

## **RESOLUCIÓN**

**Expte. S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO**

### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

#### **PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

#### **CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

#### **SECRETARIO DEL CONSEJO**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 28 de mayo de 2020

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO tramitado ante distintas denuncias formuladas contra MAXI MOBILITY SPAIN S.L. (CABIFY) y UBER SYSTEMS SPAIN, S.L. (UBER), por supuestas conductas que podrían vulnerar la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

## I. ANTECEDENTES

1. El 22 de septiembre de 2018 tuvo entrada en la CNMC un escrito en el que se denunciaba una iniciativa de CABIFY y UBER, publicitada por la asociación de conductores VTCs UNAUTO, de realizar todos sus servicios gratuitamente durante 12 horas en la jornada del 26 de septiembre de 2018 bajo la campaña “En el futuro cabemos todos” (folios 1-3). A juicio de los denunciantes, estos hechos constituirían una posible conducta prohibida por la LDC.

Los días 26, 27 y 28 de septiembre (folios 4-1044) y 1 y 2 de octubre (folios 1045-1197) se recibieron varias denuncias adicionales, canalizadas a través de FEDETAXI que puso a disposición de los taxistas un formulario para la presentación de tales denuncias<sup>1</sup>.

El 25 de septiembre de 2018 tuvo entrada en la CNMC (folios 5-8) una consulta de la Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación del Ayuntamiento de Madrid. En ella se planteaba si la jornada de servicio gratuito podría vulnerar la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD).

2. El 17 de octubre de 2018 tuvieron entrada 107 denuncias presentadas ante la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía según las cuales existiría una alineación de precios por parte de las plataformas de VTC que podría ser contraria a los artículos 1 y 3 de la LDC.

Los días 22 y 25 de enero de 2019 se recibieron escritos remitidos por una persona física por supuestas conductas anticompetitivas por parte de UBER y CABIFY y los VTCs por una fijación de precios que sería contraria al artículo 1 de la LDC.

3. El 16 y 17 de enero de 2019 se realizaron requerimientos de información a UNAUTO (folios 163-1631), UBER (folios 1635-1636) y MAXI MOBILITY (folios 1641-1642) en relación a la campaña “En el futuro cabemos todos” de 26 de septiembre de 2018 y posibles planes para la realización futura de campañas análogas, así como sobre los objetivos de la campaña, los resultados de tal jornada y su alcance geográfico. Adicionalmente se requería información sobre campañas similares que pudieran haber realizado otros competidores, así como sobre cuotas de mercado y volúmenes de negocio. Se recibió respuesta de UNAUTO y UBER el 5 de febrero de 2019 (folios 1670-1697 y 1698-1706, respectivamente). Se reiteró el requerimiento a MAXI MOBILITY el 12 de febrero de 2019 y la contestación a este segundo requerimiento se recibió el 26 de febrero de 2019 (folios 1713-1743).

El 3 de abril de 2019 se realizó un requerimiento de información análogo a MYTAXI (folios 1768-1770). El 4 de abril un segundo requerimiento de

---

<sup>1</sup> Puede consultarse en <https://www.fedetaxi.com/wp-content/uploads/2018/09/DENUNCIA.pdf>

información a UNAUTO (folios 1773-1774), sobre las condiciones en las que operan las distintas compañías de VTC. La respuesta de MYTAXI se recibió el 30 de abril de 2019 (folios 1832-1849) y la de UNAUTO el 12 de abril de 2019 (folios 1783-1828).

4. El 16 de julio de 2019 tuvo entrada en la CNMC un escrito de remitente sin identificar. Denunciaba que en el festival MADCOOL -celebrado en Madrid del 11 a 13 de julio de 2019- los vehículos contratados por UBER -empresa patrocinadora oficial del festival- habrían tenido un acceso preferencial y acceso a un parking privado al que no habrían podido acceder el resto de vehículos -CABIFY ni taxis- (folios 1850-1851).
5. El 28 de enero de 2020 la Dirección de Competencia (DC) elevó a la Sala de Competencia una propuesta de no incoación del expediente y archivo de las actuaciones por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC (folios 1852-1875).
6. El Consejo de la CNMC en Sala de Competencia aprobó esta resolución en su reunión de 28 de mayo de 2020.

## II. LAS PARTES

### 1. Denunciante: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DEL TAXI (FEDETAXI)

Es una agrupación de asociaciones u organizaciones de taxistas de las distintas provincias o comunidades españolas. Fue constituida en 2012 y está domiciliada en Madrid. Tiene como objetivo defender, fomentar y promocionar los intereses de los taxistas y de las organizaciones o asociaciones que formen parte de la misma.

### 2. Denunciadas

#### A. UBER SYSTEMS SPAIN, S.L. (UBER)

Es una empresa constituida en 2014, filial de UBER Technologies Inc., que actualmente presta servicios de contratación de vehículos de alquiler con conductor (vehículos de transporte concertado - VTC<sup>2</sup>). Todos los productos de Uber son digitales. La plataforma tecnológica permite poner en contacto a usuarios de transporte público por un lado y a conductores por otro, reteniendo UBER una comisión por transacción.

