CNMC al respecto son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar normativa autonómica respetuosa con los principios de necesidad y proporcionalidad, a la mayor brevedad, para que puedan prestarse servicios VTC urbanos, evitando el establecimiento de requisitos que perjudiquen innecesariamente a los usuarios finales. 	<p><u>Partially implemented</u></p> <p>No regulado en Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, La Rioja, Madrid, Melilla, Murcia, Navarra y Asturias.</p>	<p><u>Partially implemented</u></p> <p>En la medida en que no se aprueba normativa autonómica respetuosa con el principio de regulación económica eficiente.</p>
	<p><u>Non-implemented</u></p> <p>País Vasco Decreto 200/2019, de 17 de diciembre.</p>	<p><u>Non-implemented</u></p> <p>No se siguen las recomendaciones de la CNMC, optándose (i) por establecer, tanto para la solicitud de servicios como la cumplimentación del contrato de arrendamiento de vehículos con conductor, con carácter obligatorio, la obligación de realizar la contratación con una antelación mínima de 30 minutos a su prestación efectiva, y (ii) la inclusión de prohibiciones como la geolocalización de los vehículos o el estacionamiento en vías públicas cuando no se está prestando el servicio.</p> <p><u>Scope of the subsequent amendments</u></p> <p>La CNMC ha acordado la interposición de recurso contencioso-administrativo contra determinadas previsiones relativas al alquiler de vehículos de turismo con conductor (VTC) introducidas en el Decreto 200/2019, de condiciones de prestación del servicio de arrendamiento con conductor o</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Revisar las condiciones de explotación del servicio de las VTC, tanto en las autorizaciones nacionales como en las eventuales autonómicas, evitando discriminaciones injustificadas en la regulación autonómica y local entre las autorizaciones de taxi y VTC en materia de contratación, horarios y calendario, características de los vehículos, circulación y estacionamiento. - Al menos mientras se limite el ámbito de las autorizaciones nacionales VTC a los servicios interurbanos, suprimir la regla de proporcionalidad 1/30 en la concesión de autorizaciones nacionales VTC, ya que deja de tener sentido su justificación a la luz de los criterios del Tribunal Supremo. - Establecer un régimen flexible en cuanto a la posibilidad de prestación temporal de servicios VTC en Comunidades Autónomas distintas a la de origen, en beneficio de los usuarios finales. - Flexibilizar el régimen regulatorio del taxi, revisando la regulación y eliminando numerosas restricciones que impiden o dificultan la mayor eficiencia y la mejora de la calidad del servicio y posibilitando la existencia de un mayor número de operadores. 		<p>conductora y con autorización de ámbito nacional (VTC-N) en la Comunidad Autónoma de Euskadi.</p> <p>La CNMC no cuestiona la norma en su conjunto, sino únicamente determinados preceptos de la misma. En concreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La exigencia de un período mínimo de precontratación de 30 minutos. - La prohibición de circular por vías públicas cuando no se esté prestando el servicio. - La obligación de no visibilizar la disponibilidad del vehículo VTC cuando esté estacionado en la vía pública. - La prohibición de geolocalización de los vehículos disponibles. - La CNMC considera que tales preceptos restringen la competencia y no están suficientemente justificados desde la óptica del bienestar general. En febrero de 2020, la CNMC requirió formalmente al Gobierno vasco para que revisara los preceptos identificados como problemáticos en el Decreto. El Gobierno vasco rechazó el requerimiento. <p>Además, el TSJ del País Vasco ha anulado las restricciones relativas a la exigencia de contratar estos servicios con al menos 30 minutos de antelación y la prohibición de geolocalización de los vehículos disponibles. Este pronunciamiento viene dado como resultado de un proceso iniciado por la empresa UBER, aunque la propia CNMC presentó su propio recurso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Coordinarse con otras Administraciones, al objeto de evitar una mayor 	<p><u>Non-implemented</u> Islas Baleares Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero</p>	<p><u>Non-implemented</u> No se siguen las recomendaciones de la CNMC, optándose por (i) la fijación de condiciones de precontratación/solicitud de los servicios (periodo mínimo de 15 minutos que podrá</p>

