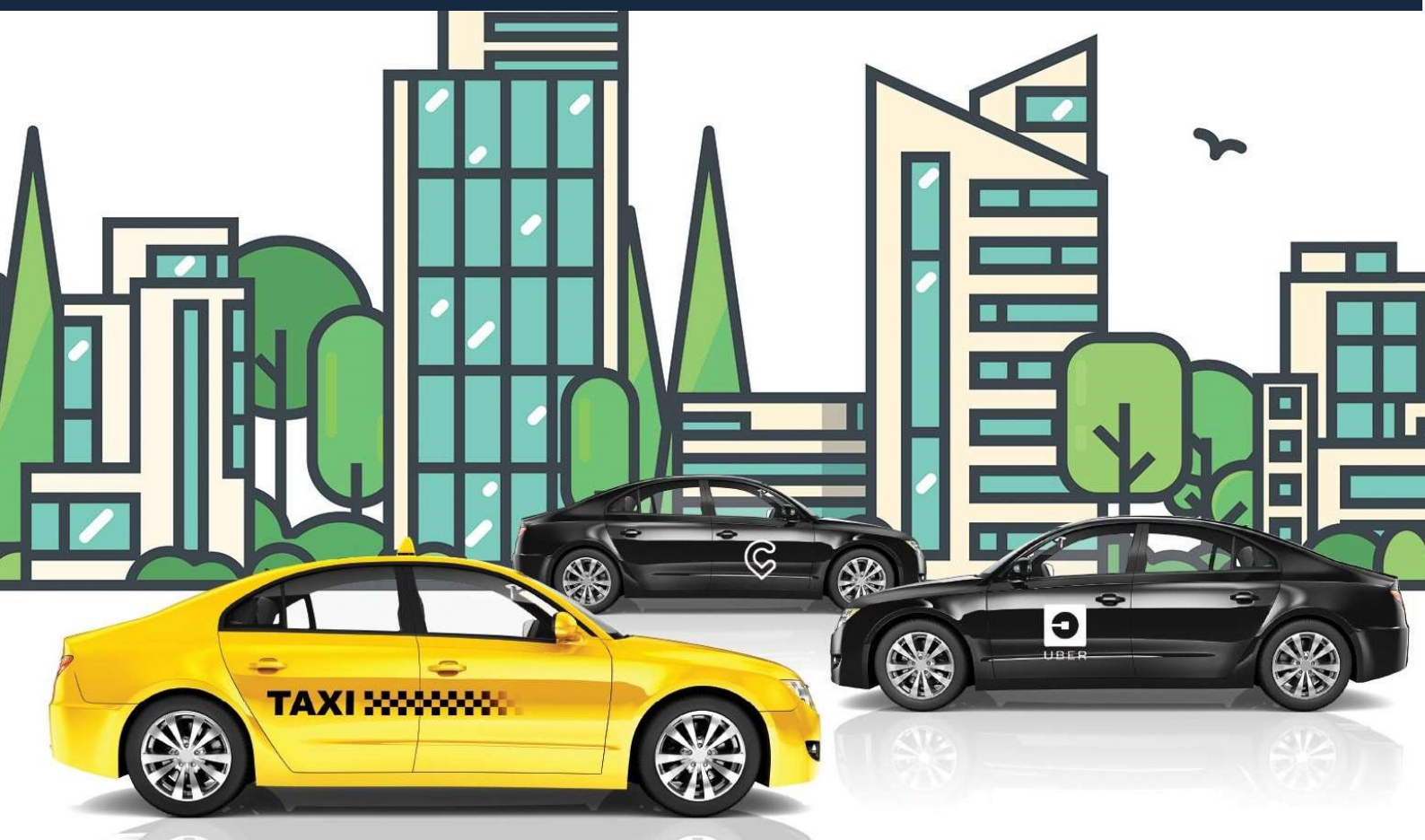




Informe

Anàlisi de la regulació del sector del taxi i els VTC

Anàlisi de la regulació del sector del taxi i els VTC

Autor: Guillem València Caballero

JUNY 2022

SOBRE L'INSTITUT OSTROM

L'Institut Ostrom és el think tank de política pública líder a Catalunya. Els nostres principis fundacionals són el reconeixement del pluralisme, l'exercici de la tolerància, la salvaguarda dels drets civils, la promoció de les institucions inclusives, el foment de les societats obertes i l'impuls de l'economia de lliure mercat.

Fundats el 2016, som un pol independent i no partidista de coneixement, debat i generació d'idees, compromès amb el pensament profund i rigorós i amb vocació d'incidir de manera determinant en l'opinió pública i les institucions catalanes, a través de la investigació, la divulgació i la influència en el debat públic.

La nostra plataforma s'erigeix com una via de participació i influència en el debat social, un pont entre el món acadèmic, la societat civil i els gestors públics per unir esforços amb vista a contribuir al progrés de la societat catalana.

La nostra institució rep el seu nom en homenatge a Elinor Ostrom, Professora d'Economia Política, titular de la Càtedra Arthur F. Bentley de la Universitat d'Indiana i primera dona guardonada amb un Premi Nobel d'Economia.