---

<sup>2</sup> Según información hecha pública por UBER en su página web (<https://www.uber.com/es-ES/blog/taximadrid/>) desde el 22 de noviembre de 2019, la fórmula UberX ofrece la posibilidad de pre contratar los servicios de un VTC o un taxi, en las mismas condiciones y a precio cerrado para los servicios contratados en la Comunidad de Madrid. Al precontratar el servicio el algoritmo ofrecerá al usuario el vehículo más cercano.

## **B. MAXI MOBILITY SPAIN S.L. (CABIFY)**

MAXI MOBILITY SPAIN, S.L. es la empresa titular de la aplicación CABIFY. Fue constituida en 2011 y tiene sede en Madrid. La plataforma tiene por objeto social el desarrollo, realización, prestación y comercialización de aplicaciones para terminales móviles (CABIFY), arrendamiento de vehículos con conductor y prestación de servicios de transporte público discrecional de viajeros. Su fin último es proporcionar alternativas urbanas al vehículo particular. Opera tanto con taxis como con VTC.

## **C. UNAUTO VTC**

Es una entidad asociativa sin ánimo de lucro para conductores de VTC. Representa al 90% de un sector que reúne unos 15.000 profesionales en España. Su objeto es la defensa y mejora de derechos sociales y profesionales de sus socios.

## **3. MYTAXI IBERIA, S.L. (MY TAXI)**

MYTAXI fue creada en Hamburgo en 2009. Se expandió por Europa y comenzó a operar en España, en Barcelona, en 2011. Opera en Madrid desde 2012 y en Valencia y Sevilla desde 2015.

MYTAXI es titular de una aplicación informática que permite a sus clientes pedir un taxi a través de internet. Se puede acceder a MYTAXI a través del navegador de internet de un ordenador o por medio de una aplicación descargada en cualquier dispositivo electrónico móvil de los clientes y conductores de taxi. MYTAXI, hoy en día FREE NOW, es parte de la joint venture formalizada entre BMW y Daimler en febrero de 2019.

## **III. ANÁLISIS DEL MERCADO AFECTADO**

### **1. Marco regulatorio**

La actividad económica en la que se circunscribe la conducta denunciada, la prestación de servicios de intermediación de transporte de vehículos de turismo (taxi o VTC), se desarrolla en un marco normativo integrado básicamente por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT)<sup>3</sup>; el reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT, aprobado por el Real Decreto 1211/1990 de 28 de septiembre<sup>4</sup>) y su normativa de

<sup>3</sup> Modificada por Ley 9/2013, de 4 de julio y por el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre.

<sup>4</sup> Modificado por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre.

desarrollo<sup>5</sup>. Dicho marco normativo, junto al mercado regulado por el mismo, fue objeto de análisis en un informe de promoción de la CNMC<sup>6</sup>.

Según lo reconocido en la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2018 (rec. núm. 438/2017), el servicio de taxi está sometido a una intensa regulación, que incluye la contingentación de licencias y el establecimiento de tarifas reguladas para garantizar unos determinados niveles de calidad, seguridad y accesibilidad.

Los servicios de taxi están sujetos a un régimen jurídico especial, desarrollado por la normativa nacional, autonómica y municipal correspondiente, que regula la prestación de este tipo de servicio e impone restricciones administrativas, territoriales, de calidad, seguridad y precio<sup>7</sup>.

El transporte en VTC también requiere obtener una licencia de la autoridad administrativa correspondiente, aunque los requisitos para obtenerla no son exactamente iguales a los del taxi. En concreto, el número de licencias puede limitarse y existen también restricciones territoriales, sobre el tipo de vehículo utilizado, antigüedad, etc<sup>8</sup>. A diferencia del servicio de taxi, las tarifas no están

---

<sup>5</sup> En lo relativo a la actividad de VTC, Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del ROTT (modificada por orden FOM/2799/2015, de 18 de noviembre). Mediante el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, se establecieron determinadas normas complementarias al ROTT, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor. Recientemente, el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 10 de marzo de 2020 ha estimado el recurso interpuesto por la CNMC contra dicho Real Decreto y anulado sus dos artículos (STS núm. 349/2020).

<sup>6</sup> PRO/CNMC/003 de 17 de enero de 2019 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

<sup>7</sup> Requisitos administrativos: los servicios de taxi sólo pueden ser prestados por conductores que hayan obtenido una licencia de la administración competente. El número de licencias administrativas disponibles es limitado dentro de cada municipio o área metropolitana; Restricciones territoriales: los taxistas no pueden iniciar un trayecto fuera del área para la que se les haya otorgado la licencia; Requisitos de calidad y seguridad: las distintas normas autonómicas y municipales pueden imponer exigencias tales como que las licencias de taxi sólo puedan otorgarse a personas físicas o cooperativas; que se imponga un límite sobre el número de licencias de taxi por persona; prohibiciones de alquilar, transmitir o ceder la licencia, así como restricciones de tiempo de servicio y sobre los vehículos utilizados (colores, tamaño, años máximos del vehículo, etc.) además existen renovaciones de licencias obligatorias cada 5 años así como regulación en cuanto a días de servicio y horas trabajadas; Restricciones de precios: las tarifas que los taxistas pueden aplicar a sus clientes se establecen mediante normativa autonómica: bajada de bandera, importe km/tiempo, suplementos, y en relación a la reserva de taxis a través de intermediarios, importe máximo por el recorrido desde la ubicación del taxista hasta la recogida del pasajero.

