

**Título del acto: 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**

**Año de publicación: 2019**

**CNAE del sector relevante: H.493.- Otro transporte terrestre de pasajeros.**

# **Evaluación del impacto de la CNMC**

## **Informes de Posición o Propuestas/PRO**



# 1 Introducción

## 1.1 Características clave de la evaluación

### 1.1.1 Breve descripción del tipo de informe evaluado

*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 Breve descripción del mercado evaluado

*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 Breve descripción del marco regulatorio

*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 Breve descripción de la justificación tras el acto

*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 Evaluación del acto

### 2.1 Relevancia

#### 2.1.1 Relevancia del sector

La propuesta regulatoria analizada en este caso se centra fundamentalmente en el segmento de los VTC. Para aproximar la relevancia del sector afectado, se podrían considerar las cifras reportadas por la base de datos SABI -o cualquier otra base de datos fiable que refleje la situación financiera de las empresas españolas- para el CNAE H.493.- *Otro transporte terrestre de pasajeros*, el cual viene indicado por la propia CNMC.

Sin embargo, el Evaluador debe ser consciente de que las cifras que se presentan a continuación **pueden incluir otros servicios distintos a los de VTC, igualmente registrados bajo el CNAE mencionado**. Por ello, para realizar una evaluación precisa de cada caso específico, el Evaluador podría solicitar la información necesaria a los agentes económicos individuales bajo análisis.

**Table 1: Relevancia del sector**

Categoría	Indicadores	Fuentes de información	Comentarios / Resultados
Peso económico y estructura del mercado	Facturación total del sector	Base de datos SABI	La facturación total del sector de 'otro transporte terrestre de pasajeros' en 2019 se estima en <b>9.486 millones de euros (0,76% del PIB)</b> .
	Número de operadores	Base de datos SABI	El número de operadores en el sector de 'otro transporte terrestre de pasajeros' en 2019 se estima en <b>3.054 empresas</b> .
Mercado de trabajo y empleo	Número de autorizaciones de taxis	Ministerio de Fomento e Instituto Nacional de Estadística (INE)	El número de autorizaciones de taxi a enero de 2019 se estima en <b>65.973 licencias</b> .
	Número de autorizaciones de VTC	Ministerio de Fomento e Instituto Nacional de Estadística (INE)	El número de autorizaciones de VTC a enero de 2019 se estima en <b>13.125 licencias</b> .
	Porcentaje de autorizaciones de VTC sobre el total de autorizaciones de taxis y VTC, por región	Ministerio de Fomento e Instituto Nacional de Estadística (INE)	Las CC.AA. donde los operadores VTC tienen un mayor peso son Madrid (29%), Cantabria (23%), Andalucía (17%), Cataluña (15%), Murcia (13%), Castilla y León (12%) y Navarra (12%). En algunas CC.AA., sin embargo, el peso de las autorizaciones VTC es testimonial, siendo en todos los casos inferior al 5%: Extremadura (30 autorizaciones), Canarias (30 autorizaciones nacionales y 207 autonómicas), Castilla-La Mancha (45 autorizaciones) o País Vasco (94 autorizaciones).

## 2.1.2 Relevancia del acto

**Tabla 2: Relevancia del acto**

Fallos de mercado OCDE	Problema específico	Comentarios del acto / Entregable 3
<b>A. Límites al número o variedad de los operadores</b>	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.
<b>(*) Fallos de mercado adicionales identificados por la CNMC en este tipo de actos</b>	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"> <li>- 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</li> <li>- 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.</li> </ul> <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 Efectividad

### 2.2.1 Alcance: evaluación cualitativa

En el Anexo 1 se presentan una serie de preguntas que el Evaluador podrá realizar a los policy-makers a los que se dirige el informe y a los académicos expertos en el área de práctica.

### 2.2.2 Alcance: evaluación cuantitativa

Con los datos disponibles puede concluirse que la publicación del informe tuvo un outreach considerable, en comparación con otros actos producidos por la CNMC.

