



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME SOBRE LA REGULACIÓN DEL ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR (VTC) EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL REAL DECRETO LEY 13/2018, DESDE UNA ÓPTICA DE COMPETENCIA

Expediente LEA/AVC nº 311-PROM-2018

Sumario:

I. Antecedentes	2
II. Las modificaciones del RD Ley 13/2018	5
III. La situación en la CAE	8
IV. Análisis de los efectos de las restricciones desde una perspectiva económica	10
1. Estructura de mercado	10
2. Estimación de la pérdida de bienestar para los consumidores	14
A. Análisis empíricos previos	14
B. Estimación de la pérdida de bienestar en la CAE	15
V. Conclusiones	19

Pleno:

Alba Urresola Clavero, Presidenta
Rafael Iturriaga Nieva, Vocal
Enara Venturini Álvarez, Vocal
María Lourdes Muñoa Corral, Secretaria

1. El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 13 de diciembre de 2018 el siguiente informe.



I. Antecedentes

2. El servicio de vehículos de turismo con conductor (VTC) se encuadra, junto con el servicio de taxi, dentro de los servicios de transporte público de viajeros realizados en vehículos de turismo. Ambos servicios son de carácter discrecional en tanto que no se hallan sujetos a itinerarios ni calendarios preestablecidos. En cuanto a actividad económica, el servicio de transporte de pasajeros que prestan los VTC es idéntico al que prestan los taxis. Las diferencias entre ambos servicios son normativas y están referidas a la exigencia de distintos requisitos de acceso y ejercicio de la actividad.

3. Si bien las normas que regulan su actividad son las mismas, principalmente la Ley de Ordenación de los transportes terrestres, LOTT¹ y su Reglamento de desarrollo, el ROTT², la regulación de cada modalidad es diferente, existiendo importantes diferencias entre las exigencias establecidas para operar como taxi o como VTC.

4. Las diferencias más destacadas en el ejercicio de la actividad entre los servicios de VTC y los taxis son las siguientes³:

-Contrato previo: los VTC deben formalizar un contrato de uso de vehículo previamente y llevar a bordo la documentación acreditativa, solo pueden circular si están prestando un servicio

-Vía pública⁴: los VTC no pueden circular ni permanecer estacionados en la vía pública en busca o a la espera de clientes

-Tarifas: los VTC no están sujetos a tarifas reguladas

5. En cuanto a los requisitos de acceso, tanto los taxis como los VTC se encuentran sujetos al otorgamiento de un título habilitante previo para ejercer la

¹ Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. BOE nº 182, de 31 de julio. Texto Consolidado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17803>.

² Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. BOE nº 241, de 8 de octubre de 1990. Texto Consolidado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-24442>

³ Artículo 182.1 del ROTT.

⁴ El transporte de pasajeros en vehículos de turismo se divide en tres segmentos en función de cómo se contratan los servicios: a) contratación de vehículos que circulan por la vía pública b) contratación de vehículos en parada y c) contratación previa, mediante centralita, emisora, app, internet o cualquier otro medio. Los VTC sólo compiten con los taxis en el segmento de contratación previa, pues las otras modalidades están reservadas al taxi.



actividad. En el caso de los taxis deberán contar con la oportuna licencia, mientras que los VTC están sujetos al régimen de autorización.

La singularidad de la autorización a conceder a las VTC versa en que la misma está cuantitativamente condicionada por el número de licencias de taxi otorgadas; regla de proporcionalidad. Esto no siempre ha sido así, pues los artículos de la LOTT y del ROTT que regulaban la cuestión cuantitativa han sufrido diferentes cambios normativos, como se va a explicar a continuación, que han dado lugar incluso a numerosos pronunciamientos judiciales.

6. Los artículos 49 y 50 de la LOTT en su redacción original del año 1987, posibilitaban el establecimiento de medidas limitativas para el acceso al mercado del transporte. Así, se señalaba que cuando existiese desajuste entre la oferta y la demanda podría restringirse el acceso bien mediante la necesidad del otorgamiento de títulos sujetos a determinadas condiciones, bien mediante la fijación de cupos o contingentes máximos de los títulos, o bien mediante la suspensión temporal del otorgamiento de títulos.

El ROTT⁵, por su parte, acotaba dichos supuestos a las situaciones en que existiese una manifiesta desproporción entre el número de taxis y VTC. La Orden⁶ de 2008 que desarrollaba el ROTT delimitaba la desproporción a la regla de una por cada treinta (1VTC/30taxi).

7. Con la aprobación de la denominada *Ley Ómnibus* en 2009⁷ se eliminó la posibilidad de establecer estas limitaciones cuantitativas. Dicha Ley derogó los artículos 49 y 50 de la LOTT, por lo que las limitaciones cuantitativas establecidas en su norma de desarrollo quedaban sin amparo legal para su establecimiento. Sin embargo, toda vez que el artículo del ROTT que permitía la denegación de autorizaciones de VTC en caso de desproporción manifiesta no fue expresamente derogado, se siguieron denegando autorizaciones sobre la base del mismo, lo cual dio lugar a una gran inseguridad jurídica y a multitud de conflictos judiciales para dilucidar la cuestión.

⁵ Artículo 181.2 del ROTT, redacción texto original de 1990.

⁶ Artículo 14 de la 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 Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. BOE nº 19, de 22/01/2008.

⁷ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. BOE nº 308, de 23 de diciembre de 2009.



8. La Ley 9/2013, de 4 de julio, modificó de nuevo la LOTT, en esta ocasión para habilitar una vez más la posibilidad de introducir restricciones cuantitativas vía reglamentaria⁸.

Dichas limitaciones se instauraron con la aprobación del Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, el cual reestableció la regla de la proporción 1VTC/30taxi.