<sup>8</sup> La normativa permite denegar autorizaciones de VTC si el número de autorizaciones de VTC en relación con las de taxi supera la ratio de 1 por cada 30 de taxis en la Comunidad Autónoma en la que se vaya a conceder la autorización. Los VTC deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender las necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan

reguladas y la contratación debe necesariamente realizarse con anterioridad a la prestación del servicio, no pudiendo circular por la vía pública en busca de clientes que no hubiesen contratado previamente el servicio.

El Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la LOTT estableció que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional habilita, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano. Se establece una moratoria de 4 años (hasta el 30/09/2022) como indemnización por el cambio de normativa. Todo ello sin perjuicio de las competencias que le puedan corresponder a las distintas entidades locales.

En este sentido cabe mencionar la normativa establecida en ciudades como Barcelona o Valencia que obligan a los pasajeros de VTC a precontratar con antelación<sup>9</sup>. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) ha suspendido cautelarmente varios artículos del reglamento del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) que regula la actividad de los vehículos de alquiler con conductor (VTC), entre ellos el que fija un lapso obligatorio de una hora entre la contratación y la prestación efectiva de este servicio.

A la vista de lo anterior, se considera que el servicio de taxis y de VTC constituyen dos formas de transporte urbano con un servicio semejante desde la perspectiva del usuario, en el que se aprecia una asimetría normativa.

## **2. Mercado de Producto**

Las conductas objeto de investigación en el presente expediente se enmarcan en el sector de prestación de servicios de intermediación para contratar trayectos de transporte de personas en vehículos de tamaño reducido (taxi y VTC) a través de aplicaciones o programas destinados fundamentalmente a tablets o smartphones (APPS)<sup>10</sup>.

El servicio de transporte de pasajeros que proporcionan los VTC es, a día de hoy, prácticamente idéntico al que prestan los taxis. Las diferencias entre ambos son de tipo normativo y se refieren a la exigencia de distintos requisitos de acceso o de ejercicio de la actividad.

La normativa española impide que los VTC puedan obtener clientes directamente en la calle sin haber contratado previamente el servicio y no cuentan con paradas dispuestas para la recogida de clientes sin pre-contratación. Su actividad se limita por tanto a los servicios pre-contratados por medio de aplicaciones móviles.

---

<sup>9</sup> Para Barcelona, Reglamento aprobado el 21 de mayo de 2019; en el caso de Valencia, Decreto ley 4/ 2019, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor.

<sup>10</sup> Resolución de la CNMC de 4 de octubre de 2018, Expte. S/0616/17 UBER; C/0802/16 DAIMLER/HAILO/MYTAXI. Informe económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el Real Decreto 1057/2015 y en la Orden FOM/2799/2015, en materia de vehículos de alquiler con conductor – UM/085/15 y acumulados, CNMC 2016.

Aunque los servicios de taxi pueden contratarse mediante la captación de clientes en la calle o en una parada de taxis, también pueden ser contratados por un intermediario. En este último caso se puede establecer el contacto bien por teléfono a través de una radioemisora o bien mediante el uso de una aplicación móvil<sup>11</sup>.

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*"), según lo establecido en los precedentes europeos y nacionales<sup>12</sup>.

El mercado de dos caras generado por las aplicaciones de contratación de vehículos consiste en:

- (a) taxistas o VTC que se dan de alta en la correspondiente APP a través de sus dispositivos móviles. Taxis y VTC son competidores en la prestación de servicios de transporte
- (b) usuarios finales de los vehículos (pasajeros) que se descargan la APP en sus dispositivos móviles.

Para definir el mercado de referencia en este supuesto se ha evaluado la sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta de los servicios de intermediación para la contratación de trayectos a través de APP en el caso de los taxis frente a las VTC.

Taxis y VTC compiten directamente en la contratación previa o anticipada de transporte discrecional de viajeros en turismo realizada vía APP<sup>13</sup>.

Los servicios de intermediación para la contratación de trayectos vía APP, sea en taxi o en VTC, satisfacen la necesidad de desplazamiento del usuario final con características semejantes en cuanto a sus funcionalidades.

Desde el punto de los clientes finales, la contratación de trayectos a través de APP para taxis y para VTC se pueden ver como sustitutivas, en la medida en

---

<sup>11</sup> Cuentan con alrededor de 21 apps de transporte para móviles, tales como Mytaxi, Pidetaxi, Taxies o Taxiya.

<sup>12</sup> Decisión de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, relativa a los casos COMP/34.579 MasterCard, COMP/36.518 EuroCommerce, COMP/38.580 Tarjetas comerciales; Decisión de la Comisión, de 24 de julio de 2002, relativa al caso COMP/29.373 Visa International/Tasa Multilateral de Intercambio; Decisión de la Comisión Europea de 26 de febrero de 2014 relativa al expediente AT.39398- VISA MIF.; y expedientes de la CNMC C/0573/14 SCHIBSTED/MILANUNCIOS, C/0730/16 JUST EAT/LA NEVERA ROJA y C/1046/19 JUST EAT/CANARY.