Tipo de outreach	Indicadores	Fuente de información
Sobre el público en general	<b>2.119 descargas de la página web de la CNMC</b>	CNMC
Repercusión en prensa	<p>La publicación del PRO tuvo un <b>impacto considerable</b> en la prensa general.</p> <p>A continuación, se señalan algunas de las noticias publicadas en los principales periódicos generales y económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <a href="https://www.elmundo.es/economia/2019/01/24/5c49f1f421efa0c2208b467e.html">https://www.elmundo.es/economia/2019/01/24/5c49f1f421efa0c2208b467e.html</a></li> <li>— <a href="https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/01/24/companias/1548347637_954962.html">https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/01/24/companias/1548347637_954962.html</a></li> <li>— <a href="https://www.lavanguardia.com/economia/20190124/454287219485/competencia-nueva-regulacion-taxi-vtc-afectara-usuario.html">https://www.lavanguardia.com/economia/20190124/454287219485/competencia-nueva-regulacion-taxi-vtc-afectara-usuario.html</a></li> <li>— <a href="https://www.elperiodico.com/es/economia/20190124/amp-cmnc-pide-comunidades-regulen-7265892">https://www.elperiodico.com/es/economia/20190124/amp-cmnc-pide-comunidades-regulen-7265892</a></li> <li>— <a href="https://www.lasexta.com/noticias/economia/competencia-asegura-que-limitar-los-vtc-aumentara-las-tarifas-y-bajara-la-calidad-del-taxi-video_201901255c4b17a90cf2cb3e1c3a0fda.html">https://www.lasexta.com/noticias/economia/competencia-asegura-que-limitar-los-vtc-aumentara-las-tarifas-y-bajara-la-calidad-del-taxi-video_201901255c4b17a90cf2cb3e1c3a0fda.html</a></li> </ul>	Investigación en internet

## 2.3 Eficiencia

### 2.3.1 Eficiencia para la CNMC

*Este apartado será completado por la CNMC en función de la disponibilidad de datos de costes de producción del acto.*

## 2.4 Coherencia

Checklist	Sí	No
¿Define claramente el Informe PRO el marco regulatorio del sector?	X	
¿Se encuentra el Informe PRO y sus recomendaciones alineadas con las medidas existentes en el sector?	X	
¿Es posible identificar otros actos de la CNMC consistentes con las recomendaciones del Informe PRO?	X	

La CNMC ha manifestado en numerosas ocasiones que el sector del transporte y, en particular, el transporte en vehículos de pasajeros está sujeto a una regulación muy amplia (ej. IPN/CNMC/012/15, IPN/CNMC/020/19 o LA/08/2018)<sup>1</sup>. En concreto, señala que esta regulación introduce restricciones que no han sido debidamente justificadas desde la perspectiva de los principios de necesidad y proporcionalidad. Por lo tanto, las recomendaciones contenidas en el PRO están completamente alineadas con otra normativa y estudios previos relacionados con este mercado, concluyendo todos ellos que las autoridades han de optar por una regulación que, con el objetivo de mejorar el servicio para los usuarios finales y para la ciudadanía en su conjunto, se base en un enfoque global de la actividad de transporte en vehículos de pasajeros, sin que ello genere ninguna discriminación entre operadores, y respetando los principios de buena regulación económica.

<sup>1</sup> El Entregable 3 relaciona otras acciones vinculadas: IPN/CNMC/013/15; IPN/CNMC/003/20; LA/01/2018; y LA/03/2019.



## 3 Análisis de impacto

### 3.1 Impacto directo del Informe PRO

Recomendación de la CNMC	Acción / Acto con el que se cumple	Estado de la implementación
<b><u>Consideraciones generales:</u></b> — La Recomendación 1 se dirige a los gobiernos autonómicos y locales. Por tanto, el grado de cumplimiento e implementación de dicha recomendación variará en función de cada Comunidad Autónoma. A continuación, se agrupan las distintas Comunidades según su grado de cumplimiento. — Las Recomendaciones 2 y 3 se dirigen al Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.		
<b>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.</b>  <b>Las principales recomendaciones de la CNMC al respecto son las siguientes:</b>  - <b>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.</b>	<b><u>Parcialmente implementada</u></b> No regulado en Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Extremadura, La Rioja, Madrid, Melilla, Murcia, Navarra y Asturias.	<b><u>Parcialmente implementada</u></b> En la medida en que no se aprueba normativa autonómica respetuosa con el principio de regulación económica eficiente.
	<b><u>No implementada</u></b> País Vasco Decreto 200/2019, de 17 de diciembre.	<b><u>No implementada</u></b> 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.  <b><u>Alcance de modificaciones posteriores</u></b> 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

