

REGULACIÓN EN LAS VTCS



REGULACIÓN EN LAS VTCS

ABRIL 2022, MADRID

SOBRE EL AUTOR



ÁLVARO MARTÍN
Economista

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe analiza las dinámicas del sector de los VTC en España tras la aprobación del Real Decreto 13/2018, a través del cual el Ejecutivo transfería como competencia de las comunidades autónomas la regulación de los VTC. Esto conformaría la cesión del Gobierno ante la presión del sector del taxi y daría rienda a que aquellas CCAA que, a través de sus respectivos gobiernos, se habían mostrado contrarias a la proliferación de los VTC, regularan ahora en pos de proteger y blindar al sector del taxi.

Por lo tanto, dicho decreto podría suponer la paralización de gran parte del sector de los VTC en España. Por lo tanto, desde esa perspectiva resulta pertinente analizar no sólo los efectos sobre el sector, sino asimismo cual sería la regulación idónea en pro de la libre competencia y en defensa de la primacía del consumidor.

Sobre los aspectos descritos arriba cabría destacar los siguientes puntos:

- El objetivo principal del Real Decreto 13/2018 desde el momento que fue aprobado fue el de blindar al sector del taxi y garantizar su protección frente a la irrupción de nueva oferta para la movilidad urbana.
- El RDL 13/2018 establecía una moratoria de 4 años desde su introducción hasta su completa aplicación, pensando principalmente en que el sector de los VTC pudiera adaptarse a los cambios establecidos por la nueva ley. El problema se encuentra en que la transferencia de competencias en la materia desde el Gobierno central a las comunidades autónomas ha hecho que muchas de estas no regularan durante los tres primeros años de moratoria.
- El Real Decreto Ley 13/2018 modifica esencialmente el artículo 91 de la Ley 16/1987 del 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, estableciendo que la autorización de arrendamiento de VTC de ámbito nacional habilite exclusivamente para realizar servicios de carácter interurbano.
- La entrada al mercado de referencia de la movilidad en España por parte de varias empresas de VTC, no solo garantizó una mayor oferta para los consumidores de estos servicios, sino que también garantiza la sostenibilidad social y económica, al depender más de 60.000 empleos del sector (ASEVAL, 2022).
- El número de licencias de taxi con datos de 2017 es de 15.723, con una renta monopolística por licencia de 6.116,92 euros (CNMC, 2017), lo cual constituye una pérdida de bienestar total de los consumidores a raíz de la operativa del sector del taxi de 96.176.365 euros anuales.

- La estimación del empleo directo dependiente del sector VTC se cifra en 41.168 empleos en toda España, mientras que el empleo indirecto dependiente del sector se sitúa en 20.586 puestos de trabajo. Por lo tanto, las restricciones regulatorias a la operatividad del sector VTC estaría poniendo en peligro casi 62.000 empleos.
- Tan solo 5 empresas manejan casi la totalidad de la explotación de licencias VTC en España, o al menos la mayor proporción de estas. Tal y como describíamos al inicio del presente apartado, esta elevada concentración aumenta el riesgo del sector de cara a una regulación abusiva que impida la libre competencia con el sector del taxi.
- En el caso de la desregulación del sector y liberalización del mismo por la CAM, la propia Comunidad de Madrid calcula un ahorro anual de un millón de euros para los contribuyentes madrileños por la reducción de trámites y cargas administrativas, además de una significativa mejora del servicio que las instituciones públicas madrileñas prestan a los ciudadanos.
- La Comunidad de Madrid es la CCAA que más rápido y de manera más directa ha habilitado la continuidad de la operatividad de las licencias VTC en el territorio de su ámbito autonómico.
- Desde el IJM se propone un decálogo de medidas para la liberalización del sector, que, a modo de ejemplo, incluyen algunas de las siguientes:
 - > Eliminación del Real Decreto Ley 13/2018. El RDL 13/2018 debería ser sustituido en su lugar por una Ley de ámbito nacional que garantice la liberalización de los sectores del taxi y los VTC.
 - > Eliminación a escala nacional y de manera directa de la ratio 1/30 correspondiente al número de licencias VTC en relación con las licencias de taxi. Liberalización del número de licencias.
 - > Aprobación de una Ley de Mercado Único de Transporte Urbano. Esta Ley tendría un componente esencial que sería la eliminación de la necesidad de obtener distintas licencias para operar en diferentes CCAA.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década hemos observado en España y a nivel global una irrupción de nuevas opciones de movilidad en las ciudades que han ofrecido una mayor libertad de elección para los consumidores y una mayor competencia en los servicios de movilidad urbana. Frente a la irrupción de empresas que ofrecían servicios de vehículos de alquiler con conductor (VTC) de contratación instantánea a través de una app, como es el caso de Cabify o Uber, el sector del taxi se movilizó para exigir una mayor regulación sobre el sector de las VTC que impidiera la libre competencia y garantizara los beneficios regulatorios que hasta ahora tiene el sector del taxi. A raíz de ello se paralizaron ciudades enteras y se vivieron episodios de violencia, con un objetivo final que no era otro que la eliminación de la competencia a través del poder legislativo.

Estas movilizaciones y demandas del sector del taxi redundarían en la aprobación del Real Decreto Ley 13/2018 el 28 de septiembre de 2018, a través del cual el Ejecutivo transfería como competencia de las comunidades autónomas la regulación de los VTC. Esto conformaría la cesión del Gobierno ante la presión del sector del taxi y daría rienda a que aquellas CCAA que, a través de sus respectivos gobiernos, se habían mostrado contrarias a la proliferación de los VTC, regularan ahora en pos de proteger y blindar al sector del taxi.

La aprobación de dicho Real Decreto no significaba únicamente que el Gobierno hubiera cedido ante aquellos que durante semanas bloquearon las principales calles de grandes urbes españolas como Madrid y Barcelona, sino asimismo un ataque frontal contra un sector completo de la economía del cual dependen de manera directa miles de trabajadores y sus respectivas familias. Aún así, la aprobación del Real Decreto Ley no fue suficiente para el sector del taxi, ya que, ahora que la regulación pasaba a manos de las comunidades autónomas, serían estas las presionadas para aprobar una regulación que bloqueara la competencia y permitiera al taxi mantener sus beneficios monopolísticos.

La situación actual es que algunas comunidades autónomas han cedido al chantaje y han aprobado regulaciones que contribuyen a desplazar del mercado de manera completamente artificial al sector de los VTC. El problema no se encuentra únicamente en los perjuicios que esta regulación pueda tener para el sector, sino también en aquellos que atañen directamente a los ciudadanos y su bienestar. Entre ellos se encontraría, por ejemplo, una reducción de la oferta de opciones de movilidad y un encarecimiento de los servicios, debido a que ahora la única opción se reduciría al taxi, cuyas tarifas reguladas en multitud de ocasiones y escenarios resultan más altas que las de Cabify o Uber, por poner dos ejemplos de empresas del sector de los VTC.

Cabe destacar que una regulación como la aprobada por el Gobierno de España a través del RDL 13/2018 no tiene parangón en ningún otro país europeo. Tal y como estudiaremos más

adelante en el informe, hasta el momento la norma habría causado unas reclamaciones patrimoniales de 1.377 millones de euros (ASEVAL), debido principalmente a que la regulación aprobada supone una radical modificación de las condiciones de explotación y, por lo tanto, estaría afectando a la rentabilidad de las autorizaciones durante el periodo transcurrido desde su aprobación, generando el consecuente lucro cesante a compensar. Hasta el momento el caso más notorio ha sido el de Cataluña cuyo DL 4/2019, aprobado por el Gobierno de la Generalitat siguiendo las competencias transferidas por el Ejecutivo central, causaría el despido directo de miles de trabajadores del sector de los VTC en dicha comunidad autónoma.

Otras comunidades autónomas aún no han presentado la regulación definitiva al respecto antes de la fecha límite del 1 de octubre de 2022, mientras otras, como es el caso de la Comunidad de Madrid, han aprobado una regulación -a través de la denominada Ley Ómnibus- en apoyo de la libre competencia y la libre elección del consumidor en el mercado, tal y como veremos en detalle más adelante.

A falta de que muchas comunidades autónomas regulen sobre la cuestión antes de la fecha límite, la situación actual presenta un riesgo real de desaparición, a causa de desplazamiento forzado del mercado, del sector de los VTC al completo. Es muy importante remarcar de que en caso de ausencia de regulación sobre la materia por parte de las comunidades autónomas, el Real Decreto Ley 13/2018 da lugar a que las empresas de VTC dejen de poder ofrecer servicios de transporte urbano, ya que el 1 de octubre de 2022 habrían transcurrido los cuatro años estipulados en la disposición transitoria del Real Decreto Ley.

Es por ello que, ante la amenaza inminente para miles de empleos y el bienestar de miles de familias, es necesario estudiar a fondo las consecuencias que dicha regulación tendrá sobre el sector y sobre el conjunto de la economía española, para así poder ofrecer una solución regulatoria que otorgue seguridad jurídica al sector de los VTC y le permita desarrollarse, garantizando así la libre competencia y la libertad de elección del consumidor.

