# DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

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.



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

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 precontratado 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-contratación¹.

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 internet² 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

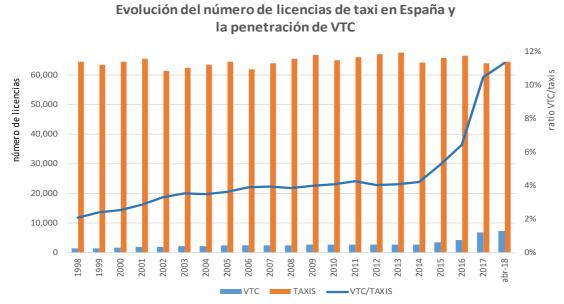
Los segmentos de contratación en parada de taxi y de contratación directa en la calle han predominado en las áreas urbanas densamente pobladas, mientras que la presencia de la precontratación era mayor en las periferias urbanas y en las zonas rurales (OCDE, 2007).

Estas aplicaciones, presentes en multitud de países, incluyen, por ejemplo, las de Hailo, Uber, Lyft o Mytaxi.

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

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.



 $Fuente: el aboración propia a partir de datos de \ DG de \ Transporte \ Terrestre, Observatorio del \ Transporte \ de \ Viajeros por \ Carretera.$ 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



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

segmento de pre-contratación. Las siguientes diferencias se pueden agrupar en torno a los principales ejes de regulación de este sector que son: 1) la limitación cuantitativa o restricciones a la entrada (número de licencias emitidas), 2) la formación de los precios (regulados *versus* libres), 3) delimitación geográfica y 4) requerimientos de calidad y seguridad.

La limitación cuantitativa de los vehículos de transporte en España se refiere tanto al número de taxis como al de los VTC. En el caso del taxi son las CC.AA. o las localidades que determinan el número de licencias urbanas o interurbanas y posteriormente las adjudican a los solicitantes; mientras que, en el caso de los VTC, el número de licencias está ligado a la cantidad de licencias de taxi a través de una ratio pre-establecida que permite otorgar nuevas licencias VTC hasta el límite de 1 VTC por cada 30 licencias de taxi (1:30). Esto significa que en cada Comunidad Autónoma puede existir una representación de un 3% de licencias VTC sobre el número de taxis. Este límite ha supuesto un freno a la entrada de los VTC en el mercado, como lo ha demostrado la entrada masiva de los VTC como respuesta a los distintos pronunciamientos del Tribunal Supremo en 2014 y 2015<sup>3</sup> que implicó la superación del umbral del 3% en todas las CC.AA. en los últimos años. Actualmente, como consecuencia de las restricciones cuantitativas vigentes, en ninguna Comunidad Autónoma se pueden conceder nuevas licencias VTC. No obstante, a tenor de los casos pendientes en los tribunales, algunos operadores esperan que se adjudiquen unas 7.000 licencias VTC más en los próximos años. El siguiente gráfico presenta las ratios entre las licencias de los VTC y de taxi alcanzadas en cada CC.AA. en abril de 2018.

En distintas sentencias (STS de Madrid 808/2011, STS 89/2014, STS 120/2014 y STS 486/2015), el Tribunal Supremo declaró que después de las modificaciones experimentadas por la Ley Ómnibus (Ley 25/2009), la LOTT no amparaba las restricciones cuantitativas, considerando derogadas las normas de tipo reglamentario que contemplaban estas restricciones. Esto ha tenido un cierto efecto positivo en términos de entrada. No obstante, con la modificación de la LOTT a finales de 2013 mediante la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, se vuelve a amparar el establecimiento de límites cuantitativos por vía reglamentaria, algo que se ha hecho mediante el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, y la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre.