9. En el año 2015 el Tribunal Supremo resolvió el recurso de casación para la unificación de doctrina, zanjando la controversia generada con la entrada en vigor de la *Ley Omnibus*. El debate se centró en la incidencia de dicha norma en la LOTT y su reglamento de desarrollo (ROTT) y, en concreto, en precisar si continuaba en vigor el artículo 14 de la Orden de 2008. El alto tribunal señaló que al suprimirse el artículo 49 de la LOTT quedaban sin efecto los supuestos de restricciones y condicionamiento de acceso al mercado de transporte, por lo cual revocó la resolución desestimatoria reconociendo el derecho a obtener las autorizaciones solicitadas entre 2009 y 2013, “siempre que concurren los requisitos legal y reglamentariamente establecidos para su otorgamiento”⁹.

Sin embargo, como ya hemos apuntado, desde julio de 2013 es posible establecer limitaciones cuantitativas debido a la modificación operada en la LOTT, que vuelve a permitir restricciones reglamentarias a las autorizaciones para arrendamientos de vehículos con conductor.

10. El reciente Real Decreto-Ley 3/2018, de 20 de abril, añade un nuevo párrafo 3 al artículo 48 de la LOTT por el cual se eleva de rango normativo la regla 1/30 entre taxis y VTC:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en

⁸ Ley 9/2013: artículo 48 de la LOTT “cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan el arrendamiento de vehículos con conductor.

⁹ STS, de 13 de febrero de 2015, (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sección 3ª, nº de Rec. 2076/2014.



vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquéllas por cada treinta de éstas

No obstante, el párrafo también añade que dicha regla puede ser modificada por aquellas CCAA que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de VTC, siempre que la modificación sea para aplicar una regla de proporcionalidad menos restrictiva que la establecida.

11. Como se observa, en la última década se han producido dos circunstancias que han modificado significativamente la estructura de este mercado:

Por un lado, las plataformas digitales han revolucionado el sector, al permitir contratar el servicio de forma rápida, con nuevas fórmulas de calcular el precio y realizar el pago, reduciendo las asimetrías de información y los costes de transacción que eran inherentes a esta actividad.

Por otro lado, los vaivenes normativos en las restricciones cuantitativas expuestos anteriormente, que han provocado que la flota de VTC aumente considerablemente como consecuencia de las sentencias judiciales que estimaron los recursos interpuestos contra la denegación de autorizaciones en el periodo de liberalización entre 2009 y 2013¹⁰.

II. Las modificaciones del RD Ley 13/2018

12. El preámbulo del Real Decreto-Ley 13/2018¹¹ pretende justificar esta nueva norma en la necesidad de solucionar los problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales que el elevado incremento de la oferta de transporte urbano en vehículos de turismo está ocasionando en los principales núcleos urbanos. Asimismo, el preámbulo afirma que el rápido crecimiento de esta modalidad de servicios puede dar lugar a un desequilibrio entre la oferta y la demanda de transporte en vehículos de turismo que provoque un deterioro general de los servicios, en perjuicio de los viajeros. Circunscribe los problemas a los núcleos urbanos.

¹⁰ Todavía existen un gran número de autorizaciones VTC pendientes de resolución en los tribunales Según recoge El País, 11 de septiembre de 2018, "Las licencias VTC ganan más terreno en pleno pulso con el taxi", el Ministro de Fomento señala que hay 9000 licencias pendientes de resolución en los tribunales.

¹¹ Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes Terrestres en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. BOE nº 236, de 29 de septiembre.



13. El RD Ley cuenta con un único artículo que modifica el artículo 91 de la LOTT, introduciendo un cambio sustancial en el régimen de las VTC.

Las VTC pasan de ser autorizaciones que habilitaban para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por origen o destino del servicio, –si bien los vehículos debían ser empleados habitualmente en la Comunidad Autónoma donde estuviese domiciliada la autorización (conforme a la regla de que al menos el 20% de los servicios discurriesen por ese territorio durante tres meses)–, a ser autorizaciones que habilitan para realizar servicios de ámbito exclusivamente interurbano, es decir, que rebasen un término municipal o zona de prestación conjunta, y deberán tener su origen en el territorio de la Comunidad Autónoma donde se domicilie la autorización.

Se establecen dos salvedades respecto al origen: cuando la recogida sea en puertos y aeropuertos, siempre que el destino esté en la comunidad donde reside la autorización, y cuando el órgano competente lo permita porque no haya VTC suficientes para atender un aumento puntual de la demanda.

14. Además, el RD Ley introduce, mediante su Disposición adicional primera, una habilitación específica a las CCAA que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones VTC de ámbito nacional, para que puedan modificar las condiciones de explotación de las VTC. Dichas condiciones de explotación podrán ser modificadas siempre y cuando el itinerario transcurra íntegramente por el territorio de dicha comunidad y podrán referirse a:

- condiciones de precontratación
- solicitud de servicios
- captación de clientes
- recorridos mínimos y máximos
- servicios y horarios obligatorios
- especificaciones técnicas de los vehículos

La modificación deberá servir para mejorar la gestión de la movilidad interior de los viajeros o para garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, respetando los criterios de proporcionalidad establecidos en la normativa vigente.

Ello no implica que las Comunidades Autónomas se tengan que ver obligadas a regular en este ámbito por lo que, si se decidiese no regular, seguiría siendo de aplicación la normativa estatal.



15. El cambio normativo introducido es sustancial y plantea fallos en el mercado a nivel de competencia. Como se ha señalado, desde la entrada en vigor de la *Ley Ómnibus* hasta el Real Decreto del año 2015 el número de autorizaciones de VTC se incrementó notablemente y tanto los operadores que prestan servicios bajo esta modalidad, como los consumidores y usuarios pueden verse directamente afectados por las consecuencias de los cambios operados.