<sup>13</sup> Precedentes anteriores (S/DC/0616/17 UBER y C/0802/16 DAIMLER/HAILO/MYTAXI/NEGOCIO HAILO) concluyen que la prestación de servicios de intermediación para la contratación de taxis a través de métodos tradicionales (radioemisoras) no es sustitutiva de los servicios de intermediación prestados a través de APPs, sino que como mucho son servicios complementarios y que, por tanto, no forman parte del mismo mercado de producto.

que ambos tipos de aplicaciones cuentan con funciones y cometidos similares, así como un canal de acceso semejante a través del dispositivo móvil.

La utilización de la APP es en ambos casos generalmente gratuita, tanto para el conductor como para el usuario. Salvo alguna excepción, ambos sistemas proporcionan los mismos servicios (recogida en el punto indicado por el pasajero con información en tiempo real de la llegada del vehículo, pago a través de la propia aplicación y evaluación del conductor).

Resulta necesario recordar que existen importantes diferencias regulatorias entre el servicio de taxi y VTC que afectan especialmente a la fijación de precios y la disponibilidad de vehículos: las tarifas de taxis están, salvo excepciones, fijadas por las normas y son de obligado cumplimiento (se calculan en función del kilometraje y el tiempo de recorrido, por lo que difícilmente se puede anticipar al pasajero el precio exacto del trayecto); en el caso de los VTC existe mayor libertad tarifaria y, por lo tanto, la aplicación puede fijar el precio exacto por el servicio demandado.

En cuanto a la disponibilidad de vehículo, las fuertes limitaciones al número de licencias VTC en relación a las de taxi hacen que los servicios VTC puedan tener problemas de disponibilidad en momentos puntuales.

El desarrollo de estas APPs con funcionalidades completas así como su adaptación al taxi/VTC puede tener costes significativos en forma de inversión inicial para desarrollar el programa utilizado, limitando el acceso al mercado y la sustituibilidad por el lado de la oferta.

Por lo tanto, desde el punto de vista de la demanda del cliente final que usa APP en la solicitud del servicio, la prestación final a través de taxi o VTC es significativamente sustitutiva, sin perjuicio de los potenciales problemas de falta de disponibilidad de los servicios VTC. 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.

En conclusión, en este supuesto concreto se considera, coincidiendo con precedentes cercanos, que el mercado relevante de producto en el presente caso es el de prestación de servicios de intermediación para contratar trayectos en taxi y VTC a través de APP. Esta definición se realiza sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de considerar que las aplicaciones móviles para taxis, por un lado, y las de VTC, por otro, puedan constituir mercados diferenciados <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> C/0802/16 DAIMLER/HAILO/MYTAXI/NEGOCIO HAILO.

El Abogado General en sus conclusiones presentadas el 11 de mayo de 2017 (cuestión prejudicial C-434/15) señala que, en el caso de Uber, esta plataforma no es un mero intermediario entre conductores y pasajeros, sino un verdadero organizador y operador de servicios de transporte urbano en las ciudades en las que está presente, y es esa organización propia del transporte la que distingue a Uber de una “mera aplicación de reserva de taxis”. La sentencia del TJ de 20 de diciembre de 2017 resolvió que “un servicio de intermediación, como el del litigio principal, que tiene por objeto conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a

### 3. Mercado Geográfico

Por lo que respecta al mercado geográfico y según los precedentes en la materia, la actividad VTC está sujeta a autorización expedida por la Comunidad Autónoma, debiendo habitualmente prestarse los servicios en la misma<sup>15</sup>.

La prestación del servicio de taxi, por su parte, se encuentra subordinada a la obtención de licencias de carácter municipal, sin perjuicio de que se puedan crear áreas de prestación conjunta en las que los vehículos previamente autorizados podrán circular excediendo los términos municipales previamente definidos<sup>16</sup>.

Desde la perspectiva de la plataforma, la aplicación es la misma para todas las ciudades, pudiendo considerarse el mercado de ámbito nacional en tanto que desde una única plataforma informática con las mismas funcionalidades y condiciones comerciales se ofrecen los servicios de intermediación entre conductores y pasajeros<sup>17</sup>.

La conducta analizada se enmarca en las regiones en las cuales operan las demandadas, e incluyen grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Málaga y Sevilla y alrededores, por parte de UBER, y Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Alicante, por parte de CABIFY. Por todo ello, el ámbito geográfico relevante sería autonómico, abarcando la conducta denunciada a varias CCAA, si bien resulta apropiado dejar la definición de mercado abierta, debido a que las conclusiones del análisis no varían sustancialmente en función de la definición de mercado establecida.

## IV. HECHOS

**PRIMERO.** El día 22 de septiembre la asociación de conductores VTCs UNAUTO publicó una campaña realizada por CABIFY y UBER, bajo la denominación “En el futuro cabemos todos” que implicaba la realización de servicios gratuitos durante 12 horas en la jornada del 26 de septiembre de 2018 (folios 1-3).

---

cambio de una remuneración, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano, está indisociablemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, ha de calificarse de «servicio en el ámbito de los transportes», a efectos del artículo 58 TFUE, apartado 1. En consecuencia, un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE, de la Directiva 2006/123 y de la Directiva 2000/31”.