Este informe se divide en varios apartados que tratarán de analizar minuciosamente los puntos anteriormente descritos e introducidos. En el primer apartado se analizará a fondo el Real Decreto Ley 13/2018 para conocer así todas sus implicaciones y consecuencias, tanto para el sector de los VTC como para el conjunto de la sociedad española. Tras ello, en el segundo apartado se procederá a estudiar a fondo el coste económico que supondría una ausencia regulatoria sobre la cuestión por parte de las comunidades autónomas, lo cual obligaría a los VTC a no poder operar en vía urbana, cuyo impacto económico sería notable. Tras ello, se analizará el modelo regulatorio de la Comunidad de Madrid, establecido en la nueva Ley Ómnibus. Finalmente, en el último apartado se procederá a plantear un modelo de regulación alternativo que otorgue seguridad jurídica al sector de los VTC y garantice la libre competencia y la libertad de elección de los consumidores en el mercado.

1 - REAL DECRETO LEY 13/2018: IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS

El objetivo principal del Real Decreto 13/2018 desde el momento que fue aprobado fue el de blindar al sector del taxi y garantizar su protección frente a la irrupción de nueva oferta para la movilidad urbana. En su momento, el ministro de Fomento, José Luis Ábalos justificó que dicho Real Decreto Ley no pretendía exclusivamente transferir las competencias en materia de regulación sobre este asunto a las comunidades autónomas, sino garantizar un marco regulatorio para el sector de las VTC. La realidad es que el Real Decreto Ley abría la puerta a que las comunidades autónomas, de manera absolutamente discrecional pudieran regular e incluso prohibir la actividad de los VTC, pudiendo introducir la exigencia de una o varias licencias adicionales, regular sus itinerarios, los horarios, etc.

La principal diferencia se encuentra en que, hasta el momento, los coches con conductor podían operar en todo el territorio nacional con una sola licencia VTC de ámbito estatal, mientras que la regulación introducida en 2018 da lugar a que las comunidades autónomas y los ayuntamientos exijan regulaciones y licencias adicionales para poder operar en su territorio.

Una de las principales justificaciones esgrimidas para la introducción de esta regulación es que, bajo la legislación en vigor previa al RDL 13/2018, se establecía un límite máximo de circulación de 1 vehículo

con licencia VTC por cada 30 vehículos con licencia de taxi tradicional. Cabe destacar que desde 2009 hasta 2015 esta norma no se mantuvo vigente en nuestro país y es por esta razón por la que la ratio actual entre VTC y taxis es de 1 VTC por cada 6 taxis, siendo superior en algunas grandes urbes, como es el caso de Madrid.

El RDL 13/2018 establecía una moratoria de 4 años desde su introducción hasta su completa aplicación, pensando principalmente en que el sector de los VTC pudiera adaptarse a los cambios establecidos por la nueva ley. El problema se encuentra en que la transferencia de competencias en la materia desde el Gobierno central a las comunidades autónomas ha hecho que muchas de estas no regularan durante los tres primeros años de moratoria, sumiendo al sector de los VTC en una absoluta inseguridad jurídica. Cada comunidad autónoma y, a menor escala, cada ayuntamiento puede introducir ahora su propia regulación en materia de licencias exigibles para los VTC antes del 1 de octubre de 2022. Si para esta fecha no hubiera ninguna legislación en vigor en alguna comunidad autónoma, los VTC no podrían dar servicio urbano y se verían limitados a viajes interurbanos, bajo condiciones de contratación muy diferentes a las actuales.

El Real Decreto Ley 13/2018 modifica esencialmente el artículo 91 de la Ley

16/1987 del 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, estableciendo que la autorización de arrendamiento de VTC de ámbito nacional habilite exclusivamente para realizar servicios de carácter interurbano. A continuación, además, se establece que sean los órganos que ostentan competencias en materia de transporte urbano los que determinen las condiciones y requisitos para la autorización para la prestación de servicios por parte de los VTC en vía urbana. Esta legislación, lógicamente, solo se circunscribe a su ámbito territorial, por lo que los VTC, si desean operar en diferentes comunidades autónomas, deberían solicitar licencias distintas, lo cual genera una disrupción adicional en contraste a cómo ha funcionado hasta ahora la regulación de los servicios prestados por los VTC.

Además, dicho Real Decreto Ley establece como norma general que el origen de la prestación de servicios de situarse dentro de la comunidad autónoma donde se haya emitido la correspondiente autorización de circulación y prestación de servicios. Esta norma pretende diferenciar de manera clara el ámbito de las licencias estatales y aquellas que se enmarquen dentro de las competencias propias de las comunidades autónomas con sus correspondientes regímenes regulatorios diversos respecto a la presente materia, tal y como se habilita en la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 13/2018.

El periodo de moratoria de 4 años se justifica no solamente sobre la base de la transición de un marco regulatorio a otro, para permitir así la adaptación de las empresas que presten servicios de VTC, sino también como periodo para la reclamación de los perjuicios económicos causados por la entrada en vigor de la regulación descrita. Para calcular el periodo de recuperación de la inversión se toma como referencia la fórmula establecida en el Real Decreto

55/2017, por el cual se desarrolla la Ley 2/2015 que establece como principio general la desindexación de la economía española.

El Gobierno justifica la urgencia de estas medidas sobre la base de la supuesta concentración de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en ámbitos urbanos y metropolitanos, que, según el Gobierno de España, no pudo ser prevista por las Administraciones responsables. Según el Ejecutivo, la concentración de VTC en las ciudades estaría afectando de manera inmediata y significativa a la ordenación del transporte en el ámbito urbano. Es curioso, además, que en este apartado del Real Decreto, se hace referencia explícita al sector del taxi, señalando que este habría sido uno de los sectores más perjudicados por la mayor prevalencia de los VTC en las ciudades. En este punto, el BOE destaca la patente conflictividad social generada en torno a lo que se refieren como “desajustes en la oferta y la demanda en vehículos de turismo”, lo cual pondría de manifiesto una creciente exigencia por parte de la ciudadanía para que se fijara un marco legal estable que garantizase unas condiciones óptimas en el uso de VTC, como de las propias empresas de transporte urbano, para lo que el Gobierno denomina “desarrollar su actividad en condiciones equitativas que permitan la competencia efectiva”, dejando ver claramente la intencionalidad de restringir y reducir la presencia de VTC y su actividad en las ciudades, facilitando la actividad al sector del taxi.

Tal y como se puede desprender del análisis efectuado sobre el Real Decreto Ley 13/2018, este perjudica gravemente al sector de los VTC y lo sitúa en una posición de inferioridad regulatoria frente al sector del taxi y en una esfera de absoluta discrecionalidad e incertidumbre. Pero, antes de entrar a proponer un

modelo regulatorio que verdaderamente garantice la libre competencia y la libertad del consumidor, hemos de analizar cuantitativamente el rol que juega el sector de los VTC en la economía española y, la importancia que este tiene. Solamente a partir de dicho análisis podremos realmente valorar la gran importancia que tiene para el conjunto de la sociedad española la supervivencia de este sector y garantizar su seguridad jurídica.

2 - LA ECONOMÍA DE LAS VTC Y LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL RDL 13/2018

Para analizar el sector de los VTC en el plano económico, debemos centrarnos en primer lugar en el mercado relevante o mercado de referencia, siendo este el punto de partida para posteriormente analizar desde un plano de aplicación teórica, la situación de competencia en el mencionado mercado.

El objetivo de las diferentes opciones de movilidad ha de ser siempre el de satisfacer las necesidades del usuario. En este plano, la entrada al mercado de referencia de la

movilidad en España por parte de varias empresas de VTC, no solo garantizó una mayor oferta para los consumidores de estos servicios, sino que también garantiza la sostenibilidad social y económica, al depender más de 60.000 empleos del sector (ASEVAL, 2022). En el gráfico a continuación se detalla el número de empleos directos del sector VTC en las principales comunidades donde opera el sector.