Madrid La Rioja Galicia Extremadura Cataluña Castilla-La Mancha Castilla y León Cantabria Canarias Baleares Asturias Aragón

0.0%

5.0%

3%

10.0%

15.0%

🛭 Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

# Ratio de VTC/TAXI en las CCAA, abril 2018

25.0%

30.0%

35.0%

40.0%

45.0%

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

■ VTC/TAXI

20.0%

Tanto en España como en otros países<sup>4</sup> donde se aplican <u>limitaciones</u> <u>cuantitativas</u> en el sector del transporte urbano con vehículos con conductor, tales limitaciones se fundamentan en que el aumento del número de licencias conduce a un menor número de pasajeros por vehículo y en consecuencia a un aumento de sus costes medios, ya que los costes fijos por viaje aumentarán. Por tanto, la limitación cuantitativa tiene el objetivo de establecer el número óptimo de licencias. Sin embargo, considerando que los costes fijos de esta actividad económica son bajos, refiriéndose únicamente a la compra o el *leasing* del vehículo y a la posesión de la licencia (que puede ser otorgada por la administración o adquirida en el mercado secundario), no existe evidencia empírica de que los costes fijos por viaje sean mayores en caso de un mayor número de taxi o VTC, ni que en caso de existir extra-costes éstos sean traspasados a los pasajeros, como lo señala el documento reciente de la OCDE (2018). Lo que sí es una evidencia es que el aumento del número de vehículos

De conformidad con la CE (2016), otros países que han introducido limitaciones cuantitativas en el sector transporte urbano con vehículo son: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gracia, Italia, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumania.

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

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

La <u>formación de los precios</u> 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 precontratación, 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 <u>delimita geográficamente</u> 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

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



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

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 <u>calidad de servicio</u> 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 <u>seguridad</u> 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.



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

En segundo lugar, el RD establece la obligación de comunicar a las Administraciones públicas cualquier servicio de forma previa al inicio del mismo. Lo anterior, de acuerdo con el artículo segundo,

"A efectos de control, los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán comunicar a la Administración, por vía electrónica, los datos reseñados en el artículo 24 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV el título V del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, antes del inicio de cada servicio que realicen al amparo de dichas autorizaciones. Con este fin, la Dirección General de Transportes Terrestre habilitará un registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor, al que los titulares de las autorizaciones deberán dirigir sus comunicaciones."

La medida descrita supone una barrera a la movilidad geográfica de los operadores, tanto por la exhaustividad de la información requerida como por la exigencia de comunicación con carácter previo.

El Ministerio de Fomento señala en el preámbulo del RD que la restricción temporal a la comercialización de las licencias de VTC pretende evitar que dichas autorizaciones, cuyo otorgamiento se encuentra reglamentariamente limitado, sean solicitadas con el único y exclusivo objeto de comerciar con ellas y no de explotarlas atendiendo una demanda de transporte, que es el fin último por el que son otorgadas por la Administración. Asimismo, en el RD se indica que su elaboración fue el resultado de un proceso participativo, en el que se han cumplido el trámite de consulta previa y han participado todas las organizaciones del sector que han acreditado una representatividad suficiente ante la Administración.

El principio de necesidad exige que toda restricción de acceso o ejercicio de alguna actividad económica deba fundarse en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general. Los objetivos de naturaleza económica no pueden considerarse dentro de la categoría de razones imperiosas de interés general. El objetivo que persigue el RD no tiene una relación directa con el objeto de la actividad económica ni con su ejercicio, ya que no expone por qué a través de dicha limitación se cumplirá con el objetivo de que las mismas serán explotadas atendiendo a la demanda de transporte y no serán solicitadas con el único objeto de comerciar con ellas.

El Ministerio de Fomento no justifica que la restricción temporal a la comercialización de las licencias VTC sea el único mecanismo que permitirá



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

alcanzar la explotación de las autorizaciones y que no exista otro alternativo, teniendo la obligación dicha autoridad administrativa de señalar que la restricción elegida era la óptima y que es la que menos distorsiona al mercado.

# **II.1.** ANÁLISIS ECONÓMICO DEL IMPEDIMENTO DE TRANSMITIR LAS AUTORIZACIONES PARA OPERAR EN EL SECTOR DE VTC DURANTE DOS AÑOS.