L'Institut és constituït per persones de generacions i àmbits professionals molt diversos, que coincideixen en la necessitat de proveir el país d'una capacitat d'anàlisi pròpia, independent i rigorosa. Cerca també esdevenir una organització connectada a escala europea i mundial amb institucions líders en el panorama liberal internacional.

Som membres de l'Atlas Network, xarxa integrada per gairebé cinc-cents think tanks d'arreu del món, entre els quals destaquen el Cato Institute i l'American Enterprise Institute (AEI) als Estats Units, el Fraser Institute canadenc; l'Adam Smith Institute (ASI) i l'Institute of Economic Affairs (IEA) al Regne Unit; l'Institut Timbro a Àustria o el Centre for Civil Society a la Índia.

Taula de continguts

1. Context i regulació actual del taxi i els VTC	4
1.1. La dualitat taxi-VTC	6
1.2. El sector del taxi i les llicències de VTC a Espanya. Anàlisi del Reial Decret 13/2018	7
1.3. La normativa específica a Catalunya. Anàlisi del Decret 4/2019 11	
2. Criteris per una regulació procompetitiva el sector del taxi i els VTC	15
2.1. Criteris generals per una bona regulació	15
2.2. Criteris específics de la legislació espanyola i europea	17
2.3. Bones pràctiques regulatòries internacionals	19
3. Recomanacions per una nova regulació del sector del taxi i els VTC	21
3.1. Com ha de ser la nova regulació?	21
3.2. Conclusions	23
4. Bibliografia	26

1. CONTEXT I REGULACIÓ ACTUAL DEL TAXI I ELS VTC

És patent en la discussió acadèmica i de política pública que les disrupcions tecnològiques dels últims anys en el sector del transport urbà de passatgers han *"canviat el panorama regulatori i competitiu dramàticament"* (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019). De fet, en línia amb la resta d'innovacions regulatòries, aquesta disrupció tecnològica ha forçat el regulador a transitar des d'un model de control de l'activitat econòmica mitjançant normes detallades a un model menys invasiu fonamentat en els principis de la regulació eficient.

Aquest nou paradigma en la regulació dels serveis de transport urbà de persones no és, ni molt menys, senzill i simple d'abordar. El servei de taxi, que durant dècades ha sigut *"una part importantíssima del sistema de transport urbà"* (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2018), ha vist com es disparava la prestació de serveis en competència per part del servei de *vehicles de transport amb conductor*, més conegut per les seves sigles VTC (en anglès, *private hire vehicles* -PHV- o *for-hire vehicles* -FHV-). Aquesta nova competència fonamenta el seu espai en el mercat oferint un servei més personalitzat als consumidors i, principalment, tarifes més competitives¹ i tancades. Addicionalment, les enquestes a consumidors semblen indicar que els consumidors dels serveis de conductors amb llicència VTC *"consideren aquest servei de millor qualitat que el servei tradicional de taxi"* (Frazzani (coord.), 2016).

En termes abstractes, la disrupció esmentada es fonamenta parcialment en què, si històricament la divisió del mercat entre els serveis de taxi i el

¹ Si bé és cert que no hi ha consens entre els economistes i professionals del sector sobre què ha permès la reducció de preus en el sector del transport urbà de persones per part de les plataformes de la *nova economia*, en línies generals podria afirmar-se que es deu a la capacitat de transport addicional creada (i no preexistent) per l'entrada de nous conductors amb llicències VTC, l'ús d'algoritmes per part de les plataformes digitals que redueixen el temps entre serveis de transport i *"fan més eficient l'emparellament conductor-passatger"* (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019) i el sistema dinàmic de preus que incentiva l'augment d'oferta en els pics de demanda (Jiménez-Mausbach, 2017), i viceversa.

de conductors amb llicència VTC s'havia basat en què els primers realitzaven els "*serveis ordinaris*" (Doménech, 2018) -i majoritaris- de transport urbà de persones, i els segons es limitaven als "*serveis especials*" (seguint la classificació de l'autor citat) de naturalesa professional², aquesta distinció actualment no és tan clara (ni respon a la realitat de la demanda de serveis de transport en el mercat).

Un seguit d'innovacions legislatives en els últims anys han trastocat aquest *equilibri*. La primera, la transposició de la Directiva de Serveis³, la 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006, en la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. L'article 21 d'aquesta llei modificava substancialment l'article 134 de la Llei 16/1987 d'ordenació dels transports terrestres⁴, equiparant el servei d'arrendament de vehicles amb conductor (que més endavant es coneixerà com VTC) amb el de taxi, establint la llibertat d'entrada al sector del taxi per mitjà de l'eliminació de la limitació quantitativa a la xifra de llicències de VTC o d'arrendament de vehicles amb conductor. El *boom* de llicències de VTC atorgades a partir del 2009 va provocar que el legislador, via l'aprovació del Reial Decret 1057/2015, que modifica el Reglament de la Llei d'ordenació dels transports terrestres, incorporés de nou límits quantitius a la xifra de llicències de VTC⁵.