EMPLEOS DIRECTOS SECTOR VTC
(desglosado por CCAA)

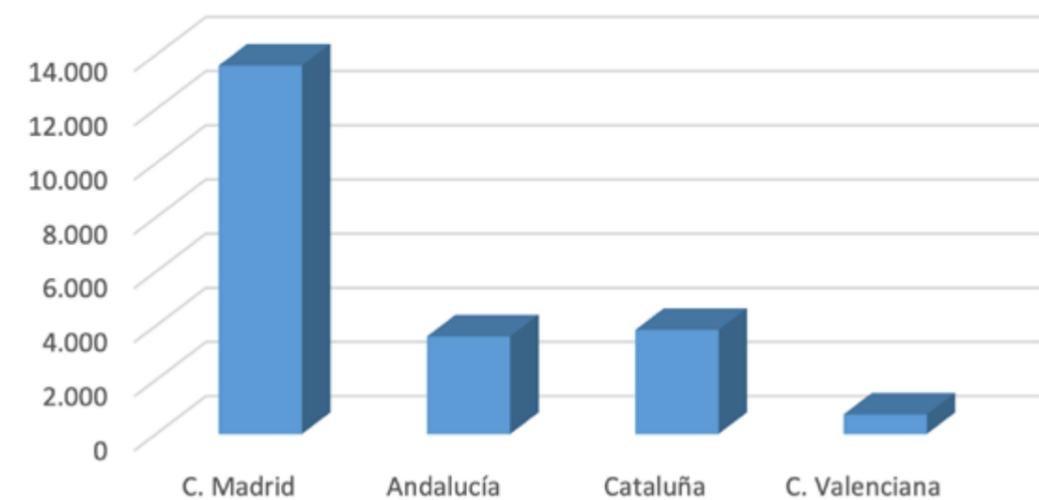


FIGURA 1: Elaboración propia a partir de datos de ASEVAL

Es comprensible que la labor de cualquier gobierno sea la de tratar de solventar los límites de la movilidad establecidos por la propia infraestructura de las ciudades, que en muchas ocasiones generan rigidez en el uso de las diferentes modalidades de transporte existentes, pero lo que nunca debe hacer un gobierno es coartar la libertad de los consumidores a través de la reducción forzosa de la oferta en este mercado. Una mayor prevalencia de VTCs en el mercado dentro de un marco de regulación que garantice la seguridad jurídica y permita la libre competencia, aseguraría una mayor flexibilidad de movilidad que permitiera al sector adaptarse a las necesidades de los consumidores en términos de tiempo, coste o calidad del servicio.

No debemos en ningún momento perder el foco de la cuestión, ya que el conflicto actual entre el sector del taxi y las VTC con el Gobierno haciendo de escudero de los primeros, no surge a raíz de que el sector de los VTC constituyese la formación de un cártel o que estuviese introduciendo un esquema de precios predatorios, sino que procede de la existencia de un monopolio como es el sector del taxi, amparado y protegido por la regulación. Un monopolio de este tipo siempre perjudicará al consumidor, extrayendo su superávit a través de un esquema de precios abusivos (por encima del precio marcado por el equilibrio de mercado en un contrafactual de libre competencia).

El funcionamiento del monopolio del sector del taxi y su extracción de rentas es muy sencillo. En primer lugar, la Administración concede un número limitado de licencias al sector del taxi, garantizando así un flujo estable de demandad por sus servicios y limitando la competencia. Además, la Administración pacta con el sector del taxi los precios a fijar para cada tarifa (por encima del precio de equilibrio en un mercado libre), extrayendo por lo tanto el

sector del taxi rentas de monopolio. Para garantizar dichas rentas de monopolio, el sector del taxi actúa cual lobby presionando al Gobierno (con métodos violentos en algunas ocasiones), tratando -y logrando- que este legisle a favor de los intereses del sector. De hecho, tal y como señaló la propia CNMV (2014), el fundamento de dichos controles administrativos y de una regulación tan protectora del sector se hallaría más en la tradición que en los fundamentos de una óptima regulación. Esta regulación supone un absoluto perjuicio para los consumidores en términos de bienestar.

A partir de una aplicación de la teoría microeconómica y de algunos fundamentos del estudio del funcionamiento de los monopolios, podemos calcular la pérdida de bienestar de los consumidores en un área como Madrid.

Sabemos, por la propia teoría de los monopolios, que las rentas monopolísticas siempre se detraen del superávit de los consumidores y suponen, por lo tanto, una pérdida directa de bienestar para estos. A partir de esta base teórica y, empleando datos de la CNMC del año 2017, podemos calcular la pérdida de bienestar total a causa de la regulación anti-competitiva del sector de los taxis. Para ello, analizaremos el caso del Área de Prestación Conjunta de Madrid, que es de la que disponemos de un mayor número de datos.

En el caso del APC de Madrid, el número de licencias de taxi con datos de 2017 es de 15.723, con una renta monopolística por licencia de 6.116,92 euros (CNMC, 2017), lo cual constituye una pérdida de bienestar total de los consumidores a raíz de la operativa del sector del taxi de 96.176.365 euros anuales.

Volviendo ahora al análisis del sector de los VTC, conviene estimar en primer

lugar su peso económico total sobre la sociedad, tanto en términos de empleo como de actividad. Para ellos, hacemos uso de los datos de ASEVAL, que son los más completos y rigurosos en la materia.

En primer lugar, uno de los factores principales que se ve directamente afectado por las restricciones regulatorias permitidas e incentivadas por el RDL 13/2018 es el empleo. En caso de ver limitada o incluso restringida al completo la capacidad de ofrecer servicios de transporte urbano por parte de los VTC en muchas comunidades autónomas, miles de empleos estarían en juego, lo que probablemente tendría un efecto domino sobre las cuentas públicas, a través del efecto sobre las cotizaciones sociales y las prestaciones por desempleo. La estimación del empleo directo dependiente del sector VTC se cifra en 41.168 empleos en toda España, mientras que el empleo indirecto dependiente del sector se sitúa en 20.586 puestos de trabajo. Por lo tanto, las restricciones regulatorias a la operatividad del sector VTC estaría poniendo en peligro casi 62.000 empleos.

En segundo lugar, cabe destacar la destrucción de actividad económica que generaría la falta de regulación para habilitar la actividad de los VTC en vía urbana. La desaparición forzada de este servicio en muchas ciudades causaría el cierre de multitud de empresas del sector, o, al menos, reduciría su presencia en muchas ciudades, mermando la masa salarial. Esto, a través de un mayor desempleo y una menor recaudación fiscal, tendría efectos graves a nivel de bienestar socioeconómico para la población española. Además, tal y como destaca ASEVAL, aquellas comunidades autónomas que no regulen en pro de facilitar la libre competencia de los servicios de VTC y la libre elección de los consumidores, estarían incurriendo en un gran coste de oportunidad en lo que se refiere a inversión potencial y capacidad de creación de empleo

de un sector en pleno crecimiento como es el de los VTC. En un plano de bienestar social más general, además, los VTC pueden contribuir a una más rápida transición a un modelo de movilidad completamente sostenible, ya que la capacidad de inversión y su rápida adaptación permiten incorporar vehículos híbridos y eléctricos, a través de las economías de escala para la inversión que generan las principales empresas del sector.

Por otro lado, un asunto muy relevante y que además supone un elevadísimo coste directo, son las indemnizaciones aún por determinar de los tribunales por la modificación de requisitos operativos durante la vigencia del periodo compensatorio, unido a las costes de los procedimientos judiciales; los cuales deberá afrontar el Estado (ASEVAL). En el siguiente gráfico se muestra el coste potencial de las indemnizaciones al sector VTC en aquellas CCAA que, tras el RDL 13/2018, introdujeron restricciones operativas durante los cuatro años de periodo de transición.

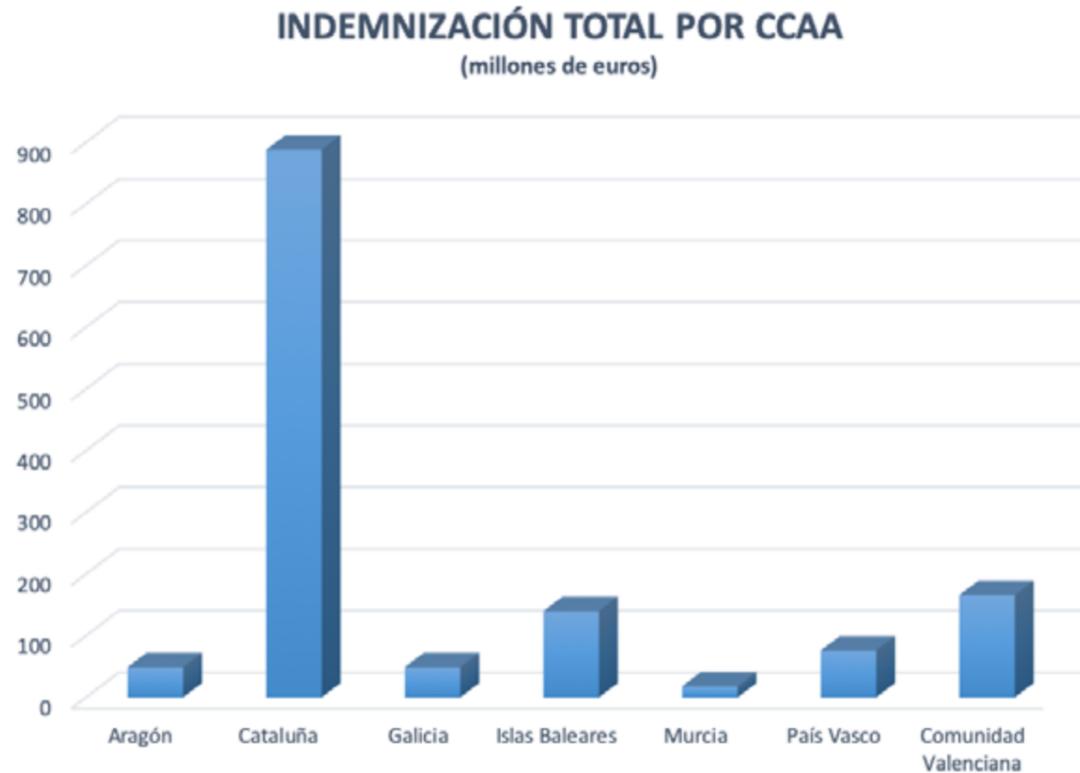


Figura 2: Elaboración propia a partir de datos de ASEVAL

Uno de los costes más relevantes para el conjunto de la economía española aparte de para el sector de los VTC es el coste estimado en inversiones perdidas o no realizadas a raíz de la aprobación del Real Decreto 13/2018 y las diferentes reacciones regulatorias de las CCAA. Uno de los principales objetivos del actual Gobierno es promover una rápida y eficaz transición ecológica. Para ello es esencial incentivar una movilidad sostenible, en la que el sector VTC ha de jugar un papel esencial en su aceleración, por la gran capacidad inversora de la que dispone.