16. A todas las autorizaciones que fueron solicitadas al amparo de otro régimen normativo en virtud del cual podían operar en todo el territorio del Estado, prestando servicios tanto urbanos como interurbanos e independientemente del origen o destino del servicio, ahora se les restringe de raíz la capacidad para ejercer la actividad.

Esa restricción no tiene aplicación inmediata ya que la norma prevé un régimen de carácter transitorio para las VTC existentes y para las pendientes de resolver a la entrada en vigor del RD Ley. Se trata de una habilitación temporal para seguir operando en los trayectos urbanos durante los cuatro próximos años. Esta medida pretende tener carácter de “indemnización” por las modificaciones/restricciones aprobadas en la nueva normativa. Si los titulares consideran que los cuatro años son insuficientes podrán recibir una indemnización complementaria cumpliendo ciertos requisitos.

17. Por tanto, el ámbito de actuación que les queda a los VTC pasa a ser absolutamente residual. Muchos de los servicios que realizan habitualmente tanto los VTC como los taxis discurren íntegramente en un término municipal o zona de prestación conjunta, y ahora los VTC quedarán privados de dichos servicios. Además, toda vez que en los servicios interurbanos también se les impone el requisito de tener que iniciar el servicio en el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización, la conclusión es clara. La norma restringe de manera abrumadora el ejercicio de la actividad de VTC.

Por si no fuera suficiente, introduce la posibilidad de que las CCAA regulen la competencia delegada por el Estado, con lo que existe un alto riesgo de que se introduzcan aún más restricciones en el acceso y ejercicio de esta actividad, además de la incertidumbre e inseguridad jurídica que los operadores van a tener que volver a soportar.

Cuanto antecede previsiblemente conlleva a la expulsión del mercado de muchos operadores.

18. Por otra parte, interesa destacar que la justificación esgrimida para proceder a dichas modificaciones resulta, a juicio de este organismo, del todo



insuficiente, dado que no hay relación alguna entre los argumentos empleados y las medidas adoptadas. Aludir a problemas de movilidad, congestión de tráfico y medioambientales para restringir el ejercicio de la actividad de VTC, cuando el número de vehículos de VTC en proporción con el parque de vehículos en circulación es ínfimo, colisiona frontalmente con los principios de buena regulación que deben regir la actuación reguladora de toda administración¹².

Respecto al desequilibrio entre la oferta y demanda esgrimidos, de los datos obrantes en la página del Ministerio de Fomento¹³ donde se pueden comprobar el número de licencias y autorizaciones de taxi y VTC, no cabe concluir que exista tal desequilibrio y mucho menos que ello pueda provocar un deterioro de los servicios en detrimento de los viajeros. Precisamente está comprobado que cuando se introduce competencia en un mercado una de las principales consecuencias suele ser la mejora en la calidad de los servicios, junto con el aumento de la innovación, entre otros. En el supuesto concreto analizado la desaparición de la competencia entre los taxis y VTC acarreará efectos negativos en tanto que desaparecerá la poca competencia existente en precios, desaparecerán los incentivos para prestar servicios de mayor calidad, para la innovación, y habrá una menor disponibilidad de vehículos en el mercado, lo que se traducirá en un mayores tiempos de espera. Todo ello, sin una justificación basada en motivos de necesidad que satisfaga un test de regulación económica eficiente y los principios de buena regulación.

III. La situación en la CAE

19. La CAE cuenta con normativa propia reguladora de la actividad: La Ley de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros de Automóviles de Turismo, LTV, y el Reglamento de la Ley de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros de Automóviles de turismo, RTV, que regulan los servicios de transporte público urbano e interurbano de viajeros realizados en vehículos de turismo, que transcurran íntegramente en el territorio de la CAE¹⁴.

¹² Artículo 129. Principios de buena regulación, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.

¹³ <https://www.fomento.gob.es/transporte-terrestre/informacion-estadistica/estadisticas-estudio/datos-del-registro-general>

¹⁴ Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros de Automóviles de Turismo. BOPV nº 146, de 1 de agosto de 2000.

Decreto 243/2002, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros de Automóviles de turismo, BOPV nº 233,



La Orden del Consejero de Transportes y Obras Públicas desarrolla el Reglamento y establece el número máximo de autorizaciones de coches con conductor en la CAE¹⁵.

20. Se trata de una normativa muy restrictiva que no ha sufrido modificaciones desde su aprobación y mantiene cargas suprimidas por la normativa estatal que no encuentran una justificación económica distinta de la mera protección de los operadores ya instalados:

- Licencia municipal.
- Autorización autonómica.
- Vehículo dedicado a arrendamiento, que cumpla los requisitos establecidos en la orden de desarrollo (cilindrada, longitud, altura, etc.).
- Local u oficina abierta al público, dedicada exclusivamente a dicha actividad abierto al público ubicado en el municipio donde esté domiciliada la autorización.
- Autorización de la Diputación Foral por cada vehículo (previo informe de los ayuntamientos y Comisión del taxi del Territorio Histórico).
- Incompatibilidad con prestación de servicio ordinario de transporte en automóviles de turismo.

Además, limitan la capacidad de organización de los operadores y la apertura a los nuevos entrantes¹⁶.

de 5 de diciembre de 2002. Modificado por Decreto 12/2007, de 30 de enero, de modificación del Reglamento de la Ley de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en automóviles de turismo. BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2007.