<sup>15</sup> Resolución de 4 de octubre de 2018, Expte. S/0616/17 UBER.

<sup>16</sup> En el precedente C/0802/16 DAIMLER/HAILO/MYTAXI/NEGOCIO HAILO en el ámbito de concentraciones se realizó un análisis local de las ciudades en las que se producían los solapamientos.

<sup>17</sup> De forma análoga, C/1046/19 JUST EAT/CANARY.

La promoción se limitaba a un único servicio sin coste por usuario.

La asociación FEDETAXI puso a disposición de los taxistas un formulario para la presentación de denuncias contra tales hechos. Se presentaron más de 100 denuncias basadas en el citado formulario.

De acuerdo con los últimos datos oficiales, el número de licencias de taxi en España es aproximadamente seis veces más alto que el de VTC: a finales de 2018 había 65.973 licencias de taxi y 15.306 de VTC<sup>18</sup>.

CABIFY, UBER y MYTAXI son los principales operadores de servicios de intermediación para contratar trayectos en taxi y VTC a través de APP.

Las cuotas por trayectos el 19 de septiembre y el día de la campaña (26) son las siguientes:

*Tabla no confidencial establecida en horquillas de 10%:*

	<b>19 de septiembre</b>	<b>26 de septiembre (gratis)</b>
<b>MYTAXI</b>	20-30%	30-40%
<b>CABIFY</b>	40-50%	40-50%
<b>UBER</b>	20-30%	20-30%

Fuente: elaborada por la DC a partir de los datos de trayectos obtenidos de respuestas de las partes a los requerimientos de información formulados ésta.<sup>19</sup>

Las cuotas mensuales de trayectos contratados vía app tras el día de la campaña promocional fueron las siguientes:

*Tabla no confidencial en horquillas de 10%:*

<b>ESTIMACIÓN DE POSICIÓN DE LAS PARTES EN EL MERCADO (%) TRAS LA JORNADA</b>				
	<b>Octubre 2018</b>	<b>Noviembre 2018</b>	<b>Diciembre 2018</b>	<b>Enero 2019</b>
<b>UBER</b>	30-40%	30-40%	40-50%	30-40%
<b>MYTAXI</b>	20-30%	10-20%	20-30%	20-30%
<b>CABIFY</b>	40-50%	40-50%	30-40%	30-40%

Fuente: elaborada por la DC a partir de los datos de trayectos obtenidos de respuestas de las partes a los requerimientos de información formulados por ésta (folio 1705).

**SEGUNDO.** UBER calcula el precio del viaje según un algoritmo cuyas variables son entre otras la duración del trayecto y la distancia recorrida y la demanda. Aunque la aplicación da una estimación del precio del trayecto, el tráfico puede hacer que el precio del viaje sea más elevado que la estimación.

CABIFY cobra un precio fijo por kilómetro (no incluye la variable tiempo), supeditado al tipo de servicio. La aplicación da un precio fijo al ir a coger el vehículo o reservarlo para un viaje próximo.

<sup>18</sup> <http://observatoriotransporte.fomento.es>.

<sup>19</sup> Contestación a los requerimientos de información a UBER y CABIFY (folios 1703, y 1719-1720).

**TERCERO.** UBER fue patrocinador oficial del festival MADCOOL celebrado en Madrid entre las fechas 11 y 13 de julio de 2019.

Los VTC contratados por esta empresa pudieron emplear un carril preferencial y un parking exclusivo no abierto al resto de proveedores del servicio de transporte (taxis o CABIFY) que, en consecuencia, debían recoger o depositar a los clientes a un kilómetro de distancia. Los precios abonados por los clientes de UBER se elevaron, dada su adaptación dinámica cuando hay alta demanda.

## V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Competencia para resolver, objeto y propuesta de la DC

Compete a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolver los procedimientos sancionadores aplicando la LDC “*en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”<sup>20</sup>.

En su informe la DC propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC.

Esta Sala debe valorar si efectivamente procede acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones<sup>21</sup>.

### SEGUNDO.- Valoración de la Sala de Competencia

#### 1. Análisis de la oferta realizada el 26 de septiembre de 2018

Debe analizarse la oferta realizada por los operadores a la luz de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC.

El artículo 1 de la LDC exige la existencia de acuerdos entre operadores que tengan por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado.

No se han verificado en la conducta denunciada tales condiciones.

---

<sup>20</sup> Véanse los artículos 5.1.c) y 20. 2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

<sup>21</sup> El artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, estipula que: “1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación [actual Dirección de Competencia] le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”.

Nos encontramos ante una conducta llevada a cabo de manera puntual indicando con claridad que se trata de una campaña que tiene una duración limitada a unas horas de un solo día<sup>22</sup>.

El posible efecto de esta oferta es prácticamente imperceptible en términos económicos para el sector del taxi, pues en el segmento relativo a los trayectos contratados de antemano (contratación via APP) -que es en el único mercado en el que compiten VTC y taxis- los últimos no ostentan una cuota significativa.

Si se analizan los resultados de la oferta en el mercado puede verificarse que la jornada de la oferta MYTAXI realizó [15.000-20.000] trayectos, CABIFY [20.000-25.000] y UBER [10.000-15.000]. Debe considerarse que no todas las plataformas operaban en las todas las ciudades<sup>23</sup>.