Los propios documentos de *España 2050* o el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* destacan la relevancia que debe jugar la evolución del transporte urbano para ser la punta de lanza de la transformación de la actual movilidad hacia una más sostenible, a través de la inversión interna de las empresas del sector para virar hacia una economía menos dependiente de las emisiones.

Tras el exponencial crecimiento del sector VTC a lo largo de la última década, una mínima inversión de este para renovar parte de la flota de vehículos se incorporará un mayor número de vehículos híbridos y/o eléctricos, ayudaría enormemente a acercarnos a los objetivos de descarbonización y movilidad sostenible fijados por el Ejecutivo. Cabe destacar llegados a este punto que, en el presente, y sin necesidad de acometer mayores inversiones, el sector VTC ya dispone de un parque móvil mucho más eficiente, moderno y ecológico que la media del parque móvil nacional y el sector del taxi.

De hecho, según datos de ASEVAL, tanto el uso intensivo de estos vehículos como las ya mencionadas economías de escala de las empresas de VTC, permiten acelerar la adopción de vehículos eléctricos, incrementando el peso del sector en la reducción de emisiones del parque móvil español. De hecho, los vehículos eléctricos propiedad de las empresas de VTC contribuirían a reducir la contaminación hasta 3 veces más que los de uso privado, debido principalmente a la intensidad de su uso.

Por ello, uno de los puntos tan relevantes de la transición ecológica, como es la renovación del parque móvil español, quedaría en serio entredicho si un gran número de comunidades autónomas regularan contra el sector de los VTC y restringieran su libre competencia, poniendo en riesgo multitud de inversiones para la renovación de las flotas de vehículos y el desarrollo de electrolinerías para incentivar el crecimiento de la industria del vehículo híbrido y eléctrico. El sector calcula que, en lo referente a la materia, si se regula en contra de la libre competencia de las empresas de VTC en el mercado, se podrían llegar a perder cerca de 1000 millones de inversiones potenciales a lo largo de los próximos 5 años.

Llegados a este punto conviene constatar la opinión de la ciudadanía sobre el RDL 13/2018 y sus implicaciones, en aquellas comunidades autónomas con mayor presencia de empresas del sector VTC y donde se registran tanto más frecuencia de servicios como un mayor peso del sector sobre el total del empleo de la región. En estas comunidades autónomas, como es el caso de las anteriormente reseñadas al respecto de los datos de empleo: Comunidad de Madrid, Andalucía, Cataluña o Comunidad Valenciana, que es en las que se ha realizado este tipo de encuesta a los ciudadanos, la mayoría se muestra muy contraria a la regulación favorable al taxi y/o a la reducción del volumen de servicios VTC en vía urbana. En el siguiente gráfico se puede observar el porcentaje total contrario a las regulaciones a las que da pie el RDL 13/2018.

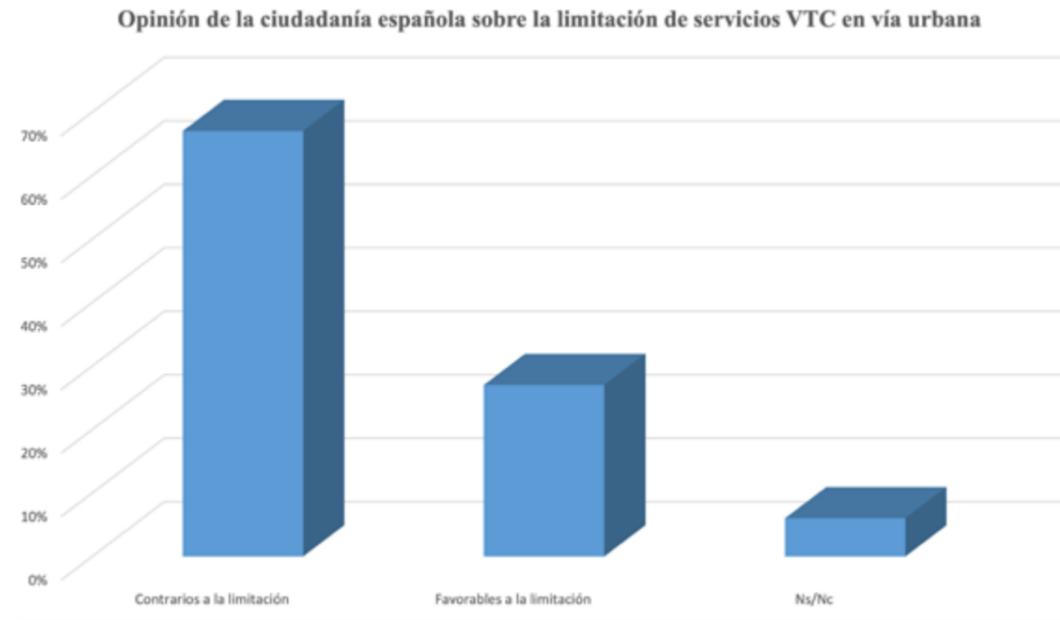


Figura 3: Elaboración propia a partir de datos de Metroscopia

Los datos de esta encuesta no reflejan más que la plasmación social de una realidad empírica. Ya disponemos de evidencia, tras la regulación posterior al RDL 13/2018 en algunas comunidades autónomas, de que la reducción del flujo de VTC en vía urbana e incluso su completa limitación, perjudican la movilidad en las ciudades, en detrimento del bienestar de sus ciudadanos. Dicha evidencia proviene del hecho de que, siguiendo la aprobación del Real Decreto Ley, muchas comunidades autónomas mostraron posturas muy dispares al respecto. Por ejemplo, en Cataluña se estableció la necesidad de una hora de pre-contratación para el inicio del servicio, mientras en la Comunidad Valenciana se fijó en 15 minutos, o en otras comunidades como Madrid y Andalucía se mantuviese la operatividad absoluta de los vehículos VTC sin necesidad de pre-contratación anticipada.

Cataluña es un caso muy reseñable al respecto, ya que su estricta regulación sobre las empresas de VTC ha provocado un efecto directo y notable sobre el número

de licencias VTC operativas, debido aparte de a regulaciones como el tiempo mínimo de pre-contratación a otras como la prohibición de geolocalización del vehículo, lo que inhabilitaba la operatividad básica de las aplicaciones móviles a través de las cuales se suelen contratar estos servicios en las principales empresas de VTC, como es el caso de Uber o Cabify.

De hecho, no es solo que el sector VTC tenga que sostener regulaciones abusivas y limitaciones constantes a su operatividad, sino que, además, el sector del taxi dispone de notables ventajas en lo relativo a su funcionamiento, tal y como señalan algunos estudios. Uno de ellos es el Estudio del Servicio del Taxi (Vectio, 2017), encargado por el Ayuntamiento de Madrid en el año 2017, que señala las mayores facilidades del taxi para generar demanda por su servicio. Una de ellas, y de las más evidentes a nivel regulatorio, es la posibilidad que tienen los taxis de captar clientes a pie de calle sin necesidad de pre-contratación o previa reserva. De hecho, según los datos del propio informe, prácticamente el 50% de

los clientes del sector del taxi proceden de esta modalidad de demanda, siendo el resto clientes derivados de reservas por teléfono o a través de aplicaciones para solicitar un servicio de taxi.

Por lo tanto, observamos aquí claramente una desventaja regulatoria hacia el sector de los VTC, ya que la flexibilidad de poder captar clientes a pie de calle provee al sector del taxi de un núcleo entero de clientes y demanda potencial al cual el sector VTC no tiene acceso por el requerimiento legal de que sus servicios sean pre-contratados. El informe y los datos disponibles reflejan que la necesidad de pre-contratación supone una dificultad añadida a la operatividad del sector VTC, siendo tanto así que, tras la decisión de la Generalitat de Catalunya de ampliar el tiempo requerido por ley de pre-contratación de servicios VTC, redujo en más de tres puntos porcentuales la proporción de VTC/TAXI, pasando esta de un 19,74% en marzo del 2019 (previo a la entrada en vigor de la regulación de la Generalitat) a un 16,25% en mayo de 2019 (tras la introducción de la regulación de la Generalitat), según datos del Ministerio de Fomento.