¹⁵ Orden de 11 de febrero, del Consejero de Transportes y Obras Públicas, por la que se establece el número máximo de autorizaciones de transporte público interurbano de viajeros en automóviles de turismo en la Comunidad Autónoma de Euskadi. BOPV nº 44, de 4 de marzo de 2005.

¹⁶ Respecto a la realización de la actividad, se exige:- **Contratar los servicios previamente en las oficinas o locales** del arrendador situados en el municipio en el que esté domiciliada la autorización.- Llevar a bordo del vehículo **copia acreditativa del contrato**.- **Permanecer un mínimo de un año en la actividad**.- Respecto a **los vehículos, tener su base en el municipio** donde se domicilie la autorización.

Así mismo, la regulación prohíbe: - Aguardar o circular en la vía pública en busca de clientes ni realizar recogidas no contratadas previamente; - Llevar signos externos identificativos, salvo la placa identificativa de servicio público.



Así, la actual normativa autonómica mantiene la exigencia de licencia municipal y autorización de las Diputaciones para prestar el servicio.

La persistencia de estas exigencias cuando en la reforma del ROTT de 2015 se eliminó el requisito del informe favorable del ayuntamiento carece de justificación y de base jurídica.

Por todo ello, en aplicación de los principios de buena regulación, estas restricciones deberían ser objeto de revisión para generar seguridad jurídica y de inaplicación al ser contrarias a normas posteriores que imponen exigencias diferentes.

IV. Análisis de los efectos de las restricciones desde una perspectiva económica

1. Estructura de mercado

21. Como se ha señalado repetidamente, los servicios de viajeros en vehículos de turismo están sometidos a una intensa regulación que exige disponer de una licencia administrativa e impone límites cuantitativos para conceder las autorizaciones.

La estricta regulación del sector y los cambios apuntados en los antecedentes del informe se reflejan en la evolución de los operadores de este mercado, taxi y VTC, en la CAE.

22. En el siguiente cuadro se recoge la evolución del número de licencias de taxi y de VTC en el periodo 2001-2018 y la proporción de licencias de VTC en relación con las licencias de taxi. Si analizamos la evolución de la ratio legal de 1 VTC por cada 30 taxi en la CAE, se constata que a partir de 2015 el número de taxis por cada VTC cae por debajo de 30, llegando a ser de 1VTC / 23 Taxis en noviembre de 2018.

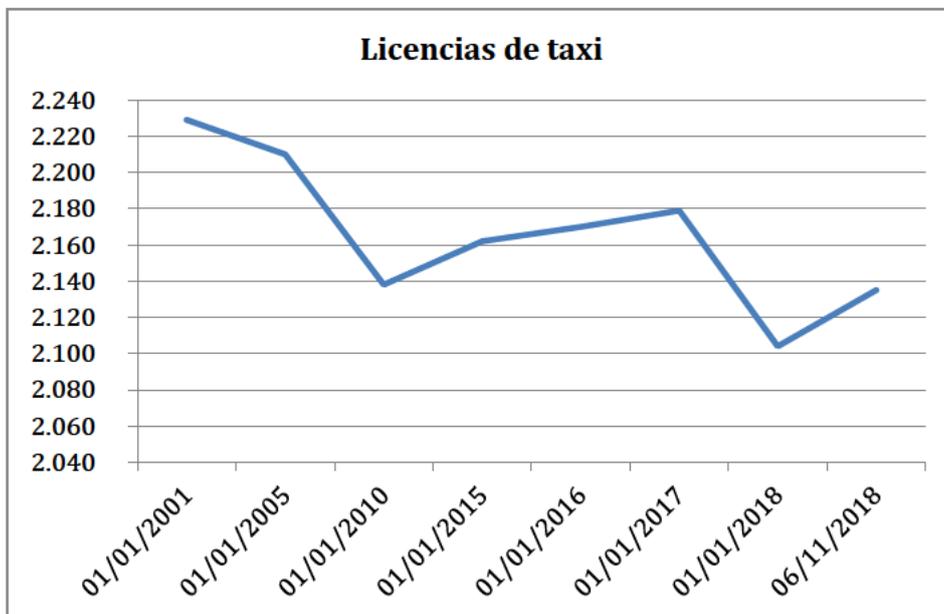
NÚMERO DE LICENCIAS DE TAXI Y VTC EN LA CAE RELACIÓN ENTRE LICENCIAS DE VTC Y LICENCIAS DE TAXI								
	01/01/2001	01/01/2005	01/01/2010	01/01/2015	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018	06/11/2018
TAXI	2.229	2.210	2.138	2.162	2.170	2.179	2.104	2.135
VTC	52	60	61	77	82	132	92	94
NºTAXIS/1 VTC	43	37	35	28	26	17	23	23