<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>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.</b></li> <li>- <b>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.</b></li> <li>- <b>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.</b></li> <li>- <b>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.</b></li> </ul>		<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"> <li>- La exigencia de un período mínimo de precontratación de 30 minutos.</li> <li>- La prohibición de circular por vías públicas cuando no se esté prestando el servicio.</li> <li>- La obligación de no visibilizar la disponibilidad del vehículo VTC cuando esté estacionado en la vía pública.</li> <li>- La prohibición de geolocalización de los vehículos disponibles.</li> <li>- 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.</li> </ul> <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"> <li>- <b>Coordinarse con otras Administraciones, al objeto de evitar una mayor</b></li> </ul>	<p><b>No implementada</b> Islas Baleares Decreto-ley 1/2019, de 22 de febrero</p>	<p><b>No implementada</b> 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><b>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.</b></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><b><u>Alcance de modificaciones posteriores</u></b> No tenemos constancia de que existan modificaciones posteriores.</p>
	<p><b><u>No implementada</u></b> Cataluña Decreto-ley 4/2019, de 29 de enero.</p>	<p><b><u>No implementada</u></b> 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><b><u>Alcance de modificaciones posteriores</u></b> Mediante el Reglamento del Área Metropolitana de Barcelona se establecen las siguientes limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificaciones técnicas para los vehículos (i.e. límite de antigüedad, requisitos medioambientales, etc.).</li> <li>- Dos días de descanso semanal obligatorios para los vehículos VTC.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos turnos (diurno y nocturno) con un número máximo de horas limitado para los conductores.</li> <li>- Se aumenta el intervalo de tiempo fijado hasta un mínimo de 60 minutos.</li> </ul> <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><b><u>No implementada</u></b> Valencia Decreto-ley 4/2019, de 29 de marzo</p>	<p><b><u>No implementada</u></b> 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><b><u>Alcance de modificaciones posteriores</u></b> <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><b><u>No implementada</u></b>  Aragón  Decreto-ley 7/2019, de 12 de marzo</p>	<p><b><u>No implementada</u></b>  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><b><u>Alcance de modificaciones futuras</u></b>  No tenemos constancia de que existan modificaciones posteriores.</p>
	<p><b><u>No implementada</u></b>  Galicia  Ley 7/2019, de 23 de diciembre</p>	<p><b><u>No implementada</u></b>  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><b><u>Alcance de modificaciones futuras</u></b>  No tenemos constancia de que existan modificaciones posteriores.</p>
<p><b>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.</b></p>	<p><b><u>No implementada</u></b>  Ninguna acción aplicada</p>	<p><b><u>No implementada</u></b>  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><b>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.</b></p>	<p><b><u>No implementada</u></b>  <i>Ninguna acción aplicada</i></p>	<p><b><u>No implementada</u></b>  <i>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.</i></p>
---	--	---

## 3.2 Impacto sobre el mercado específico

Si bien las recomendaciones dirigidas a las CCAA (*recomendación 1*) se enmarcan en la categoría de "E2. Desarrollo normativo insuficiente", lo cierto es que guardan una estrecha relación con las recomendaciones más directamente enfocadas a reducir las barreras a la entrada en el mercado de VTC. Por ello, se considera que los parámetros encontrados en la literatura relativos a estos últimos casos resultarían aplicables a las variables de interés analizadas: número de licencias y tiempos de espera.

Dado que el impacto potencial sobre el precio y la demanda de este tipo de servicios son interdependientes, y con el fin de evitar un *overlap* en la potencial estimación del impacto sobre el beneficio de los consumidores, estas variables se omiten del análisis presentado, limitándonos exclusivamente a estimar el impacto, en términos de ingresos adicionales, que podrían haber generado las nuevas licencias otorgadas. Así pues, los resultados presentados en la siguiente tabla muestran la potencial pérdida de bienestar de los consumidores como consecuencia de la no aplicación de las recomendaciones de la CNMC.