De hecho, se puede efectuar una comparación muy sencilla si miramos esos mismos datos para la Comunidad de Madrid, que tras el Real Decreto Ley 13/2018, no ha introducido ninguna medida restrictiva a la actividad del sector de los VTC. Pues bien, el resultado en este caso ha sido que la ya mencionada proporción VTC/TAXI, incrementó en el señalado periodo temporal del 42,49% al 47,25%, mostrando que la CAM permite que la oferta de servicios de movilidad urbana se ajuste a la demanda de los usuarios y las tendencias propias de la misma, y no a los designios políticos de cada momento.

Llegados a este punto conviene analizar la demanda tanto de transporte público

colectivo frente a servicios como el taxi o los VTC, para así tener más claras cuales son las tendencias de estos sectores y de los consumidores. Para ello, disponemos de buenos datos de AFI, que proporcionan evidencia de la demanda de opciones de transportes públicos colectivos con métodos de transporte privados en la ciudad de Madrid (municipio). Esto lo observamos de manera mucho más clara en el gráfico a continuación, en el cual la suma total de los porcentajes es superior a cien, debido a la posibilidad de que un ciudadano elija dos medios de transporte o más distintos para desplazarse.

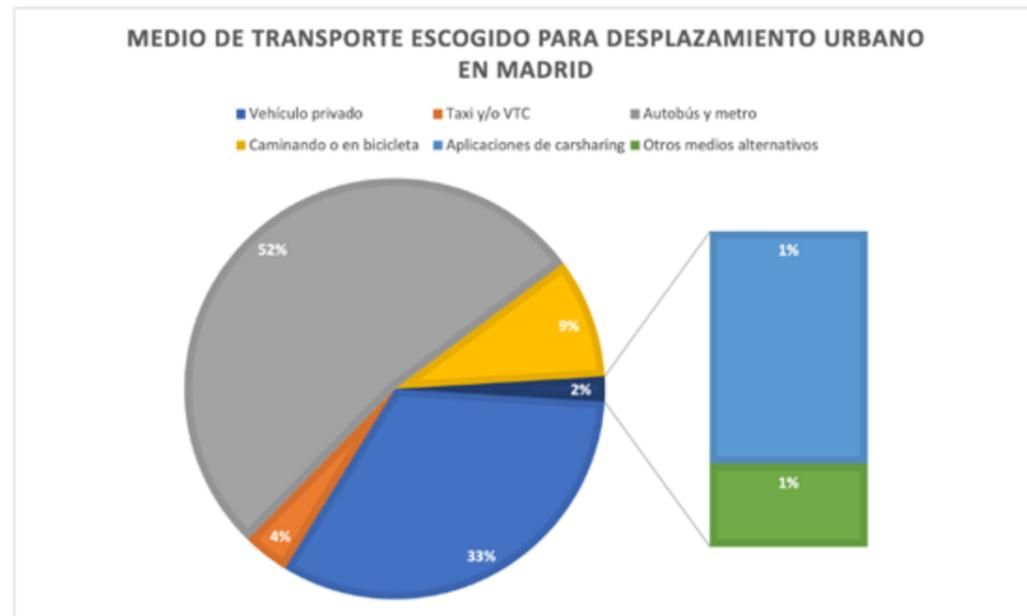


Figura 4: Elaboración propia a partir de datos de AFI (2017).

Si dispusiéramos de datos para poder realizar la comparación con décadas anteriores, posiblemente veríamos como ha habido una transición de la demanda hacia opciones de movilidad alternativas a las tradicionales, con una creciente demanda de servicios de VTC frente al taxi y de *carsharing* frente a alternativas como el metro o el autobús. Por ello, resulta interesante conocer las razones por las que los usuarios que escogen demandar un servicio de VTC frente a medios de transporte u opciones de movilidad alternativas.

Para ello recurrimos a datos de Vectio. La mayoría de los clientes de VTC (un 33,51%) alegan que la principal razón es la de disponer de un vehículo en propiedad, seguido por un 21,65% que resalta el ahorro de tiempo que les supone viajar en VTC frente a opciones como el autobús o el metro. En tercer lugar, un 19,07% de los usuarios de VTC escogen este servicio por la mayor comodidad que les proporciona en contraste con las alternativas. Finalmente, otras razones alegadas por los clientes (con

cerca de un 5,5% cada una) son la falta de aparcamiento en el centro de la ciudad, el mayor coste del aparcamiento para largas estancias o el desconocimiento de las rutas de conducción por la ciudad.

Para conocer la economía propia del sector de los VTC conviene ahora ahondar, tras conocer las razones de elección de los consumidores, conviene ahora analizar otros factores regulatorios que puedan estar situando a los VTC en una posición de desventaja frente al sector del taxi.

Recurriendo a datos de ISDI (2018), es muy notable la brecha que existe entre los taxis y los VTC en términos de su utilización por parte de los consumidores y las tendencias de demanda. En concreto, un 67% de las personas encuestadas por ISDI nunca había empleado un VTC como medio de transporte, lo cual muestra que aún falta un segmento enorme del mercado de la movilidad por cubrir por parte del sector de los VTC. Uno de los factores principales que arrojan esta cifra es el hecho de que los VTC se vean obligados a requerir pre-contratación (aún

siendo instantánea en algunas CCAA) a través de una aplicación, no pudiendo ser solicitados sus servicios a “mano alzada” en plena calle, como si ocurre con el sector del taxi, lo cual una de las múltiples diferencias y desigualdades regulatorias entre ambos sectores. Además, esto es especialmente pertinente en lo respectivo al segmento de potenciales clientes en grupos de edad más avanzada. Por ello, está claro que la regulación actual limita severamente la capacidad de expansión del sector de los VTC en el mercado de la movilidad, vetándoles el acceso a una abultada bolsa de potenciales clientes, al no poder adaptar su oferta a la demanda de estos potenciales consumidores.

A este respecto, conviene también analizar las causas de que habiendo consumidores que utilizan ambos servicios -taxi y VTC- por qué optan por emplear con menor frecuencia los VTC que el taxi y si esto tuviera alguna explicación en base a la regulación vigente. De nuevo apoyándonos en datos de ISDI, vemos que mientras un 49% de los encuestados utilizan el servicio de taxi al menos entre 1 y 3 veces al mes, esta cifra se reduce al 8% en el caso de los VTC. Una de las razones que pueden ser alegadas para la existencia de esta gran disparidad es la existencia de paradas establecidas de taxi y espacios reservados para estos en la vía pública, frente a la inexistencia de estas paradas para el caso de los VTC. Esto genera que en ciertos lugares, como es el caso del centro de las ciudades, resulte mucho más rápido demandar un servicio de taxi en la parada que tener que pre-contratar un VTC a través de la aplicación y esperar su llegada. De nuevo, una disparidad regulatoria estaría causando una grave desigualdad en el marco de competencia entre ambos servicios de movilidad, situando de nuevo al sector de los VTC en una forzada situación de inferioridad.

Por otro lado, podría ser el caso de que las tendencias de demanda, a pesar de la regulación, estuvieran cambiando por mera transición demográfica entre generaciones. Para ello la encuesta de ISDI es muy útil, ya que plantea a los ciudadanos la cuestión de como variaron la frecuencia de uso de diferentes medios de transporte en comparación al año anterior, lo cual ofrece resultados relevantes para el objeto de nuestro estudio. Hemos de tener en cuenta que la encuesta compara la variación de uso entre mayo de 2017 y mayo de 2018. En este periodo, un 51% de los encuestados afirma emplear el servicio de VTC con mayor frecuencia que el año anterior, mientras dicha cifra se reduce al 10% en el caso del sector del taxi. Además, tan solo un 11% afirma demandar servicios de VTC con menor frecuencia, mientras dicha cifra asciende hasta el 33% en el caso del taxi. Todo ello, en comparativa, muestra que una proporción cada vez mayor de personas que emplean estos medios de transporte se decantan por el VTC frente al taxi, tal y como se expone gráficamente en la figura a continuación.



Figura 5: Elaboración propia a partir de datos de ISDI (2018).

Por lo tanto, a partir del gráfico podemos observar una tendencia al alza de la demanda de servicios de VTC frente al taxi, debido principalmente a que la proporción de la población considerados potenciales clientes para ambos sectores han ido variando con el tiempo. Mientras, una mayor proporción de gente joven emplea servicios de VTC para desplazarse, la gente de mayor edad suele preferir el taxi para moverse por la ciudad, principalmente por la no-necesidad de pre-contratación. Por ello, aunque estudios empíricos muestren que el taxi dispone de una clientela más fiel que los VTC, la realidad es que el taxi se trata del sector de movilidad que está perdiendo una mayor proporción de su clientela a lo largo de los últimos años, a la par que el sector de los VTC es uno de los que más está creciendo. Esta seguramente sea una de las razones para la mayor presión que está aplicando el sector del taxi sobre las administraciones, tratando de forzar que el marco establecido por el Real Decreto Ley 13/2018 sea empleado por las CCAA para situar al VTC en una posición de aún

mayor inferioridad en el mercado, a través de una regulación que les impida competir libremente con el sector del taxi.