Al imponer una restricción a la capacidad de comerciar con las licencias de VTC durante dos años a los nuevos entrantes, se incrementan sus costes de salida del mercado. Asimismo, se les discrimina respecto a los que ya se encuentran operando, ofreciendo a estas ventajas competitivas sobre los nuevos entrantes.

### II.1.1. Efectos sobre la entrada de nuevos competidores en el sector de VTC

La imposibilidad de transmitir las autorizaciones para operar en el sector VTC durante dos años representa una barrera de salida para los nuevos entrantes y a su vez termina impactando en la entrada de los mismos (McGee John (2014)). Ello se debe a que supone una importante restricción a la capacidad de comerciar con las licencias, teniendo como resultado que se incrementen los costes de salida del mercado para los nuevos entrantes, ya que tienen inmovilizados sus activos durante dos años. Aunado a lo anterior, es importante resaltar que dicha regulación no es aplicable a los agentes que ya se encuentran en el sector VTC ni a los que prestan el servicio de taxi, lo que resulta en una medida discriminatoria que beneficia a los incumbentes.

La teoría de competencia señala una relación positiva entre el número de empresas y la eficiencia asignativa y productiva en el mercado. Normalmente, cuanto mayor sea el número de empresas, más intensa será la competencia y más cercano será el precio al nivel óptimo (que es el punto de escala mínima eficiente donde el coste marginal es igual al coste medio).

### II.1.2. Efectos en el mercado secundario de comercialización de licencias VTC

Actualmente, se puede adquirir una licencia VTC de dos maneras: 1) a través de una solicitud a las autoridades competentes y pagando la tasa administrativa correspondiente (mercado primario), o 2) adquiriendo una licencia existente de otro operador (mercado secundario).

La restricción en la comercialización de las licencias VTC en un periodo de dos años tras su expedición original por el órgano competente en materia de transporte terrestre incrementará el precio de las licencias en el mercado secundario debido a la reducción del número de licencias transmisibles.



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

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%



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

de los viajes fuera de su comunidad autónoma en un lapso de tiempo de tres meses. Esta herramienta es la obligación de rellenar una hoja de ruta por parte del titular de la autorización VTC por cada servicio prestado.

Actualmente no está desarrollado el registro nacional referido. Si se termina implantando un sistema no automático para la recolección de los datos, ello tendrá un efecto desincentivador sobre la demanda de VTCs por la pérdida de tiempo para los clientes al inicio del viaje para la recolección y la remisión de los datos. Considerando que el factor tiempo es el segundo aspecto determinante para elegir un servicio tras el precio, la introducción de un registro adicional implica una penalización a los VTC frente a los taxis, que no tienen esta obligación. Incluso si el sistema para la recolección y remisión de datos se automatizara, la obligación puede ser de imposible cumplimiento para el caso de los viajeros extranjeros, que no disponen de número de identificación fiscal, uno de los requisitos exigidos.

En todo caso, la aportación de datos personales no es obligatorio para los taxis, lo implica una clara desventaja para los VTC.

De hecho, un aspecto esencial en la obligación es que los datos sean remitidos por medios electrónicos a un fichero central. Esto convierte los datos en datos explotables con medios estadísticos, y el acceso al fichero puede facilitar el seguimiento de personas concretas o de categorías de usuarios. Estos aspectos inspirarán desconfianza en los consumidores y reducirá la demanda de los servicios de VTC.

### III. ANÁLISIS DE LA PÉRDIDA DE BIENESTAR Y DEL AUMENTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE RENTA DEL CONSUMIDOR AL TRANSPORTISTA

El objetivo del presente capítulo es analizar la potencial pérdida de bienestar y el aumento de transferencias de renta por parte de los consumidores a los transportistas debido a las restricciones adicionales a las ya existentes y adoptadas por el RD 1076/2017. Teniendo en cuenta que la norma impugnada es de fecha reciente (diciembre 2017), no ha sido posible recopilar datos adecuados para una elaboración cuantitativa y *contrafactual* de los potenciales efectos de la introducción de las medidas, por lo que se desarrolla la siguiente argumentación en el plano de la teórica económica.