Si comparamos tales resultados con los realizados la semana anterior a la promoción puede concluirse que MYTAXI aumentó un 9% de trayectos el día de la oferta, CABIFY disminuyó un 7% y UBER disminuyó un 2%.

Puede afirmarse por tanto que, a pesar de la gratuidad de los trayectos en esa jornada, la tendencia en términos de trayectos realizados de cada uno de los operadores se mantuvo. Incluso en alguno de los casos, disminuyó el porcentaje habitual de trayectos.

Entre los motivos que llevan a los diferentes agentes de este sector a realizar promociones como la actualmente analizada encontramos tanto aumentar la recurrencia y el uso de clientes preexistentes como fidelizar o compensar los efectos de las estacionalidades o, incluso, fomentar el uso del transporte público en los núcleos urbanos más congestionados<sup>24</sup>.

En el contexto de la campaña denunciada las compañías de VTC reaccionaban contra la aprobación y publicación del Decreto-Ley que permitía denegar autorizaciones de VTC en determinados casos<sup>25</sup> (folio 1173).

Por todo ello cabe concluir que no existen indicios de acuerdo entre operadores cuyo objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado.

La Sala considera que la situación descrita **tampoco tiene encaje en el artículo 2 de la LDC.**

---

<sup>22</sup> Dicha oferta se podría equiparar a la promoción lanzada por la plataforma MYTAXI el 15 de enero de 2019 en la cual se proponía un servicio gratuito por valor de 20 € para pasajeros que utilizaran la app en la franja horaria de 9am a 17pm (<https://es.mytaxi.com/hoyenmytaxi>).

<sup>23</sup> MYTAXI opera en Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla y Valencia; CABIFY opera en Madrid, Barcelona, Valencia y Alicante, Sevilla y Málaga; por su parte UBER opera actualmente en Madrid, Barcelona, Costa del sol y Sevilla, aunque el 26 de septiembre de 2018 todavía no operaba en esta última ciudad.

<sup>24</sup> Según la información aportada por Mytaxi a la DC.

<sup>25</sup> Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modificaba la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en la medida en que la nueva normativa

En 2018 el mercado de intermediación para la contratación de trayectos de pasajeros con conductor a través de app cuenta con los siguientes operadores<sup>26</sup>

- CABIFY con una cuota del [40-50]%
- UBER [30-40]%
- MYTAXI [10-15] %
- otros como PIDETAXI o TAKSEE que solo operan con taxis, con cuotas del [0-5]% y [0-5]%, respectivamente.

Dichos datos deben ser analizados en relación con las características de este mercado (la prestación de servicios por internet, el dinamismo de la demanda y la innovación acelerada de las plataformas, la movilidad de los usuarios finales para pertenecer a varias plataformas y mitigar, por tanto, el poder de mercado de las mismas).

El análisis de los hechos y la estructura de mercado nos conducen a afirmar que no cabe interpretar una intención exclusionaria de las empresas denunciadas.

Las conductas analizadas deben ser interpretadas como una campaña de promoción puntual. Por ello, aun en el supuesto de que existiera posición de dominio, debe concluirse que la campaña denunciada no puede reputarse abusiva porque no tiene capacidad para restringir la competencia a la vista del contexto en el que se produce, de su contenido y, en particular, de su duración.

Finalmente, el **artículo 3 de la LDC** establece que constituyen infracción de competencia las prácticas calificadas como desleales en la LCD que afecten al interés público por falsear la libre competencia.

El artículo 17 de la LCD establece que las ventas por debajo de coste tan solo pueden reputarse desleales en los casos en que

- a) sean susceptibles de inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos o servicios del mismo establecimiento.
- b) tengan por efecto desacreditar la imagen de un producto o de un establecimiento ajenos.
- c) formen parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado.

La Sala considera que la campaña denunciada no encaja en ninguno de los supuestos en que la venta realizada bajo coste puede reputarse desleal.

---

<sup>26</sup> Según la información facilitada por MYTAXI.

Del mensaje contenido en la web de las VTC o de UNAUTO resulta evidente el carácter promocional de la oferta y la precisión sobre su puntual duración, por lo que no pudo conducir al consumidor a la conclusión de que el precio en cuestión era indicativo del nivel de precios de los demás servicios ofrecidos.

Se puede descartar el efecto de descrédito de los competidores en los casos de venta promocional o reacción a la oferta de un competidor, que pueda ser advertido fácilmente por los consumidores, como es este caso.

No se dispone de indicios de la existencia de internción predatoria (la fortaleza de la posición de mercado del que organiza la venta a pérdida, su carácter sistemático y continuado, la falta de toda justificación competitiva objetiva y la aptitud para producir la expulsión del mercado de un competidor o grupo de competidores). Al contrario, la aplicación de puntuales descuentos similares parece ser una práctica habitual entre los competidores en el mercado afectado, como es el caso de MYTAXI<sup>27</sup>. Además cabe esperar que aquellas plataformas que requieran la descarga de una APP y que, además, cuenten con un funcionamiento basado en la precontratación, recurran a estrategias comerciales consistentes en la promoción e información de sus servicios con el objetivo de capturar clientes potenciales y no tanto como estrategia de fidelización de los ya existentes.