Antes de proceder a analizar la regulación positiva de algunas comunidades sobre el sector de los VTC, como es el caso de la CAM, y proponer un modelo regulatorio que promueva la libre competencia en el conjunto del país, conviene conocer quien domina el sector de los VTC y los taxis y, por lo tanto, como podría afectarles particularmente la presente regulación.

3 - ¿QUIÉN DOMINA EL SECTOR?

En el sector de los VTC en España, tal y como se ha mencionado con anterioridad, las plataformas dominantes en el mercado son Cabify y Uber, siendo estas a través de las cuales los usuarios solicitan un mayor número de servicios sobre el total.

Aún así, para lograr entender en profundidad la estructura del mercado en el que compiten taxis y VTC, es necesario saber cuales son las empresas propietarias de las licencias VTC en España, teniendo así una mejor idea de como la regulación de las CCAA a partir del Real Decreto Ley 13/2018 podría afectar al sector en su conjunto. Además, conviene analizar el sector de manera diferenciada por empresas, evitando pensar en las empresas de VTC como un conglomerado homogéneo, ya que esta imagen sería errónea, debido a la heterogeneidad de características entre las diferentes empresas poseedoras de licencias que componen el sector de los VTC.

Llegados a este punto conviene resaltar el hecho de que Cabify y Uber actúan en España como plataformas de intermediación, significando esto que los conductores suelen ser autónomos o trabajar para otras empresas, por que las sociedades propietarias de licencias suelen ser otras. En el caso particular de España, la sociedad Stonepeak Plum 4 Ltd es propietaria de más de 140 empresas que a su vez cuentan con el mayor número de autorizaciones VTC de España, mostrando la existencia de una cierta concentración

en el sector y la baja diversificación de la inversión en licencias VTC, lo que ante la regulación restrictiva de algunas CCAA podría poner en riesgo la práctica totalidad del sector a través de un supuesto efecto dominó a causa de la elevada concentración de la propiedad sobre las licencias.

El número de licencias de las principales empresas del sector de vio notablemente aumentado durante los años 2009 y 2015, durante los cuales un vacío legal y una liberalización parcial del sector permitieron romper temporalmente con la ratio de licencias VTC/taxi. La vigencia de muchas licencias está siendo actualmente sometida a escrutinio, debido a que hay varios procesos judiciales abiertos sobre la cuestión. De momento, la justicia está dando la razón a los propietarios de licencias, lo que significa que si las CCAA no truncan el crecimiento del sector con regulaciones abusivas, a lo largo de los próximos años podríamos observar un nuevo incremento sustancial del número de nuevas licencias otorgadas a las principales empresas del sector de los VTC en España.

Aunque a raíz de los procesos judiciales en marcha el número de licencias VTC en activo es difícil de calcular de manera exacta, aunque disponemos de algunos datos que nos permiten mostrar la distribución de la propiedad de las licencias VTC entre las principales empresas del sector, tal y como se muestra en el gráfico a continuación.

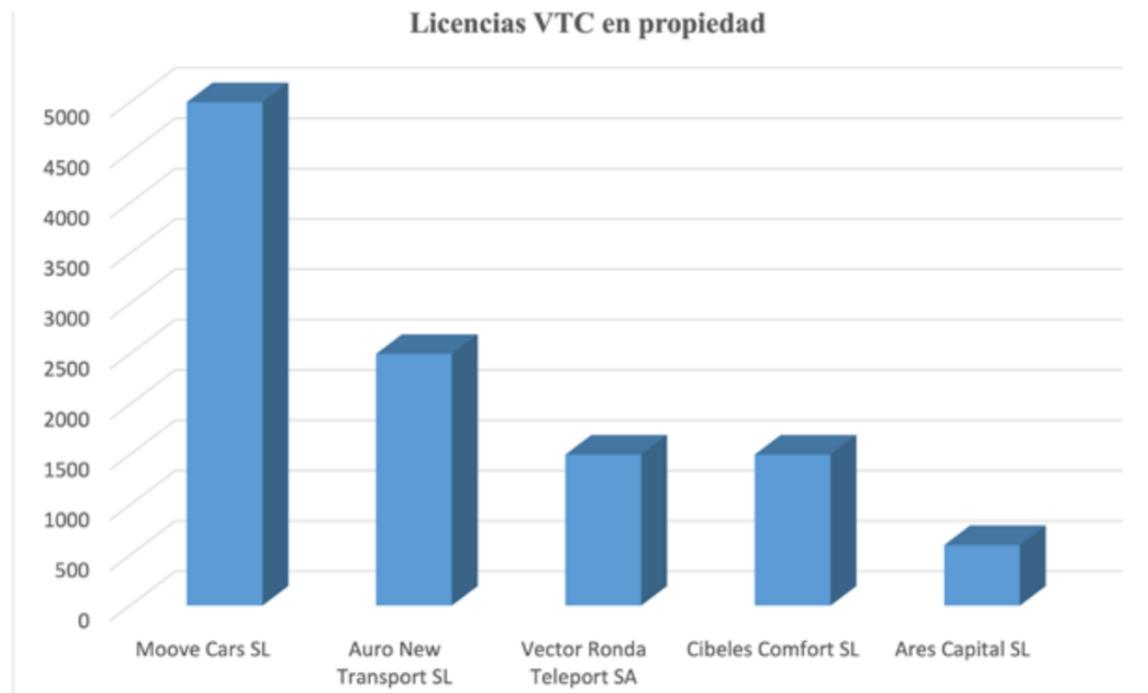


Figura 6: Elaboración propia a partir de datos de Heras, 2019.

Lo que se puede observar en el gráfico es como tan solo 5 empresas manejan casi la totalidad de la explotación de licencias VTC en España, o al menos la mayor proporción de estas. Tal y como describíamos al inicio del presente apartado, esta elevada concentración aumenta el riesgo del sector de cara a una regulación abusiva que impida la libre competencia con el sector del taxi. Una concentración tan elevada aumenta el riesgo de la inversión en dichas licencias y supone un problema para la resiliencia futura del sector.

Para realizar un análisis más teórico de la concentración existente en el sector y, por lo tanto, poder sacar conclusiones más robustas al respecto, es preciso calcular los ratios de concentración de las diferentes empresas principales del sector.

LEY ÓMNIBUS: ¿UN EJEMPLO REGULATORIO?

El mes de febrero recibía el visto bueno del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de la Ley de medidas urgentes para impulsar la actividad económica y la modernización de la Administración en la región, más conocida como Ley Ómnibus, iniciándose la tramitación parlamentaria que la Comunidad de Madrid espera haber solventado para el inicio del verano.

La reforma legal de la Comunidad de Madrid actúa sobre 50 textos normativos, de los cuales 31 son leyes en vigor, 3 son decretos legislativos, 6 son nuevas regulaciones de rango legal y 2 son decretos. Además, la Ley Ómnibus incluye la derogación total o parcial de 4 leyes y 4 decretos.

Durante el periodo de consulta pública, el proyecto de ley recibió más de 600 alegaciones, por lo que finalmente contará con varias decenas de enmiendas provenientes de los grupos de la oposición. La Ley Ómnibus cuenta ahora con el dictamen favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid tras el periodo de audiencia e información pública y entraría en vigor sin problemas algunos meses antes de octubre de 2022, con la significativa importancia que esto tiene para el sector de los VTC.

La estimación del Gobierno de la Comunidad de Madrid calcula un ahorro anual de un millón de euros para los contribuyentes madrileños por la reducción de trámites y cargas administrativas, además de una

significativa mejora del servicio que las instituciones públicas madrileñas prestan a los ciudadanos. Además, el factor más importante de esta Ley será la más que probable dinamización económica que la seguirá, debido a la liberalización de muchos sectores e introducción de libre competencia en multitud de mercados sobre los que la Administración de la Comunidad de Madrid tiene competencia.

Respecto al efecto que la Ley Ómnibus pueda tener sobre la operatividad del sector de los VTC en la Comunidad de Madrid, nos interesa referirnos y estudiar en detalle exclusivamente el Título IV, referente a la ordenación de los transportes urbanos, en concreto modificando la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, dentro de sus competencias en la materia. Además, la disposición transitoria segunda trata la aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.

El Capítulo III del Título IV se divide ahora en dos secciones diferenciadas. Por un lado, se regula el transporte de viajeros en automóviles de turismo y en la segunda sección se regula en exclusiva el transporte de viajeros en vehículos de arrendamiento con conductor. De hecho, en esta segunda sección, la Comunidad de Madrid añade un artículo que resulta esencial para nuestro análisis.