Fallos de mercado OECD	Recomendaciones relevantes	Variable de impacto	Indicador	Parámetros propuestos para el análisis de impacto		Datos
				Referidos en la Literatura	Valor recomendado	
<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</p>	<p>Recomendación 1)</p> <p>Recomendación 2)</p> <p>Recomendación 3)</p>	<p>Estructura del mercado</p>	<p>Incremento potencial en el número de licencias</p>	<p>De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el número de operadores puede incrementarse un <b>12%</b> al reducir las barreras a la entrada.</p> <p>Las fuentes específicas de donde se extraen estos parámetros se presentan en el Anexo 2.</p>	<p>Se recomienda aplicar un incremento potencial en el número de operadores del <b>12%</b> derivado de la reducción de las barreras a la entrada.</p>	<p>Considerando que la implementación de las recomendaciones de la CNMC, y la consiguiente reducción de las barreras a la entrada en el mercado de VTC, podría haber supuesto un incremento potencial del 12% en el número de licencias VTC, la pérdida por la no implementación de las recomendaciones se estima en <b>1.575 licencias</b><sup>2</sup>.</p> <p>En el caso que nos ocupa, esta cifra puede aproximarse al incremento en el <b>número de empleados</b>, asumiendo que estas nuevas licencias estarían explotadas por, al menos, un trabajador. Dicho incremento podría ser mayor si se tratase de una licencia explotada por varios trabajadores.</p>

<sup>2</sup> 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).

empresas suministren bienes, servicios, o trabajo, o realicen inversiones.						<p>La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.</p> <p>El Evaluador deberá considerar que, tras el periodo transitorio de 4 años, a partir del cual los VTC no podrán operar en zonas urbanas, la cuantificación podría requerir de un ajuste sobre la cifra originalmente estimada como respuesta a una potencial salida de operadores del mercado.</p>
		Satisfacción de los consumidores	Reducción en los tiempos de espera	<p>De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el tiempo de espera puede reducirse <b>entre un 2% y un 7%</b> al reducir las barreras a la entrada.</p> <p>Las fuentes específicas de donde se extraen estos parámetros se presentan en el Anexo 2.</p>	<p>En aras de ser conservadores, se recomienda aplicar una reducción potencial del tiempo de espera del <b>5%</b> derivado de la reducción de las barreras a la entrada.</p>	<p>Considerando que la implementación de las recomendaciones de la CNMC, y la consiguiente reducción de las barreras a la entrada en el mercado de VTC, podría haber supuesto una reducción potencial del 5% en el tiempo de espera, la pérdida de bienestar derivada de su no implementación se estima en <b>94 céntimos de euro por trayecto</b>.</p> <p>La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.</p>



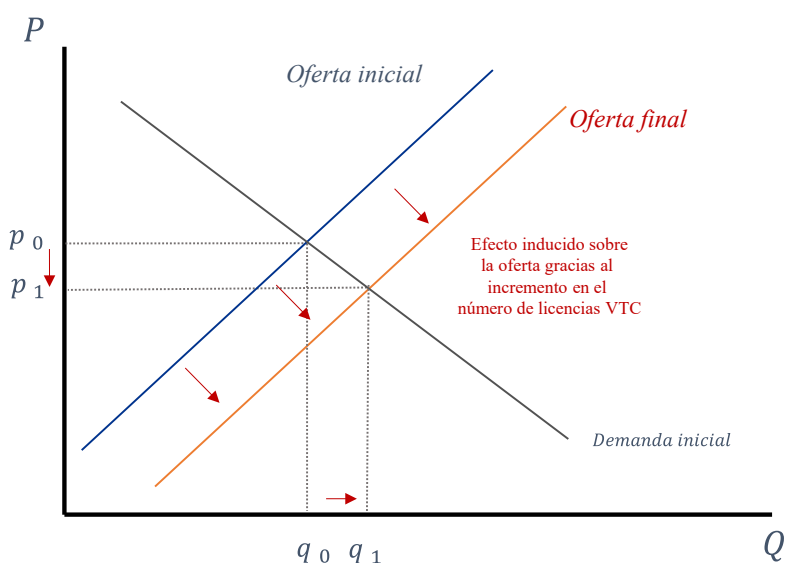
### 3.3 Impacto sobre la economía general

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
<i>¿Fueron las recomendaciones total o parcialmente implementadas?</i>		<i>X</i>
<i>¿Tuvieron las recomendaciones un impacto sobre el mercado específico?</i>		<i>X</i>
<i>¿Tiene el mercado específico un peso relevante sobre la economía?</i>		<i>X</i>

El PRO analizado hace referencia al segmento VTC, cuyas cifras se registran bajo el CNAE *H.493.- Otro transporte terrestre de pasajeros*. Sin embargo, ésta no es la única actividad enmarcada en dicho CNAE, por lo que su peso sobre el PIB ha de ser considerado con prudencia. Dicho peso se estima en 0,76% del PIB en 2019. Dado el escaso peso del sector, y el hecho de que las recomendaciones de la CNMC no se hayan implementado por los órganos pertinentes, no cabría esperar un efecto sobre la economía en general.