<p>compartimentación de estas actividades por territorios. Se recuerda que tanto las CC.AA. como las Corporaciones locales pueden solicitar la asistencia técnica de la CNMC y de las autoridades de competencia autonómicas para minimizar el impacto negativo sobre la competencia de sus regulaciones.</p>		<p>ser ampliado por los Entes Locales en el ámbito de sus competencias), y (ii) la inclusión de la prohibición de permanecer estacionados en las vías públicas.</p> <p>Además, corresponderá a los Ayuntamientos y Entes Locales determinar y limitar, en relación con estos servicios, los aspectos relacionados con la utilización del dominio público viario, la gestión del tráfico urbano, la protección del medio ambiente y la prevención de la contaminación atmosférica.</p> <p><u>Scope of the subsequent amendments</u></p> <p>No tenemos constancia de que existan modificaciones posteriores.</p>
	<p><u>Non-implemented</u></p> <p>Cataluña</p> <p>Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero.</p>	<p><u>Non-implemented</u></p> <p>No se siguen las recomendaciones de la CNMC, optándose por (i) la fijación de condiciones de precontratación/solicitud de los servicios (periodo mínimo de 15 minutos que podrá ser ampliado por los Entes Locales en el ejercicio de sus competencias), y (ii) la inclusión de prohibiciones como la geolocalización de los vehículos o el estacionamiento en vías públicas cuando no se está prestando el servicio.</p> <p>Además, se habilita a los Ayuntamientos o a los Entes Metropolitanos legalmente constituidos la ordenación y gestión de las diferentes modalidades de servicios urbanos de transporte.</p> <p><u>Scope of the subsequent amendments</u></p> <p>Mediante el Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona se establecen las siguientes limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Especificaciones técnicas para los vehículos (i.e. límite de antigüedad, requisitos medioambientales, etc.). - Dos días de descanso semanal obligatorios para los vehículos VTC.

		<ul style="list-style-type: none"> - Dos turnos (diurno y nocturno) con un número máximo de horas limitado para los conductores. - Se aumenta el intervalo de tiempo fijado hasta un mínimo de 60 minutos. <p><i>El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante auto de fecha 9 de julio de 2019 acordó la suspensión cautelar de la vigencia de la previsión del Reglamento relativa a la precontratación (artículo 11) con base, principalmente, en la presunción que de ilegalidad manifiesta tiene la misma, así como otras previsiones relacionadas con la obligación de registro y el establecimiento de un régimen sancionador, estimando parcialmente las medidas cautelares formuladas por la empresa Luxury VTC.</i></p>
	<p><u>Non-implemented</u> Valencia Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo</p>	<p><u>Non-implemented</u> No se siguen las recomendaciones de la CNMC, optándose por (i) la fijación de condiciones de precontratación/solicitud de los servicios (periodo mínimo de 15 minutos), y (ii) la inclusión de prohibiciones como la geolocalización de los vehículos o el estacionamiento en vías públicas cuando no se está prestando el servicio o en lugares de concentración y generación de demanda.</p> <p><i>Además, se habilita a las Entidades Locales, en el ejercicio de sus competencias, a incrementar los tiempos de precontratación de servicios.</i></p> <p><u>Scope of the subsequent amendments</u> <i>En la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de auto-taxi dentro del término municipal de Elche se establece, en su disposición adicional segunda, que el tiempo mínimo de precontratación de los servicios será de 60 minutos cuando el servicio tenga su origen dentro del término municipal de Elche.</i></p>

	<p><u>Non-implemented</u> Aragón Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo</p>	<p><u>Non-implemented</u> No se siguen las recomendaciones de la CNMC, optándose por (i) la fijación de condiciones de precontratación/solicitud de los servicios (periodo mínimo de 15 minutos), y (ii) la inclusión de prohibiciones como la geolocalización de los vehículos o el estacionamiento en vías públicas cuando no se está prestando el servicio.</p> <p><u>Scope of the subsequent amendments</u> No tenemos constancia de que existan modificaciones posteriores.</p>
	<p><u>Non-implemented</u> Galicia Ley 7/2019, de 23 de diciembre</p>	<p><u>Non-implemented</u> No se siguen las recomendaciones de la CNMC, optándose únicamente por la fijación de un periodo mínimo de 15 minutos para la precontratación/solicitud de servicios.</p> <p><u>Scope of the subsequent amendments</u> No tenemos constancia de que existan modificaciones posteriores.</p>
<p>2) Derogar la regla de la habitualidad y apostar por una actuación normativa que, teniendo como objeto la mejora del servicio para los usuarios finales y para el conjunto de la ciudadanía, parta de un enfoque global de la actividad de transporte en vehículos de turismo, de forma que la regulación aplicable a taxis y VTC respete los principios de buena regulación económica, en beneficio de los consumidores y usuarios.</p>	<p><u>Non-implemented</u> Ninguna acción aplicada</p>	<p><u>Non-implemented</u> El Real Decreto-ley 13/2018 fue convalidado el 25 de octubre de 2018, acordándose su tramitación como proyecto de ley, sin que hasta la fecha se haya aprobado la ley correspondiente, y sin tener en cuenta esta recomendación.</p>