Fuente: Ministerio de Fomento

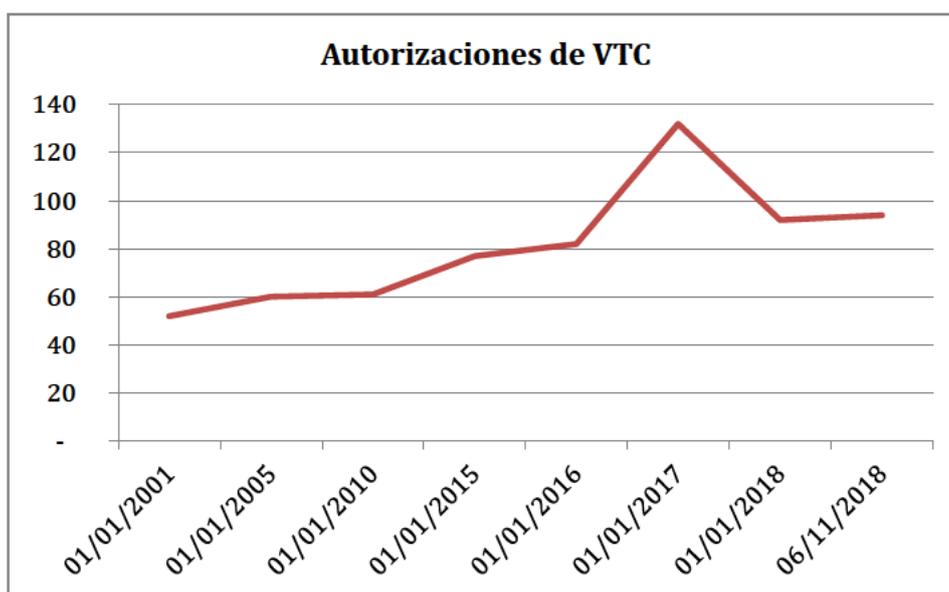
23. En cuanto a las licencias de taxi, de acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento la oferta de taxis en el País Vasco cayó un 4,3%, en el periodo 2001-2018. Sin embargo, esta tendencia decreciente no se mantuvo durante todo el periodo como se puede observar en el siguiente gráfico. El número de licencias cayó de manera acusada en la primera década hasta 2010 y, aunque



posteriormente se ha producido una recuperación, el total de licencias ha quedado por debajo del número inicial del año 2001.



24. En cuanto a las licencias de VTC, a fecha 6 de noviembre de 2018, el número de licencias de VTC en la CAE era de 94. Desde 2001 su número ha tenido un crecimiento acumulado del 81%. Esta evolución contrasta con el desarrollo observado en el mercado del taxi, donde el número de licencias ha disminuido ligeramente, fundamentalmente por la existencia de límites cuantitativos que impiden la entrada en el sector.

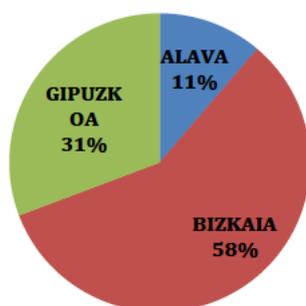




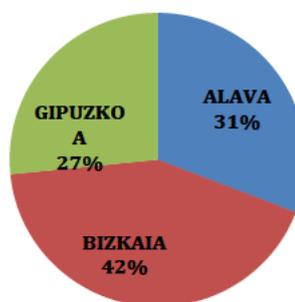
25. La distribución por territorios históricos se recoge en la siguiente tabla, en la que se observa que en Bizkaia y Gipuzkoa la ratio es cercana al límite legal 1/30, mientras tanto, en Álava la relación entre VTC y taxi está muy por encima de dicha ratio, con 1 licencia de VTC por cada 8 licencias de taxi.

NUMERO DE LICENCIAS DE TAXI Y VTC EN EL PAIS VASCO DISTRIBUCIÓN POR TERRITORIOS A 06/11/2018			
	LICENCIAS TAXI	LICENCIAS VTC	LICENCIAS DE TAXI POR CADA VTC
ALAVA	240	29	8
BIZKAIA	1.238	40	31
GIPUZKOA	657	25	26
TOTAL	2.135	94	23

Distribución de licencias de taxi por TTHH a 06/11/2018



Distribución de autorizaciones de VTC por TTHH a 06/11/2018



Como se observa en el gráfico, el 58% de las licencias de taxi pertenecen a Bizkaia, el 31% a Gipuzkoa y el 11% a Álava. Resalta la situación de Álava que dispone del 11% de total de licencias de taxi, en contraste con el 31% del total de autorizaciones de VTC.

26. Si se compara la situación del País Vasco con el resto de CCAA, se observa que se ha producido un crecimiento del número de licencias en prácticamente todas las CCAA debido en gran medida a que se han obtenido un gran número de autorizaciones en el periodo 2013-2018 tras haberse recurrido las respuestas administrativas denegatorias, concediéndose las licencias a través de sentencias judiciales (aún quedan recursos por resolver).

A continuación se muestra una tabla en la que se refleja (siguiendo la ratio legalmente establecida) el número de taxis por VTC en cada Comunidad Autónoma. La ratio a 6 de noviembre de 2018 del País Vasco (1 VTC/ 23 Taxis) está entre las más bajas del Estado, tan solo por delante de Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.



EVOLUCIÓN DE LA RATIO LEGAL DE TAXI Y VTC								
Nº DE TAXIS POR CADA VTC								
	01/01/2001	01/01/2005	01/01/2010	01/01/2015	01/01/2016	01/01/2017	01/01/2018	06/11/2018
Andalucía	34	26	25	19	12	12	8	5
Aragón	55	23	15	13	13	12	12	13
Principado de Asturias	46	17	13	16	11	12	14	13
Islas Baleares	13	13	12	12	12	9	11	12
Islas Canarias	59	45	30	30	27	25	25	24
Cantabria	32	11	9	5	5	3	2	3
Castilla y León	60	48	33	29	31	9	8	7
Castilla-La Mancha	70	26	22	29	31	29	26	25
Cataluña	35	28	28	31	26	16	14	6
Extremadura	67	34	36	32	42	33	29	29
Galicia	143	64	29	27	26	26	14	13
La Rioja	26	26	26	28	29	29	28	10
Comunidad de Madrid	26	26	27	13	10	8	6	2
Región de Murcia	40	20	11	13	14	13	7	7
Navarra	8	7	8	8	8	8	7	8
País Vasco	43	37	35	28	26	17	23	23
Comunidad Valenciana	47	33	34	31	26	24	19	16
TOTAL	35	27	24	19	16	12	10	5
Media	47	28	23	21	21	17	15	13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento

27. Según los últimos datos publicados, en el País Vasco hay 2.135 licencias de taxi y 94 de VTC, mientras que en el Estado Español hay 65.781 licencias de taxi y 12.464 autorizaciones de VTC.