En este sentido, puede entenderse que la promoción analizada forma parte de una estrategia de atracción comercial habitual que obsequia al potencial cliente con un descuento o muestra del mismo. De hecho, la promoción se limitaba a un único servicio sin coste por usuario.

Por todo ello debe concluirse que no hay indicios de que la conducta analizada pueda reputarse desleal.

### **3. Sobre un supuesto acuerdo de precios de las plataformas**

Las denuncias presentadas el 22 y 25 de enero de 2019 hacen referencia a un posible acuerdo establecido entre las plataformas y las empresas de VTC para fijación de precios, entendiéndose que se trataría de la fijación de precios que se llevaría a cabo a través de las distintas plataformas para promover un acuerdo con los conductores de VTC contrario a la competencia.

Es decir, los hechos denunciados se restringen a la presunta fijación de precios realizada entre las distintas empresas VTCs a través de las plataformas (aquí, UBER y CABIFY) y no la eventual actividad de fijación de precios de cada una de las plataformas considerada como instrumento de agrupación de prestadores de servicios independientes<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Resolución de la CNMC de 4 de octubre de 2018, Expte. S/DC/0616/17 UBER.

<sup>28</sup> Señala el Abogado General en sus conclusiones presentadas el 11 de mayo de 2017 (asunto C-434/15) que "el uso por los competidores del mismo algoritmo para calcular los precios no es

Tanto el artículo 101 del TFUE como el 1 de la LDC prohíben los acuerdos y conductas colusorias que tienen por objeto o efecto restringir la competencia. El funcionamiento competitivo del mercado exige que cada operador decida su comportamiento de manera independiente<sup>29</sup>.

Las plataformas de intermediación utilizan un algoritmo que ajusta de manera dinámica y automática la oferta a la demanda y no contratan conductores de manera directa, sino que ofrecen sus servicios a las diferentes empresas de VTC que operan en el mercado.

Ha quedado acreditado que las distintas plataformas (en este caso UBER y CABIFY) determinan de manera independiente (y distinta) los precios.

De los precedentes internacionales se puede inferir que las empresas que operan en el marco de la llamada economía colaborativa persiguen intereses propios y no comparten sus beneficios o pérdidas con las empresas de VTC del mismo modo que éstas tampoco lo hacen con las distintas plataformas con las que operan<sup>30</sup>.

UBER y CABIFY no exigen exclusividad a sus clientes-conductores, éstos pueden operar libremente con clientes finales ajenos además de utilizar los servicios de la plataforma (multihoming). Por tanto, son las distintas empresas de VTC existentes en cada territorio las que deciden libremente utilizar los servicios de las plataforma y muchas de ellas operan de manera simultánea con distintos servicios de intermediación.

Muchas compañías de VTC operan de manera simultánea con distintos servicios de intermediación, plataformas como CABIFY ofrecen sus servicios a taxis; y de igual modo los taxistas operan con varios intermediarios, como distintas plataformas y las diversas aplicaciones desarrolladas por las radioemisoras. Por otra parte, como se ha mencionado, según información hecha pública por UBER en su página web" desde el 22 de noviembre de 2019, la fórmula UberX ofrece la posibilidad de pre contratar los servicios de un VTC o un taxi, en las mismas condiciones y a precio cerrado para los servicios contratados en la Comunidad de Madrid. Al precontratar el servicio el algoritmo ofrecerá al usuario el vehículo más cercano.

Adicionalmente, cabe destacar que MYTAXI no incluye cláusulas de exclusividad en los contratos firmados con los propietarios de licencias de taxis. Pueden operar con libertad con cualquier otro operador del mercado.

---

ilegal en si mismo, pero podría suscitar inquietudes en lo que atañe a la hub-and-spoke conspiracy cuando el poder de la plataforma aumenta."

<sup>29</sup> STJUE de 20 de enero de 2016 en el asunto C-373/14 P, Toshiba c. Comisión.

<sup>30</sup> Copperweld Corp v Indep Tube Corp 467 U.S. 752 (1984).

Para que en el mercado de intermediación a través de APP se produzca un acuerdo de precios, debe producirse una interdependencia entre las empresas de VTC que entran a usar masiva y coordinadamente determinada app<sup>31</sup>.

Esta Sala considera que no existen indicios de que este sea el caso de las diferentes empresas de VTC que operan con las plataformas denunciadas en España, por lo que no se puede considerar vulnerado el artículo 1 de la LDC.

#### **4. Sobre las actuaciones denunciadas en relación al Festival Madcool**

Debe analizarse si puede existir conducta desleal de UBER por el aprovechamiento de un carril preferencial y un parking exclusivo que le fueron reservados por su condición de patrocinador del evento.

La existencia del citado acceso no estuvo abierto a CABIFY ni a los taxis; de acuerdo con la DC, es posible que los precios abonados por los clientes de UBER se elevaran, dada la adaptación dinámica del algoritmo de esta plataforma cuando existen picos de alta demanda.

Desde el punto de vista del falseamiento de la competencia por la afectación al interés público, esta Sala considera que, dado el carácter puntual de la oferta circunscrita a un festival y un día concretos, es decir, de escasa duración, así como las cuotas de los diferentes operadores en el mercado, no existen indicios de infracción del **artículo 3 de la LDC**, dado que además, se trata de una ventaja competencial disfrutada por UBER justificable por su condición diferenciada de patrocinador del evento.