<p>3) Replantear la limitación del ámbito de las autorizaciones nacionales de arrendamiento de vehículos con conductor y apostar por una actuación normativa que, teniendo como objeto la mejora del servicio para los usuarios finales y para el conjunto de la ciudadanía, parta de un enfoque global de la actividad de transporte en vehículos de turismo, de forma que la regulación aplicable a taxis y VTC respete los principios de buena regulación económica, en beneficio de los consumidores y usuarios.</p>	<p><u>Non-implemented</u> Ninguna acción aplicada</p>	<p><u>Non-implemented</u> El Real Decreto-ley 13/2018 fue convalidado el 25 de octubre de 2018, acordándose su tramitación como proyecto de ley, sin que hasta la fecha se haya aprobado la ley correspondiente, y sin tener en cuenta esta recomendación.</p>
---	--	---

3.2 Impact on the specific market

Even though the recommendations aimed to the CCAA (*recommendation 1*) are framed under the category “E2. *Insufficient regulatory framework*”, it is also true that they are inextricably related with the recommendations that are more focused on a reduction of entry barriers in the VTC market. That is why it is considered that the parameters found in the literature regarding the latter case, would be applicable to the variables of interest: number of licenses and waiting times.

Given that the potential impact on price and demand in this type of services are interdependent, and with the objective to avoid an overlap in the potential impact estimation on consumers gains, we will omit these variables from the analysis. Hence, we will exclusively limit the analysis to estimate the impact -in terms of additional earnings- that could have resulted from the new licenses. The results in the following table address the potential welfare loss for the consumers that could result from not implementing the CNMC recommendations.

OECD Competition issues	Relevant recommendation	Impact	Indicator	Parameters proposed for the impact assessment		Data
				Parameters proposed for the impact assessment	Potential economic impact under the proposed approach	
<p>E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.</p> <p>A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio.</p> <p>A5. Creación de barreras geográficas para que las empresas suministren</p>	<p>Recommendation 1)</p> <p>Recommendation 2)</p> <p>Recommendation 3)</p>	<p>Market structure</p>	<p>Potential increase in the number of licenses</p>	<p>From its literature review, the CNMC found that the number of operators could be increased at 12% if entry barriers are reduced.</p> <p>The specific sources of these parameters are presented in Annex 2.</p>	<p>We recommend applying a potential increase in the number of operators of 12% derived from the reduction of entry barriers.</p>	<p>Considering that the implementation of the CNMC recommendations and that the subsequent reduction of entry barriers could have supposed an estimated increase in the number of VTC licenses of 12%, the welfare loss derived from not implementing the CNMC's recommendations is estimated at 1.575 licenses².</p> <p>In the case under evaluation, this figure could be approximated to the increase in the number of employees if we assume that these new licenses would be exploited by, at least, one worker. That increase could</p>

² En términos de ingresos, las nuevas licencias podrían suponer un **incremento de la facturación** del sector de 82,9 millones de euros (véase Anexo 3).

bienes, servicios, o trabajo, o realicen inversiones.						<p>be larger if the license would be exploited by several workers.</p> <p>The methodology used to quantify the potential impact is shown in Annex 3.</p> <p>The Evaluator must consider that, after the transitional period of 4 years, after which VTCs will not be able to operate in urban areas, the quantification could require an adjustment to the figure originally estimated in response to a potential exit of VTC operators.</p>
		Consumers' satisfaction	Reduction in the waiting times	<p>From its literature review, the CNMC found that the waiting times could decrease between 2% and 7% if entry barriers are reduced.</p> <p>The specific sources of these parameters are presented in Annex 2.</p>	<p>To be conservative, we recommend applying a potential decrease in waiting times of 5% derived from the reduction of entry barriers.</p>	<p>Considering that the implementation of the CNMC recommendations and that the subsequent reduction of entry barriers could have supposed an estimated decrease in the waiting times of 5%, the welfare loss derived from not implementing the CNMC's recommendations is estimated at 94 cents per euro per route.</p> <p>The methodology used to quantify the potential impact is shown in Annex 3</p>