Estos datos permiten concluir que actualmente en el País Vasco la ratio 1VTC/23Taxis es algo superior a la legalmente establecida (1/30) pero se encuentra muy por debajo de la del total del Estado que tiene una proporción de 1VTC por cada 5 taxi y de la de muchas CCAA, entre otras, Cataluña (1/6) y Comunidad de Madrid (1/ 2,5).

28. Una gran parte de las licencias que superaron la ratio 1/30 se concedieron tras la liberalización llevada a cabo el año 2009 con la aprobación de la reforma de la LOTT y hasta la aprobación del Real Decreto 1057/2015. En concreto en el Estado el número de autorizaciones VTC creció un 61,38% entre el 1 de enero de 2010 y el 1 de enero de 2016. En el País Vasco las autorizaciones durante ese periodo crecieron un 34,42% y desde 2016 hasta noviembre de 2018 un 14,63%.



2. Estimación de la pérdida de bienestar para los consumidores

A. Análisis empíricos previos

29. Como se ha puesto de relieve en este informe, las restricciones a la competencia en el mercado de vehículos de alquiler con conductor tienen un efecto negativo sobre el bienestar de los consumidores. El objetivo de este apartado es estimar cuantitativamente dicha pérdida de bienestar.

El procedimiento que se va a utilizar sigue la metodología de Gaunt y Black aplicada en los informes realizados por la Subdirección de Análisis Económico de la CNMC, que ha cuantificado el coste del monopolio del taxi y el coste de las restricciones a la competencia de la normativa en materia de vehículos de alquiler con conductor en las ciudades de Málaga (2015) y Córdoba (2016) y en el conjunto del Estado (2017)

30. La CNMC cuantificó el coste del monopolio del taxi en las ciudades de Málaga y Córdoba. En el caso de Málaga, se concluye que si se eliminasen las restricciones de precio y los límites cuantitativos, los precios de los servicios de taxi en Málaga serían entre un 10% y un 11% inferiores a los actuales. A su vez, la pérdida de bienestar de los consumidores en 2012 generada por estos límites y restricciones de precio se cuantificó en 4.359.464 de euros. En el caso de Córdoba, se concluye que la pérdida de bienestar de los consumidores en 2012 generada por estos límites y restricciones de precio se cuantificó en 2.475.293 de euros.

31. En enero de 2017 la CNMC realizó un informe en el que cuantificó que a nivel nacional, el régimen normativo existente eleva el precio, como mínimo, en un 13,1%, en comparación con una situación en la que no existiesen restricciones normativas de entrada y de precio. El daño estimado a nivel nacional asciende, como mínimo, a 324,3 millones de euros al año. Las estimaciones realizadas para distintas ciudades revelan umbrales mínimos de pérdida de bienestar que ascienden a 96,2 millones de euros en el Área de Prestación conjunta de Madrid, 11 millones de euros en Palma de Mallorca, 4,4 millones de euros en Málaga o 2,9 millones de euros en San Sebastián, entre otras. El rango de sobrepagos estimados para distintas ciudades españolas se encuentra en el intervalo 11% - 27%.

32. La Autoridad Catalana de la Competencia en su Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas (2018) ha cuantificado con el mismo método la pérdida de bienestar de los consumidores



y ha estimado que las restricciones del número de operadores y el sistema de tarifas reguladas han supuesto de media, como mínimo una reducción artificial de la oferta de aproximadamente 1.000 licencias, un sobreprecio por carrera del 14% y una pérdida de bienestar de los consumidores del área metropolitana de Barcelona en torno a los 56 millones de euros/año.

33. Además en los análisis realizados en otros países también existe consenso sobre el impacto negativo del coste del monopolio del taxi para distintas ciudades¹⁷.

Swan (1979) estudia el impacto de las restricciones a la entrada en el mercado de taxis de Canberra (Australia). Su estimación indica que la eliminación de estas restricciones habría generado una reducción del precio de los servicios del taxi del 13,6%.

Taylor (1989) analiza el impacto en términos de bienestar de las restricciones a la competencia en la ciudad canadiense de Toronto (Canadá). Sus estimaciones indican que en el año 1987 la regulación reducía en 730 licencias el número de taxis y aumentaba los precios un 33%, en comparación con lo que se observaría en un mercado competitivo. La cuantificación de la pérdida de bienestar de los consumidores ascendía en el año 1987 a 39,2 millones de dólares.

Gaunt y Black (1996) realizan un ejercicio similar para la ciudad de Brisbane (Australia). Concluyen que las restricciones de entrada y de precio reducían las licencias en una magnitud de 228 y elevaban el precio un 15,6%. La pérdida de bienestar para los consumidores ascendía a 20,6 millones de dólares australianos al año.

B. Estimación de la pérdida de bienestar en la CAE

34. Ya se ha manifestado que el taxi y el VTC compiten en el mismo mercado. Por ello, para realizar este análisis se parte de la pérdida de bienestar derivada de la existencia de un régimen de monopolio en los servicios de taxi, que además está reforzado por una regulación muy restrictiva en el segmento VTC, que protege este régimen de monopolio al impedir, fundamentalmente por el límite cuantitativo, que los VTC sean una fuente de competencia eficaz.

¹⁷ COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO. *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*. Madrid, 2016, Accesible en url: [http://www.cnmc.es/es-es-promoci%C3%B3n/informesecon%C3%B3micosenlegitimaci%C3%B3nactiva.aspx](http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informesecon%C3%B3micosenlegitimaci%C3%B3nactiva.aspx).