El gráfico 1 trata de aproximar gráficamente los efectos del RD 1076/2017, en particular de su artículo 1. En él se representan diferentes equilibrios de largo



Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

plazo en el espacio precio por viaje-cantidad de viajes por día. Por simplicidad, se asume que todos los viajes tienen igual duración y distancia.

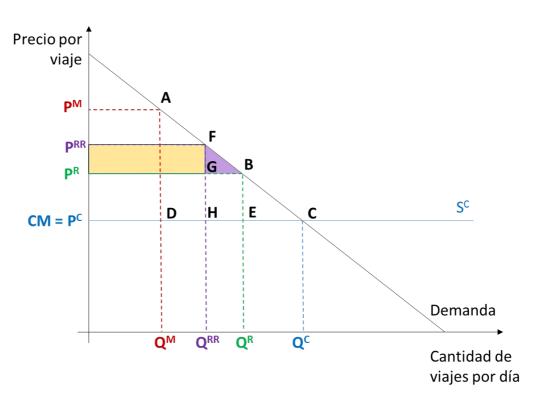
La demanda de transporte en vehículos de turismo con conductor se representa mediante la curva de demanda, que tiene pendiente negativa. Se asume por simplicidad que el coste marginal por viaje es constante, lo cual presupone que los elementos más importantes del coste (carburante, conductor, vehículo) se utilizan en la misma proporción independientemente del número de viajes.

De esta forma, si no existieran límites cuantitativos ni barreras de entrada en el mercado, la curva de oferta de transporte sería horizontal (S<sup>C</sup>), ya que habría entrada de nuevos operadores hasta que el precio igualase al coste marginal. En esta situación, el precio y la cantidad de equilibrio serían P<sup>C</sup> y Q<sup>C</sup>.

En el otro extremo, si existiera un monopolio, el equilibrio del mercado se encontraría en algún punto como A en el gráfico 1, donde se igualasen el ingreso marginal y el coste marginal del monopolista. Ello supondría un mayor precio por viaje (PM) y una menor cantidad de viajes (QM) que en la situación de competencia.

Entre medias de ambas situaciones, un mercado con restricciones de entrada alcanzará un equilibrio en un punto como B en el gráfico 1, con un precio de equilibrio (PR) entre el de competencia y el de monopolio y una cantidad de equilibrio (QR) también entre ambas. Este punto B puede tomarse como representativo de la situación actual, en la que existen restricciones cuantitativas de entrada al mercado, pero no existe un monopolio propiamente dicho. Puede observarse que en esta situación, existe una pérdida de bienestar respecto a la situación de competencia perfecta: por un lado, los oferentes se apropian de una parte del excedente de los consumidores (área PCPRBE), de modo que existe un trasvase de bienestar de consumidores a oferentes; pero, además, se produce una pérdida neta de bienestar para la sociedad (representada por el área EBC), ya que, en el punto B, sería socialmente deseable incrementar la producción ya que el precio es superior al coste de producción.

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica



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 PRR y cantidad QRR), 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 (QRR) se cobrará, sin embargo, a precios superiores (el precio de equilibrio pasará de PR a PRR). Gráficamente, esta pérdida de bienestar viene marcada por el área PRPRRFG, 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, PRR) 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 GFB, sombreada con color morado.

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

En las zonas del Reino Unido donde no existen estos límites, el tiempo de espera es entre un

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

personas en taxi/VTC o la reciente intensificación de la entrada en el mercado del taxi a través de la aparición de nuevos operadores como Uber o Lyft en distintos países, ponen de relieve los efectos positivos que un régimen competitivo tiene en términos de precios, calidad, innovación, eficiencia y reducción del tiempo de espera de los usuarios.

### IV. CONCLUSIONES

El artículo 1 y el artículo 2 del RD 1076/2017 introducen restricciones sobre la competencia efectiva en los mercados, que ni son necesarias para salvaguardar una razón imperiosa de interés general ni, aunque lo fueran, son proporcionadas a ese objetivo.