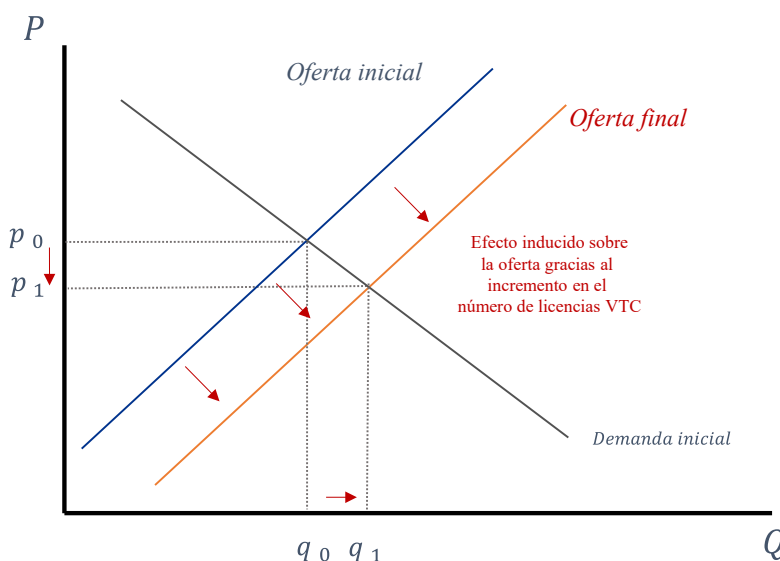
3.3 Impact on the wider economy

	Yes	No
<i>The recommendations were fully or partially implemented?</i>		X
<i>Recommendations had an impact on the specific market?</i>		X
<i>The specific market has a relevant weight in the wider economy?</i>		X

The analysed PRO is referred to the VTC segment, whose figures are registered under the NACE H.493.- *Otro transporte terrestre de pasajeros*. However, this is not the only activity, which is framed in that NACE, and thus, its weight over GDP should be treated carefully. That weight is estimated in 0,76% of GDP in 2019. Given the lower weight of the sector and the fact that the recommendations of the CNMC were not implemented by the appropriate organs, a significant spill over effect on the wider economy could not be expected in the case at hand.

The expected effect in the case that the recommendations had been implemented, would have been a positive supply shock, derived from the number of the awarded licenses and related to a potential reduction in the price of the service, in favour of the consumer. A theoretical example of the shock is presented below:

Theoretical example of a shift in the supply curve



4 Conclusions

The main conclusions extracted from the PRO are presented below:

- The report concludes that the new measures included in RD-Ley 13/2018³ - which are considered as unjustified from the point of view of the principles of need and proportionality - would restrict competition. This view is justified given that the measures have a negative impact on the services provided to the final users by increasing the waiting times. It is also argued that the negative effect is explained by the lower quality of the service and by not boosting innovation in taxis and VTC.
- The CNMC, who advocates in this particular sector for a VTC and taxi regulation which complies with the principles of a good economic regulation, which explicitly relates to the removal of any local restrictions to the taxi activity functioning and a greater number of entrants (based on the consideration by the CNMC that taxi and VTX services are substitutes), proposes a set of recommendations to eliminate or mitigate entry barriers in the VTC segment and discrimination towards the taxi sector. These recommendations have been grouped in three blocks to evaluate the degree of compliance. Regarding compliance, it is considered that most of the mentioned recommendations have not been implemented by the bodies towards the recommendations were aimed. Despite the implementation of some of the recommendations by certain CC.AA., it cannot be argued that they were fully applied given that there is no evidence of any autonomic regulation in line with the principle of efficient economic regulation.
- In order to estimate the **consumers' welfare loss** derived from not implementing the recommendations, the Evaluator could use the available data on the **number of licenses, sectors' income or waiting times of the customers**. Given that the effect over turnover or income in the sector and the price of providing this service are interrelated, and also, both will depend on the impact on competition due to the entry of new operators, it has been decided to only evaluate the potential impact of the recommendations on the sector's income. This has been decided in order to avoid any overlapping within both effects and to be conservative.
- The loss in terms of number of VTC's licenses is estimated in **1.575 licenses**⁴, which could have been awarded if the CNMC's recommendations had been implemented. Consequently, the sector income could have been increased in **82,9 million euros**⁵. Moreover, if it is supposed that each additional license could generate, as a minimum, an additional employee, **the estimated effect** could be **transferred to the employment** in the sector. Last but not least, in monetary terms, the waiting times caused by the restrictions in the sector would suppose **94 cents of euro per route** to the consumers.
- The analysed PRO is referred to the VTC segment, whose figures are registered under NACE H.493.- *Otro transporte terrestre de pasajeros*. However, this is not the only activity, which is framed in that NACE, and thus, its weight over GDP should be treated carefully. That weight is estimated in 0,76% of GDP in 2019. Given the lower weight of the sector and the fact that the

³ The main consequences over competition under RD-Ley 13/2018 are, on one hand, that, once the transitory 4 year period is finalised, the current VTC national licenses will not be allowed to provide services in the urban routes and will only provide interurban services. On the other hand, the VTC national licenses will no longer develop their activities in the Autonomic Communities that differ to the ones where they have their origin.