Si se eliminase el límite cuantitativo en el segmento VTC y se permitiese que los VTC compitiesen en precio en todos los segmentos del mercado ello equivaldría, por sus efectos, a establecer un régimen competitivo de libertad de entrada y libertad de precio en el mercado del taxi. En este nuevo escenario, desaparecería la pérdida de bienestar que el monopolio del taxi genera en los consumidores. Por este motivo, la pérdida de bienestar ocasionada por las restricciones a la competencia en VTC puede estimarse a partir de la pérdida que el monopolio del taxi genera en los consumidores.

35. Al igual que los análisis mencionados anteriormente, para calcular la pérdida de bienestar en la CAE el punto de partida es el valor de la licencia de taxi en el mercado secundario. El valor que alcanzan las licencias indica lo que los agentes con más información creen que es el valor descontado de las rentas monopolísticas que genera la regulación restrictiva de la competencia en este sector.

El valor medio ponderado de una licencia de taxi en el Estado en el año 2013 era de 93.426,4€¹⁸. Aunque resulta difícil cuantificar con exactitud el precio medio de la licencia en la CAE, éste puede situarse por encima de la media estatal. Se puede ilustrar esta afirmación a través de información obtenida de diferentes fuentes. Así, en 2013 el precio de una licencia en Bilbao oscilaba entre 110.000 y 180.000€ según se recoge en el informe de la Autoridad Vasca de la Competencia sobre la Ordenanza del Taxi en Bilbao¹⁹.

Por otro lado, el precio medio en Donostia-San Sebastián en 2015 era de 220.271€ según se señala en el mencionado informe de la CNMC. También se han analizado algunas ofertas de venta *on-line* de licencias de taxi con vehículo en la CAE. Según los datos recogidos, en Bizkaia el precio de venta oscila entre 48.000 y 140.000€ dependiendo de la antigüedad y la marca del vehículo, siendo su precio medio de 105.469€. En Gipuzkoa el precio oscila entre 40.000 y 245.000€, siendo su precio medio de 122.857,14€. No constan datos de Álava²⁰.

¹⁸ Véase informe citado en la nota 25, *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*, en el cual para disponer del valor de las licencias de taxi se ha partido del total de las declaraciones del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que incluyen datos sobre transacciones de licencias de taxi en todo el territorio nacional para los años 2013 y 2014. Los datos han sido proporcionados a la CNMC por la Agencia Tributaria (AEAT). Para el año 2013, se dispone de datos sobre el valor medio de una licencia en 41 provincias españolas, obtenidos a partir de 1.503 declaraciones del IRPF.

¹⁹ AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA. Informe citado en nota 22.

²⁰ MILANUNCIOS, S.L. Portal de internet accesible en url: <http://www.milanuncios.com/licencia-de-taxi/>. La muestra de Bizkaia es de 32 anuncios y la de Gipuzkoa de 7 anuncios.



Se considera apropiado utilizar el valor medio ponderado de una licencia de taxi en el Estado en el año 2013 de 93.426,4€ dado que, aunque se estima que el precio podría ser algo superior para la CAE, no se dispone de dicho dato agregado.

36. El cálculo del coste del monopolio del taxi en la CAE para el año 2013 se realiza siguiendo a Gaunt y Black²¹. Se elabora el cálculo para 2013 porque para ese año se dispone de los datos necesarios sobre facturación del sector.

Según se recoge en la Estadística del Taxi del INE, en 2013, el número de licencias de taxi en la CAE era de 2.252²².

El valor de mercado de la licencia representa el valor descontado de las rentas supra-normales obtenidas por el establecimiento de una tarifa regulada por encima de la tarifa competitiva²³. Puesto que el precio de transmisión de la licencia indica el valor descontado de todas las rentas supra-normales futuras, se puede obtener la renta extraordinaria en el año 2013 aplicando un tipo de interés determinado a dicho valor. Así pues, se toma el valor medio de un bono a 10 años del Tesoro español durante el período 2000-2013 (4,6%) para estimar la renta extraordinaria anual esperada de una licencia. De este modo, se obtiene el valor de 4.297,6€.

$$\text{Renta extraordinaria anual por licencia}_{2013} = 0,046 * 93.426,4 = 4.297,6 \text{ €}.$$

El valor total corriente en 2013 de estas rentas extraordinarias sería el resultante de multiplicar el valor 4.297,6€ por el número de licencias en dicho año (2.252), un total de 9.678.195,20€, es decir, 9,6 millones de euros. Esta cifra ya indicaría gran parte del daño anual que la regulación restrictiva de la competencia impone sobre los consumidores del taxi en el País Vasco.

$$\text{Renta extraordinaria anual total}_{2013}: 4.297,6 * 2.252 = 9.678.195,20 \text{ €}$$

Una vez se dispone de la suma de las rentas extraordinarias, se pasa a continuación a estimar el impacto en términos de precio.

²¹ GAUNT, Clive y BLACK, Terry, "The economic cost of taxicab regulation: the case of Brisbane", *Economic Analysis & Policy*, Marzo 1996, Vol.26 No.1, págs. 45-58.

²² INE, *Estadística del taxi*. Accesible en url: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t10/p109/10/&file=00001.px>.

²³ Se consideran rentas supra-normales las que se obtienen por encima de las que se obtendrían en un mercado competitivo.



En el año 2013 el VAB del sector del transporte terrestre en la CAE fue de 1.544,4 millones de euros²⁴. Si se aplica a este importe el peso porcentual del taxi sobre el transporte terrestre (6%) se obtiene que la facturación del sector del taxi en la CAE es de 92,64 millones de euros²⁵. El peso de las rentas extraordinarias (9,6 millones de euros) sobre dicha cantidad es del 10,4%, porcentaje que indica lo que se reduciría el precio en términos medios en la CAE, como mínimo, si no existiesen restricciones de entrada y de precio en el mercado del taxi.