Dicho artículo establece que la actividad de los VTC, a efectos de la legislación de los transportes por carretera tendrá la consideración de transporte público discrecional de viajeros y, por lo tanto, sus tarifas seguirán siendo libres y no estarán sujetas a regulación. En la CAM, la realización de servicios urbanos en modalidad VTC y dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid seguirá quedando condicionada a que los titulares estén en posesión de la autorización autonómica, aunque estas autorizaciones se otorgarán sin periodo de caducidad, aunque su validez quedaría sujeta al visado periódico del mismo.

Aún así, uno de los principales puntos negativos de la regulación establecida por la Comunidad de Madrid es el inciso que realiza en que la propia Administración de la CAM procederá a denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de autorizaciones de VTC otorgadas por la Comunidad de Madrid junto con las estatales habilitadas para prestar servicios urbanos sea superior a la ratio 1/30 con respecto a los taxis. Por lo tanto, vemos que la CAM no realiza ningún esfuerzo regulatorio por cambiar esta ratio discrecional que impide la verdadera libre competencia.

Otro de los artículos que se añade a la Ley es el referente a los requisitos para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones de vehículos VTC. La CAM establece que para la obtención y mantenimiento de las autorizaciones VTC las empresas, aparte de cumplir con los requisitos establecidos por la normativa estatal deben cumplir otras cuatro condiciones, siendo estas:

- Disponer de una flota de vehículos en materia de accesibilidad, que prestarán servicio de manera prioritaria a personas con movilidad

reducida.

- La flota de vehículos debe estar clasificada con el distintivo ambiental cero emisiones (ECO), de acuerdo con la clasificación del Registro de Vehículos de la DGT.
- Los conductores deberán estar en posesión del permiso de conducir de la clase B o superior, con al menos un año de antigüedad.
- No tener pendiente ningún pago de sanciones pecuniarias impuestas por resoluciones firmes en vía administrativa por infracción a la normativa de transportes.

Al leer todos estos requerimientos para la otorgación de licencias, mientras algunos pueden parecer lógicos, la realidad es que algunos otros suponen trabas adicionales sobre la regulación estatal. Desde nuestro punto de vista, lo que una CCAA como la CAM debería hacer sería tratar de flexibilizar al máximo dentro de sus competencias las regulaciones y requerimientos para la obtención de licencias VTC. Algunos de los requerimientos que establece o mantiene la Ley Ómnibus, como es el de clasificación con el distintivo ambiental de cero emisiones para la flota de vehículos VTC simplemente establece una barrera adicional de acceso al mercado para estas empresas y dificulta la libre competencia. Por lo tanto, aunque la CAM pueda haber regulado de manera más favorable a la libre competencia con respecto a otras CCAA, aún establece multitud de dificultades para la libre operatividad del sector de los VTC.

Por otro lado, el artículo que más nos interesa estudiar en relación con las competencias otorgadas a las CCAA en materia regulatoria a partir del RDL 13/2018, es el artículo 14 quinquies en la sección segunda, siendo este

el referente a la prestación de servicios de arrendamiento con conductor.

En primer lugar, la CAM establece que los vehículos dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor deberán estar permanentemente identificados mediante los distintivos previstos en el Decreto 101/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno de la CAM. Además, establece que dichos vehículos solo podrán circular con personas ajenas a la empresa titular de la autorización si se encuentran prestando un servicio previamente contratado (por lo tanto, en ningún momento la CAM elimina totalmente el requisito de pre-contratación, lo cual continúa situando al sector de los VTC en una posición de desventaja regulatoria frente al sector del taxi).

Por otro lado, la Comunidad de Madrid especifica que no se considera captación de clientes en vía pública la mera circulación o estacionamiento en la vía pública sin un servicio contratado previamente. Por lo tanto, en base a la regulación de la Comunidad de Madrid, solo se consideraría captación activa de viajeros una conducta activa tendente a esta finalidad, por parte del conductor del vehículo adscrito a la autorización.

Además, la CAM requiere que en la realización de cada uno de los servicios se comunique or vía electrónica la ejecución del servicio a los registros pertinentes a los que exista la obligación de comunicar (esto se realizaría automáticamente a través de las diferentes aplicaciones móviles de las empresas de VTC).

En lo referente a las sanciones por infracciones, la CAM establece que podrá acordarse la suspensión temporal de las licencias por un plazo no superior a quince días en el caso de infracciones leves, de tres a seis meses en el caso de infracciones graves y de hasta un año en las infracciones

muy graves. Para graduar la gravedad de las sanciones, la CAM se basa en un criterio absolutamente subjetivo como “la repercusión social del hecho infractor y su intencionalidad”. Este aspecto en particular de la Ley podría dar pie a mayor presión por parte del sector del taxi a la Administración en caso de que se produzca disputa entre ambos y, por lo tanto, deja al sector de los VTC en un limbo legal en el cual la suspensión de licencias tras infracciones se encontraría totalmente sujeta a criterios subjetivos y, por ende, al juicio de la Administración.

De hecho, la Comunidad de Madrid establece varios supuestos bajo los cuales el propietario de la licencia VTC estaría cometiendo una infracción grave:

- En el caso de que el servicio se inicie en un ámbito territorial distinto de aquel en que resulte obligatorio hacerlo, o en caso de que se incumplan las limitaciones que definen la prestación habitual del servicio en el territorio en que se encuentre domiciliada la autorización en que se ampara, en los supuestos en que el régimen resulte de aplicación.
- En el caso en que se inicie un servicio sin que el arrendador del servicio haya comunicado por vía electrónica los datos exigidos al registro de comunicaciones de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor a los que exista la obligación de comunicar conforme a la normativa vigente.
- La búsqueda o recogida de clientes que no hayan contratado ni solicitado previamente el servicio.

Además, la Comunidad de Madrid añade una disposición adicional cuarta -quizás

la más importante para la cuestión estudiada en este informe-, ya que trata el régimen aplicable a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, domiciliadas en la CAM.

La Comunidad de Madrid establece que una vez finalizado el plazo de los periodos temporales a los que se refiere la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 13/2018, las autorizaciones VTC domiciliadas en la CAM seguirán habilitando para la prestación de servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Además, se otorgará una habilitación por vehículo sin plazo de duración prefijado, aunque la validez quedará condicionada a la realización de visado periódico de la autorización estatal a la cual está vinculada.

Por lo tanto, tras analizar los aspectos más relevantes de la Ley Ómnibus en lo referente al futuro de las empresas de VTC en la Comunidad de Madrid, podemos extraer varias conclusiones relevantes para el objeto de nuestro estudio.

En primer lugar, está claro que la Comunidad de Madrid es la CCAA que más rápido y de manera más directa ha habilitado la continuidad de la operatividad de las licencias VTC en el territorio de su ámbito autonómico. Aún así, sorprende que con las nuevas competencias que le otorga el RDL 13/2018, la CAM no haya tratado de promover una mayor liberalización del sector e introducir un verdadero marco de competencia frente al taxi.

Insistir en el cumplimiento de la ratio 1/30 sin tratar de modificarlo o proponer vías alternativas para la autorización de un mayor volumen de licencias VTC es definitivamente uno de los principales puntos débiles de esta Ley.

Por otra parte, el hecho de que se siga insistiendo en la prohibición para los VTC de captación de clientes por la calle, aparte de injusto desde un punto de vista de la necesaria paridad y equidad regulatoria, es una prohibición absolutamente ineficiente. Si queremos avanzar hacia un modelo de movilidad urbana en el que se garantice la libre competencia y se prime la soberanía del consumidor, debería permitirse que los VTC pudieran captar clientes directamente por la calle, o, al menos, habilitar unas paradas especiales para ello, como ocurre en el caso de los taxis.

En tercer y último lugar, sorprende sobremanera el hecho de que, mientras la Comunidad de Madrid ha sido pionera con el diseño de una Ley de unidad de mercado que permite la automática habilitación de licencias comerciales de otras CCAA en la CAM, no se haya propuesto nada similar en el caso de la habilitación de licencias VTC. Consideramos que actualmente sería un gran momento para que, desde la CAM, se habilitaran automáticamente las licencias VTC provenientes de otras CCAA que decidan establecerse en la CAM por, entre otros factores, su mayor facilidad regulatoria. Esto supondría no solo un avance hacia la libre competencia, sino que sería asimismo un factor dinamizador para la economía madrileña.

Por todo ello, a continuación, procedemos a proponer un modelo de regulación de los VTC que garantice la primacía del consumidor, la verdadera libre competencia, la igualdad regulatoria y la seguridad jurídica, a través de la liberalización del sector.