⁴ This figure can be approximated to the increase in the number of employees assuming that, as a minimum, the new licenses would be exploited by a single worker.

⁵ For a more detailed explanation of the potential effect quantification, see Annex 3.

recommendations of the CNMC were not implemented by the appropriate organs, a significant spill over effect on the wider economy could not be expected in the case at hand.

Annex 1. Questionnaires

Policy makers

- *Was the market in need of reforms/updates? If yes, which were the main concern from a competition policy point of view?*
- *Were you aware by possible market operators concern over the functioning of the market addressed by the PRO report?*
- *Which were the needs the PRO report aimed to address?*
- *How urgent were the issues to be addressed by the PRO report?*

Qualitative assessment: effectiveness

Policy makers

- *Please describe your overall knowledge of the PRO report and your familiarity with it.*
- *What was the primary use of the PRO report during the policy-making process?*
- *Were the results of the PRO report a clear factor in your final decision making?*
- *Would have you carried out the same reforms/changes even without the PRO report?*

Experts

- *Do you consider that MS is consistent with overall competition law framework and principle?*
- *Do you think that the recommendations were sufficiently clear to be effectively implemented by relevant policy makers?*
- *Overall, how would you consider the potential utility of the PRO report?*

Annex 2. List of parameters applied by the CNMC in its economic studies

Indicator	Parameter			Source
	Found in the Literature	Average Value	Recommended Value	
Reduction in waiting time	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
Reduction in prices	3%-35%	19%	5%	CNMC: UM/085/15
				Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006.
				Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
				CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
Increase in employment	1%-12%	7%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre.
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978.
				Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper N° 1336, marzo.
				FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report.
				Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry". Nber working paper series.
Increase in sales and production	4%-11%	8%	5%	Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi).
				Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
Increase in the number of operators	12%	12%	12%	Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.

Annex 3. Impact Assessment Methodology

In order to quantify the potential economic impact of the Market Study on the consumer's welfare, we have applied several parameters based on the economic literature that has been frequently cited by the CNMC in entry barrier cases. These parameters have been implemented to the main indicators in the VTC sector: (1) number of licenses; and (2) Waiting times.

Number of licenses

According to the literature review, the number of operators could be increased at 12% if entry barriers are reduced.

If we take as a reference the number of VTC licenses in Spain, that by January 2019 were estimated in 13.125 and applying the potential increase (12%) given that the CNMC's recommendations were applied, the amount of potential awarded licenses could have total **1.575 new licenses**. These additional licenses would result in, as a minimum, in one additional employee for each one of those licenses. Hence, the **effect on employment** would be equally significant.

Income in the sector

The Economic Memory of the Decree estimates an average annual income of 52.667 euros per VTC⁶ license. If we do not take into account the potential price reduction caused by the authorization of new licenses, and thus, assuming that it remains constant for the sake of the analysis, the estimated income increase due to the estimated change in the number of licenses would be **82,9 million euros**. In other terms, the new licenses would imply an increase in the activity's income of almost 83 million euros.

Waiting times

Lastly, we estimate the impact of the restrictions on the waiting time experienced by the consumers. Based on the economic literature, it is found that the waiting times could decrease between 2% and 7% if entry barriers are reduced. In the case under analysis, the CNMC's recommendations considered the elimination of the waiting time to equalise it to the taxi procurement, which was not subject of this restriction. As a result, we have estimated the welfare loss taking into account the 15 minutes required to the VTC in most of the CC.AA.

In order to estimate the monetary value of those 15 minutes we rely on the minimum interprofessional wage of 2019 (900 euros per month, analogous to 3.8 euros per hour). Considering that parameter, it has been estimated that those 15 minutes of waiting time bore by the consumers in most of the country would suppose **94 cent of euro per route**.

⁶ Even though this figure is referred to Uber y Cabify, we consider it appropriate to extrapolate it to the remaining VTC licenses. Source: https://elpais.com/economia/2019/01/24/actualidad/1548354205_210866.html