El artículo 1 introduce un coste de salida para los operadores que adquieran nuevas licencias. Este coste desincentiva la entrada de nuevos operadores y, además, otorga una ventaja para los operadores incumbentes. Esta restricción afectará, asimismo, al precio de las licencias en el mercado secundario, incrementándolo.

El artículo 2 introduce un coste adicional para la operación de licencias VTC y un desincentivo a la demanda de esta clase de servicios, ya que se obligará a los clientes de las VTC a suministrar información que no deben suministrar en caso de tomar un taxi y que, al notificarse por medios electrónicos a un registro, puede ser tratada con métodos estadísticos, lo que puede inducir un mayor retraimiento de la demanda a utilizar los servicios VTC.

Ambas restricciones tendrán un efecto neto negativo en términos de bienestar, ya que supondrán mayores barreras de entrada en el mercado y menor presión

<sup>2%</sup> y un 7% menor que en las zonas con restricción de oferta, manteniendo todo lo demás constante. El efecto agregado de esta reducción es notable: un 5% en la reducción del tiempo de espera equivale a 2,5 millones de horas al año para los usuarios británicos. En ciudades como Sheffield y Cambridge, la eliminación de las restricciones de 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 (OFT, 2003). A su vez, no existe evidencia de que el servicio haya empeorado en las áreas sin restricción.

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.



### DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

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

Wall

El Director del Departamento de Promoción de la Competencia

Joaquín López Vallés

NILL X

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

FIRMADO DIGITALMENTE - I

Técnico de la Subdirección de Análisis Económico

Gabriella Németh Kecskeméti

## DEPARTAMENTO DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9 Copia auténtica

Autoritat Catalana de la Competència (2018): Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alguiler con conductor, REF.NÚM.: ES 15/2018

CE - Comisión Europea (2016): Study on Passenger Transport by Taxi, Hire Car with Drive and Ridesharing.

Commission for Taxi Regulation (2009): Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry, Irish Commission for taxi Regulation, documento elaborado por Goodboy Ecnonomic Consultants

FTC – Federal Trade Commission (2013): FTC Staff Comments Before the District of Columbia Taxicab Commission Concerning Proposed Rulemakings on Passenger Motor Vehicle Transportation Services.

McGee John (2014): Barriers to entry and exit, University of Warwick

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2007): Taxi Services: Competition and Regulation, OECD Competition Policy Roundtables.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014): Reducing Regulatory Barriers to Competition: Progress since 2008 and scope for further reform.

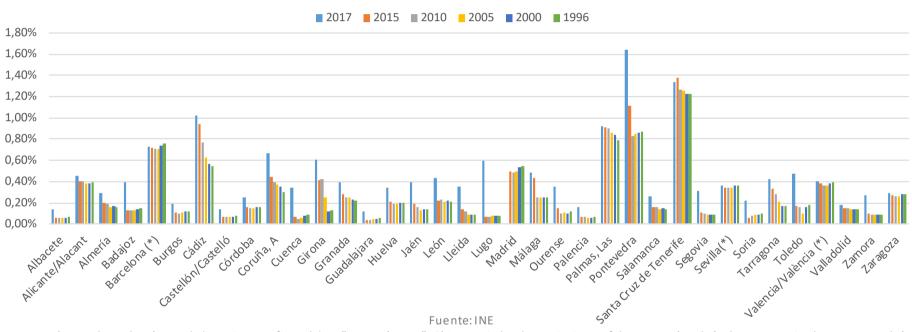
OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018): Taxi, Ride-Sourcing and Ride-Sharing Services- Background Note by the Secretariat, OECD Secretariat.

OFT - Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.

Copia auténtica

Actuación: LA/01/2018 ID: SWDSP9

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



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 licencicas de Madrid capital procede de la respuesta de requerimiento de información por parte de la CNMC al Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidada del Ayuntamiento realizado en 2016. (\*) Algunas de las licencias de taxi concedidas facultan para prestar s ervicio en un área unificada o mancomunidad.