UN NUEVO MODELO DE REGULACIÓN DE LOS VTC: COMPETENCIA, EFICIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Tal y como hemos podido observar en el apartado anterior del presente informe, incluso la Ley hasta el momento más garantista hacia el sector de los VTC, dentro de las distintas de las CCAA (Ley Ómnibus de la Comunidad de Madrid), sigue presentando varias fallas que evitan una competencia real y en igualdad de condiciones entre el sector del taxi y el de los VTC, al recibir un trato legal y regulatorio divergente. Es por ello por lo que, desde el Instituto Juan de Mariana creemos necesaria una completa liberalización de ambos sectores, directa en algunos aspectos y transitiva en otros. El objetivo final de dicha liberalización sería garantizar una competencia efectiva y igualdad en términos legales, garantizando la seguridad jurídica de ambos sectores.

No solo pensamos que dicha liberalización sería un elemento dinamizador para el futuro del transporte urbano y para la economía nacional, sino que, además, acometería una labor incluso más importante: poner al consumidor y su libertad de elección en el centro de toda regulación, garantizando así su soberanía e introduciendo un claro

mecanismo de incentivo a la eficiencia en el sector.

Por ello, basándonos en esta lógica y con la finalidad de lograr los amplios objetivos descritos, desde el Instituto Juan de Mariana proponemos el siguiente decálogo de medidas para la liberalización de los sectores del taxi y los VTC, en pro de la competencia, la eficiencia y la seguridad jurídica:

1. Eliminación del Real Decreto Ley 13/2018. Dicha regulación se debe revocar por completo, ya que su finalidad y efecto no han sido en ningún momento otorgar mayor autonomía a las CCAA para que legislen sobre la cuestión, sino posicionar al sector de los VTC en una posición de desventaja regulatoria y legal a raíz de las presiones del sector del taxi al Ejecutivo central. Además, dicho RDL ampara la desigualdad jurídica del sector en diferentes territorios de un mismo país, lo que dificulta aún más la operatividad de las empresas de VTC

- a escala nacional y el crecimiento de estas, suponiendo un freno no solo a la competencia, sino también a la inversión y el crecimiento económico. El RDL 13/2018 debería ser sustituido en su lugar por una Ley de ámbito nacional que garantice la liberalización de los sectores del taxi y los VTC, con medidas como las que a continuación detallamos.
- Una de las primeras medidas que se deberían tomar sería la eliminación a escala nacional y de manera directa de la ratio 1/30 correspondiente al número de licencias VTC en relación con las licencias de taxi. Dicha ratio solo pretende preservar artificialmente el elevadísimo valor de las licencias de taxi y mantener el monopolio del sector. Esta regulación supone un flagrante ataque a la seguridad jurídica y la igualdad legal, al situar al sector de los VTC en una posición de inferioridad regulatoria y de desprotección. Además, la implantación de esta ratio es un claro ejemplo de dirigismo económico, al pretender que el volumen de licencias de uno y otro sector fluctúe de acuerdo con los designios de la Administración y no en base a la demanda de los consumidores por los servicios ofrecidos por uno y otro sector. Por lo tanto, dicha regulación conlleva a una asignación ineficiente de recursos y a prevenir de manera artificial la satisfacción de las demandas de los consumidores.
 - Liberalización del número de licencias. Eliminar el límite de licencias tanto para taxis como para VTC, permitiendo así que la oferta de servicios se incremente conforme a la demanda de los consumidores. Esto permitirá un mayor flujo de oferta del sector y hará que la presión competitiva sea mayor, favoreciendo el poder de elección de los consumidores y garantizando unas tarifas más competitivas. Además, esto permitiría una mayor adaptación de la oferta a los picos de demanda temporales.
 - Liberalización de horarios para taxis y VTC. Esta medida haría que ninguna licencia estuviera sujeta a un horario de operación y permitiría que el propietario de la licencia pudiera hacer uso de ella (tanto directa como indirectamente) de la manera más conveniente con respecto a la demanda que reciban sus servicios de transporte. Al igual que la liberalización del número de licencias, la liberalización de horarios para la operatividad de los sectores del taxi y los VTC garantizaría una mayor flexibilidad de la oferta a los picos de demanda temporales, además de asegurar una competencia más efectiva y, por lo tanto, unas tarifas más competitivas.
 - Autorizar que los VTC puedan captar clientes directamente por la calle, permitiendo que su registro de servicios funcione al igual que el taxi, eliminando la obligación de registro automático con la Administración pertinente. Esto permitiría, por ejemplo, que los VTC puedan captar clientes que soliciten sus servicios a mano alzada. Aún así, no se debería exigir a estos vehículos llevar ningún distintivo como puede ser la banda roja de los taxis de Madrid. La introducción de distintivos similares quedaría a discreción de cada empresa de VTC, teniendo así la libertad de diferenciar sus vehículos de los del resto de empresas.

- Aprobación de una Ley de Mercado Único de Transporte Urbano. Esta Ley tendría un componente esencial que sería la eliminación de la necesidad de obtener distintas licencias para operar en diferentes CCAA. Si una CCAA aprobase esta Ley, aceptaría automáticamente como válidas las licencias de taxi y VTC obtenidas en otras CCAA, con el único requisito de pasar un examen mínimo de conocimiento del territorio necesario para el transporte de pasajeros por vía urbana. Esto permitiría que los poseedores de licencias pudieran trasladarse entre CCAA de manera flexible en base a los picos de demanda que puedan surgir. Un ejemplo serían VTC trasladándose de la Comunidad de Madrid a la costa de Andalucía durante la temporada estival para cubrir el pico de demanda que allí surge. Por lo tanto, la Ley de Mercado Único de Transporte Urbano dinamizaría el sector de los taxis y los VTC al permitirles lidiar con los picos de demanda estacionales de manera mucho más flexible.
- Simplificación de trámites para la obtención de licencias tanto de taxi como de VTC. Reducir costes burocráticos y regulatorios asociados a la obtención de dichas licencias, facilitando así la libre fluctuación de la oferta en el sector y una mayor aproximación a las condiciones óptimas de equilibrio de mercado. Una de las principales simplificaciones regulatorias en esta línea sería la introducción de una lista de requerimientos compartidos para taxi y VTC para la obtención de las licencias y un simple examen único y común para los conductores tanto de taxi como VTC que deseen obtener esa licencia. Esto permitiría que los conductores puedan moverse libremente entre empresas de VTC y taxi, al tener un permiso de operación a título personal válido para ambos sectores, otorgándoles mayor movilidad laboral.
- Eliminación del requerimiento y obligatoriedad del distintivo ECO en las flotas de vehículos de VTC y taxis inferiores a una determinada potencia de motor. Este requisito en la actualidad solo aumenta los costes de entrada al mercado del transporte urbano y supone por lo tanto una barrera de entrada para muchos posibles competidores. La eliminación de este requisito permitiría un mayor flujo de vehículos para taxi y VTC, reduciendo costes, incrementando la presión competitiva y, finalmente, redundando en unas menores tarifas para los clientes. Esta medida iría acompañada de la introducción de un sistema de incentivos fiscales a la inversión en vehículos menos contaminantes, promoviendo así la transición a un parque de vehículos de menor intensidad carbónica.
- En el largo plazo, sería conveniente establecer unos plazos para evolucionar hacia una licencia común bajo la que puedan operar tanto taxis como VTC. Esta sería la guinda a la liberalización de ambos sectores y conllevaría a la absoluta eliminación de las disparidades normativas y regulatorias entre ambos. Por lo tanto, una única licencia bajo la que pudieran operar ambos sectores garantizaría una competencia efectiva y promovería una diferenciación de determinadas

características de sus servicios en pro de la atracción de clientes.

10. Tal y como hemos observado en apartados anteriores, la demanda de servicios tanto del sector del taxi como del VTC se encuentra enormemente diferenciada por rangos de edad. Es por ello por lo que, desde el Instituto Juan de Mariana proponemos la introducción de un marco de incentivos fiscales para jóvenes que potenciara la demanda de este sector demográfico por servicios de taxi y VTC, facilitando la movilidad urbana a la par que dinamizando la actividad de un sector que cada día obtiene más peso en la economía española.

REFERENCIAS:

ASEVAL- <https://aseval-madrid.com/aseval-celebra-que-la-comision-europea-publique-sus-recomendaciones-para-regular-el-sector-taxi-y-vtc/>

Ley Ómnibus de la Comunidad de Madrid- https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/2_anteproyecto_ley_omnibus_texto_completo_21-12-2021_0.pdf

Cinco Días- https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/12/28/companias/1640647773_713929.html

RDL 13/2018, BOE- <https://www.boe.es/boe/dias/2018/09/29/pdfs/BOE-A-2018-13179.pdf>

CNMC- https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314260_11.pdf

Estudio del Servicio del Taxi, Vectio- <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMovilidadTransportes/TAXI/Ficheros/Otros/Ayto%20Madrid%20%C2%B7%20Estudio%20del%20Servicio%20del%20Taxi.pdf>

Datos ISDI- <https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/isdi-pro-public-images/uploads/media/09/estudio-mobility.pdf>

Heras et al. (2019), "Incumbent Strategies against Collaborative Platforms: Lessons from the battle between taxi drivers and Uber in Spain"- <https://journals.latrobe.edu.au/index.php/law-in-context/article/view/97>