El efecto esperable en el caso de que éstas se hubieran implementado habría consistido en un shock de oferta positivo, derivado del incremento en el número de licencias otorgadas y ligado a una potencial reducción en el precio del servicio, en beneficio del consumidor. A continuación, se presenta un ejemplo teórico de dicho shock.

#### Ejemplo teórico de desplazamiento de la curva de oferta



## 4 Conclusiones

Las principales conclusiones extraídas del PRO se presentan a continuación:

- El informe concluye que las nuevas medidas incluidas en el RD-Ley 13/2018<sup>3</sup>, que considera injustificadas desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad, serían restrictivas de la competencia, al incidir negativamente sobre el servicio prestado a los usuarios finales, elevando los precios del transporte urbano e interurbano, reduciendo su disponibilidad y aumentando los tiempos de espera para los usuarios, reduciendo la calidad del servicio prestado y desincentivando la innovación de taxis y VTC.
- La CNMC, quien aboga en este sector concreto por una regulación de VTC y taxi que respete la buena regulación económica, lo que explícitamente se refiere a la eliminación de restricciones locales al funcionamiento del taxi y la entrada de un mayor número de operadores (basado en la consideración, por parte de la CNMC, de que el servicio de taxi y de VTC son sustitutivos), propone una batería de recomendaciones para eliminar o mitigar las barreras a la entrada en el segmento VTC y la discriminación con respecto al sector del taxi. Estas recomendaciones se han agrupado en tres bloques para evaluar su grado de cumplimiento. Al respecto, se considera que la mayor parte de las citadas recomendaciones no han sido implementadas por los cuerpos a los que se dirigen. Si bien algunas CC.AA. han aplicado alguna reforma normativa relacionada con estas recomendaciones, no puede considerarse que éstas hayan sido implementadas en su totalidad, ya que no se ha aprobado una normativa autonómica respetuosa con el principio de regulación económica eficiente.
- Para aproximar la **pérdida de bienestar del consumidor** derivada de la no implementación de estas recomendaciones, el Evaluador podría utilizar los datos disponibles sobre **el número de licencias, los ingresos del sector o los tiempos de espera de los consumidores**. Dado que el efecto sobre la facturación o ingresos del sector y el precio de la prestación del servicio se encuentran interrelacionados, y, además, ambos dependerán del impacto sobre la competencia provocado por la entrada de nuevos operadores, se evalúa solamente el impacto potencial de las recomendaciones sobre los ingresos del sector, en aras de ser conservadores y evitar un solapamiento de ambos efectos.
- La pérdida en términos de número de licencias VTC se estima en **1.575 licencias**<sup>4</sup>, que habrían podido ser otorgadas de haberse implementado las recomendaciones de la CNMC. Como consecuencia, los ingresos del sector podrían haberse incrementado en **82,9 millones de euros**<sup>5</sup>. Además, asumiendo que cada licencia adicional podría generar, como mínimo, un empleado más, el **efecto estimado** sería **trasladable al empleo** en el sector. Por último, en términos monetarios, los tiempos de espera provocados por las restricciones en el sector supondrían **94 céntimos de euro por viaje** a los consumidores.
- El PRO analizado hace referencia al segmento VTC, cuyas cifras se registran bajo el CNAE *H.493.- Otro transporte terrestre de pasajeros*. Sin embargo, ésta no es la única actividad enmarcada en dicho CNAE, por lo que su peso sobre el PIB ha de ser considerado con prudencia. Dicho peso se estima en 0,76% del PIB en 2019. Dado el escaso peso del sector, y el hecho de que las

<sup>3</sup> Las principales consecuencias sobre la competencia del RD-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.

<sup>4</sup> Esta cifra puede aproximarse al incremento en el número de empleados asumiendo que, como mínimo, las nuevas licencias serían explotadas por un trabajador.

<sup>5</sup> El detalle del cálculo de este efecto puede encontrarse en el Anexo 3.

recomendaciones de la CNMC no se hayan implementado por los órganos pertinentes, no cabría esperar un efecto sobre la economía en general.