Asumiendo una elasticidad precio de la demanda del 1 en el mercado del taxi (véase por ejemplo, Frankena y Pautler; Gaunt y Black), la reducción de precios aumentaría el número de licencias en la CAE en 235 licencias, en el supuesto de que los precios se reducen un 10,4% al eliminar las restricciones²⁶.

37. El análisis de los datos obtenidos permite calcular la pérdida total del bienestar del consumidor generada en 2013 por las restricciones de entrada y de precio en el mercado del taxi en la CAE²⁷.

²⁴ DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES Y OBRAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO VASCO. *Sistema de Información del Transporte*. Accesible en url: <http://www1.euskadi.net/sistrans/Dialog/Saveshow.apl>.

Los datos que el Departamento de Transportes y Obras Públicas hace público son los que le proporciona el EUSTAT. El transporte terrestre incluye: Pasajeros (transporte terrestre urbano y suburbano de pasajeros, transporte por taxi y otro tipo de transporte terrestre de pasajeros no clasificado en otra parte) y Mercancías (transporte de mercancías por carretera, servicios de mudanza y transporte por tubería).

²⁵ INE, *Encuesta Anual de Servicios. Estadística de Productos en el sector Servicios. Año 2013*. Accesible en url: <http://www.ine.es/prensa/np913.pdf> (última consulta: 15 de junio de 2016)

²⁶ FRANKENA, Mark W. y PAUTLER, Paul A., *An Economic Analysis of Taxicab Regulation*, Staff Report of the Bureau of Economics of the Federal Trade Commission, Mayo 1984.

GAUNT, Clive y BLACK, Terry, *The economic cost of taxicab regulation: the case of Brisbane*, *Economic Analysis & Policy*, Marzo 1996, Vol.26 No.1, págs. 45-58.

El coeficiente de elasticidad toma el valor de -1 (1 en valor absoluto) cuando el cambio porcentual en la cantidad demandada es igual al cambio porcentual en el precio.

²⁷ En sentido estático, la pérdida de bienestar del consumidor derivado del régimen de monopolio se puede dividir en dos partes. En primer lugar, la pérdida de bienestar por el mayor precio que pagan los consumidores por la cantidad consumida en monopolio. Sea P_m el precio de monopolio, P_c el precio en un entorno competitivo, Q_m la cantidad en monopolio, y Q_c la cantidad en un entorno competitivo, donde $P_m > P_c$ y $Q_m < Q_c$. La pérdida de bienestar del consumidor por el mayor precio que pagan los consumidores para la cantidad consumida en monopolio es equivalente a $(P_m - P_c) \cdot Q_m$. Esta es la pérdida fundamental de bienestar del consumidor derivada del régimen de monopolio. En segundo lugar, la pérdida de bienestar por la menor cantidad consumida en una situación no competitiva. Asumiendo una demanda lineal, esta pérdida de bienestar se puede aproximar por $(P_m - P_c) \cdot (Q_c - Q_m) / 2$.



Por un lado, para la cantidad de equilibrio actual en el mercado, la pérdida de bienestar sería de 9,6 millones de euros.

Por otro lado, es necesario contar también con la pérdida de bienestar por la menor cantidad de equilibrio en la situación de monopolio. Esta cantidad se calcula a partir del aumento en el número de licencias adicionales (235). La pérdida adicional por la menor cantidad de equilibrio sería de 504.968€.

$$\text{Pérdida bienestar por restricciones}_{2013}: 4.297,6 * 235 / 2 = 504.968\text{€}$$

Sumando ambas cifras se obtiene un resultado de 10.183.195,6€.

$$\text{Pérdida de bienestar total}_{2013} = 9.678.195,20 + 504.968 = 10.183.195,6\text{€}$$

V. Conclusiones

Primera.- La actividad de VTC se desarrolla en un sector muy regulado, con una normativa muy intervencionista y que presenta múltiples barreras tanto para el acceso como para el ejercicio de la profesión.

Las modificaciones introducidas con la última reforma han incrementado dichas barreras: se restringe el servicio de VTC a los trayectos interurbanos, tras el periodo transitorio; el origen del servicio debe realizarse en la Comunidad Autónoma donde se encuentre domiciliada la autorización; y, se mantiene el régimen de precontratación.

Además, la existencia de un numerus clausus de autorizaciones condicionado por la regla 1 VTC/30 taxis imposibilita la entrada de nuevos operadores al mercado.

Segunda.- El análisis cuantitativo indica que las restricciones a la competencia impuestas por la regulación en el mercado del taxi han supuesto una reducción del número de licencias, un sobreprecio por carrera y una pérdida de bienestar de los consumidores de alrededor. Además, un mercado más competitivo implicaría otras ventajas, como la reducción de costes para los operadores, del tiempo de espera de los consumidores, con el consiguiente aumento de bienestar para los mismos.

Tercera.- Toda vez que el RD Ley abre una nueva posibilidad de regulación de la actividad de VTC a las CCAA con competencia delegada por el Estado, se recomienda que dicha regulación adapte la actual normativa autonómica eliminando aquellos aspectos que han quedado superados, según se refleja en el presente informe. Además, en la medida en que la normativa autonómica tiene a regular las condiciones de ejercicio de la actividad durante el periodo



transitorio deberá ajustarse a los principios de buena regulación, evitando establecer barreras de acceso adicionales y requisitos para el ejercicio de la actividad no necesarios, no proporcionales o discriminatorios.