Por todo ello no pueden considerarse acreditados indicios de la existencia de infracción.

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas por la Dirección de Competencia en el expediente S/0637/18 UBER/CABIFY/UNAUTO tramitado ante las múltiples denuncias formuladas contra CABIFY y UBER, por considerar que no existen indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

---

<sup>31</sup> Así se puso de manifiesto en el caso Meyer v. Uber Technologies, Inc., No. 16-2750 (2d Cir. 2017).

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA D<sup>a</sup> MARÍA PILAR CANEDO EXPTE. S/0637/18 UNAUTO**

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 11.3 del Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría de la Sala de Competencia de la CNMC, formulo el presente voto particular **discordante con la calificación jurídica de los hechos recogidos en la resolución y con las consecuencias jurídicas que de ella se derivan**<sup>32</sup>.

1. El objetivo de este Voto particular es manifestar **mi desacuerdo parcial** con la resolución de archivo y con la estructura en que se ha basado el expediente.

Considero que la instrucción vincula en un expediente tres conductas que no guardan suficiente relación entre sí como para constituir un expediente único.

Se trata de tres conductas independientes entre sí en el tiempo y en el espacio y la posible infracción no tendría los mismos sujetos activos ni pasivos.

Una de las conductas afecta a un descuento realizado en una fecha concreta; otra implica un supuesto acuerdo de precios entre plataformas de VTC o de las plataformas con los operadores que trabajan para ellas, la última afecta a un supuesto trato de favor ofrecido a una entidad en un festival de música.

2. La primera de las conductas está, en opinión de esta Consejera, adecuadamente instruida y resuelta dado que existe una conducta de descuento en la que se descarta que haya indicios de conducta anticompetitiva con un análisis suficiente.

3. Lo mismo puede decirse del supuesto acuerdo de fijación de precios entre plataformas

Sin embargo no se analiza el posible pacto de precios entre los conductores dentro de cada plataforma.

4. El expediente no analiza, tampoco con suficiente profundidad los hechos en que se basa la tercera conducta.

A este respecto se indica simplemente que existe un patrocinio y por tanto puede existir una ventaja. No se analiza quién organiza el festival, la cuantía económica que supone, el posible protagonismo público, cuales son las reglas que lo rigen o si existe o no discriminación entre operadores.

Además, la resolución manifiesta que, “dado el carácter puntual de la oferta circunscrita a un festival y un día concretos, es decir, de escasa duración, así

---

<sup>32</sup> Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, aprobado por el Pleno del Consejo, el 4 de octubre de 2013.

como las cuotas de los diferentes operadores en el mercado, no existen indicios de infracción del **artículo 3 de la LDC**".

Esta Consejera no puede aceptar tal afirmación dado que la relevancia económica del festival afectado por la conducta podría justificar la existencia de una conducta con relevancia en materia de competencia, pero estas cuestiones no han sido objeto de instrucción.

**5.** La fusión de estas tres conductas inconexas en un único expediente hace que la definición de mercado sea genérica y no adaptada a cada una de las situaciones que deberían ser analizadas.

**6.** Por todo cuanto antecede, esta consejera considera que el archivo del expediente no agota el análisis que debe realizarse, fundamentalmente en el caso de las segundas y terceras conductas denunciadas.

De la instrucción realizada no puede concluirse si existe o no conducta ilícita desde la perspectiva de competencia y por ello debería ordenarse una completa instrucción del expediente.

En tal sentido emito este Voto Particular.

Firmado: María Pilar Canedo Arrillaga

## INDICE

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>2</b>
<b>II. LAS PARTES.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Denunciante: FEDERACIÓN ESPAÑOLA DEL TAXI (FEDETAXI) .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Denunciadas .....</b>	<b>3</b>
<b>A. UBER SYSTEMS SPAIN, S.L. (UBER).....</b>	<b>3</b>
<b>B. MAXI MOBILITY SPAIN S.L. (CABIFY).....</b>	<b>4</b>
<b>C. UNAUTO VTC .....</b>	<b>4</b>
<b>3. MYTAXI IBERIA, S.L. (MY TAXI).....</b>	<b>4</b>
<b>III. ANÁLISIS DEL MERCADO AFECTADO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Marco regulatorio .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Mercado de Producto .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Mercado Geográfico .....</b>	<b>9</b>
<b>IV. HECHOS.....</b>	<b>9</b>
<b>V. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>11</b>
<b>PRIMERO.- Competencia para resolver, objeto y propuesta de la DC.....</b>	<b>11</b>
<b>SEGUNDO.- Valoración de la Sala de Competencia.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Análisis de la oferta realizada el 26 de septiembre de 2018.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Sobre un supuesto acuerdo de precios de las plataformas .....</b>	<b>14</b>
<b>4. Sobre las actuaciones denunciadas en relación al Festival Madcool .....</b>	<b>16</b>
<b>RESUELVE....</b>	<b>16</b>
<b>VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA D<sup>a</sup> MARÍA PILAR CANEDO EXPTE. S/0637/18 UNAUTO .....</b>	<b>18</b>