## Anexo 1. Cuestionarios

### Policy makers

- *¿El mercado estaba necesitado de reformas/cambios? En caso de que sí, ¿cuáles eran las principales preocupaciones desde un punto de vista de competencia?*
- *¿Estaba al tanto de cualquier posible preocupación de los operadores sobre el funcionamiento del mercado según el Informe PRO?*
- *¿Cuáles eran las necesidades que el Informe IPN pretendía abordar?*
- *¿Cómo de urgentes eran los problemas que abordar por el Informe PRO?*

### *Evaluación cualitativa: efectividad*

### Policy makers

- *Por favor describa su conocimiento general sobre el Informe PRO y su familiaridad con el mismo.*
- *¿Cuál fue el principal uso del Informe PRO durante el proceso de formulación política?*
- *¿Fueron los resultados del Informe PRO un factor determinante en su toma de decisión final?*
- *¿Hubiera llevado a cabo las mismas reformas/cambios sin disponer del Informe PRO?*

### Expertos

- *¿Considera que el Informe PRO es consistente con el marco regulatorio y los principios generales de competencia?*
- *¿Cree que las recomendaciones eran lo suficientemente claras para ser implementadas de forma efectiva por los correspondientes responsables políticos?*
- *En general, ¿cómo calificaría la potencial utilidad del Informe PRO?*

## Anexo 2. Lista de parámetros aplicados por la CNMC en sus estudios económicos

Indicador	Parámetros			Fuentes
	Encontrado en la literatura	Valor medio	Valor recomendado	
<b>Reducción del tiempo de espera</b>	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
<b>Reducción de precios</b>	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.
<b>Aumento del empleo</b>	1%-12%	7%	5%	Kleiner, M. (2006): “Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?” W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
				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.
<b>Aumento de las ventas y la producción</b>	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
<b>Aumento del número de operadores</b>	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.

## Anexo 3. Metodología aplicada

Para cuantificar el potencial impacto económico del PRO en el bienestar de los consumidores, se han aplicado varios parámetros basados en la literatura económica comúnmente referida por la CNMC en casos de barreras a la entrada. Estos parámetros se han aplicado a los principales indicadores del sector VTC: (1) Número de licencias; y (2) Tiempos de espera.

### Número de licencias

La literatura económica encuentra que el número de operadores aumenta potencialmente en un 12% después de la eliminación de las barreras de entrada.

Tomando como indicador el número de licencias VTC en España, que a fecha de enero de 2019 ascendían a 13.125, y aplicando dicho incremento potencial (12%) si las recomendaciones de la CNMC se hubieran implementado, se estima que podrían haberse otorgado **1.575 nuevas licencias**. Estas licencias adicionales resultarían, como mínimo, en un empleado más por cada una de ellas en el sector, siendo, por tanto, el **efecto en el empleo**, igualmente destacable.

### Ingresos del sector

La Memoria Económica del Decreto ley estima unos ingresos anuales de 52.667 euros por licencia VTC<sup>6</sup>. Sin tomar en consideración la potencial reducción en el precio del servicio que podría provocar la autorización de nuevas licencias, y, por tanto, asumiendo que éste se habría mantenido constante, el incremento en los ingresos del sector derivado del cambio estimado en el número de licencias se cifra en **82,9 millones de euros**. Es decir, las nuevas licencias supondrían un aumento en los ingresos de la actividad de casi 83 millones de euros.

### Tiempo de espera

Por último, se evalúa el impacto de las restricciones sobre el tiempo de espera soportado por los consumidores. La literatura económica encuentra que, después de eliminar las barreras de entrada, el tiempo de espera podría reducirse entre un 2% y un 7%. En el caso que nos ocupa, las recomendaciones de la CNMC contemplaban la eliminación de los tiempos de espera para equiparar su contratación a la del sector del taxi, no sujeto a esta restricción. Por tanto, se ha estimado la pérdida de bienestar considerando los 15 minutos de precontratación exigidos a los VTC en gran parte de las CCAA.

Para estimar el valor monetario de este periodo de 15 minutos se recurre al salario mínimo interprofesional de 2019 (900 euros mensuales, equivalentes a 3,8 euros por hora). Tomando en cuenta dicho parámetro, se estima que los 15 minutos de espera soportados por los consumidores en gran parte del país supondrían **94 céntimos de euro por trayecto**.

---

<sup>6</sup> Si bien esta cifra se refiere a licencias de Uber y Cabify, consideramos adecuado extrapolarla al resto de licencias VTC. Fuente: [https://elpais.com/economia/2019/01/24/actualidad/1548354205\\_210866.html](https://elpais.com/economia/2019/01/24/actualidad/1548354205_210866.html)