² Aquesta distinció entre serveis, lluny de ser accidental, és la conseqüència directa de la "*densa malla de restriccions regulatòries*" (Doménech, 2018) a que se sotmet el servei de transport de persones per conductors amb llicència VTC i que altera el funcionament del mercat, com la prohibició genèrica de què aquests puguin recollir usuaris del seu servei en parades establertes o al carrer, o la xifra de llicències VTC disponibles -com analitzarem més endavant-.

³ La Directiva de Serveis, que respon a la tendència a favor de la reducció de les barreres d'accés al mercat i les limitacions en l'exercici de les activitats professionals, estableix un marc regulatori respectuós amb el lliure mercat i el principi de la llibertat d'empresa i "*reforça el caràcter procompetitiu*" de la referida regulació. En definitiva, la Directiva estableix un règim general en el que es pressuposa l'absència de restriccions innecessàries, desproporcionades i discriminatòries (Institut Ostrom Catalunya, 2020).

⁴ L'article 134 de la Llei d'Ordenació dels Transports Terrestres queda redactat, amb la modificació del 2009, de la següent manera: "*El arrendamiento de vehículos con conductor tendrá, a efectos de la legislación de ordenación de los transportes por carretera, la consideración de transporte discrecional de viajeros y su ejercicio estará sujeto a todas las reglas contenidas en esta Ley que resulten de aplicación a dicha clase de transporte*".

⁵ Sense ànim d'analitzar la legalitat i els efectes econòmics del referit Decret, que en certes qüestions s'ha aplicat retroactivament afectant a llicències de VTC ja atorgades, la seva redacció - ambigua - ha provocat que "*encara avui aflorin nombroses llicències com*

Com ens recorda la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), *"el sector del transport en general i, en particular, el dels passatgers en vehicles de turisme, està subjecte a una regulació molt profusa"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). En la mateixa línia es manifesta l'Autoritat Catalana de la Competència, quan diu que *"la regulació de l'activitat de els VTC sempre ha contingut obstacles a la competència no suficientment justificats, (...) impedit que entre els taxis i els operadors de els VTC s'hagi produït una competència efectiva, repercutint en els consumidors i usuaris"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). Les restriccions introduïdes per les últimes innovacions legislatives són analitzades en els següents punts, però totes comparteixen que són injustificades, en tant que -seguint l'argumentació de les autoritats de competència - no es basen en els principis de regulació eficient, tot *"reduint el benestar dels ciutadans"*.

1.1. LA DUALITAT TAXI-VTC

La distinció entre el servei de taxi i el servei de vehicles de transport amb conductor o VTC és una formalitat que en cada Estat adquireix més o menys intensitat; alguns països⁶ fan regulacions que tracten indistintament (o amb distincions menors) ambdues figures, mentre que altres les distingeixen en excés per *"evitar que hi hagi competència entre ambdues figures"* (International Transport Forum (ITF-OECD), 2016). La normativa catalana i espanyola respon a la segona concepció de la distinció entre ambdues figures; de fet, no es pot explicar la dualitat regulatòria entre el servei de taxi i el servei de VTC sense comprendre *"la intenció del legislador de blindar i mantenir un règim de monopoli en el sector del taxi"*⁷ (Jiménez-Mausbach, 2017).

a conseqüència de l'estimació de recursos contenciós-administratius interposats contra les decisions governamentals que es van resistir a atorgar noves llicències" (Doménech, 2018) entre la modificació del 2009, que obria el mercat a nous agents, i la de 2015, que imposava de nou límits quantitatius.

⁶ Per a major referència sobre les evidències internacionals de la consideració d'actiu donada a les llicències de taxi, vid. *Problematic Public Property: The case of New York Taxicab Medallions* (2016) o *Taxi Regulation in the Age of Uber* (2017), de K.M. Wyman.

⁷ La lògica del monopoli aparent al sector del taxi es manifesta clarament en el *"valor econòmic que s'atorga a les llicències de taxi"* (Jiménez-Mausbach, 2017): sense un control intensíssim de l'accés al mercat i l'absència de competència en preus i innovació (vid. nota a peu de pàgina núm. 3) no es pot explicar el sobrepreu del 12.3% en el cost del servei de taxi a la ciutat de Barcelona. El mateix autor ens recorda que aquestes restriccions suposen una pèrdua anual de més de 61 milions d'euros als consumidors de Barcelona.

Sobre aquest element s'ha manifestat també l'Autoritat Catalana de la Competència, afirmant que *"el servei que donen uns i altres (taxis i operadors de VTC) és materialment idèntic; (...) malgrat que el servei en termes econòmics és el mateix, existeix una manifesta dualitat regulatòria entre el taxi i el servei de VTC que s'explica en gran mesura per la intenció de mantenir l'estatus quo del sector del taxi (...) i per evitar que els operadors de VTC puguin vertaderament competir de manera intensa i eficaç amb els taxis"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). En la mateixa línia es manifesta el Tribunal Suprem en la seva Sentència de 4 de juny de 2018, quan estableix que *"el servei de taxis i el de VTC constitueixen dues formes de transport urbà que a dia d'avui competeixen directament en el mateix mercat i que ofereixen un servei similar"*.

La pressió social del sector del taxi - que no entrarem a valorar en aquest informe -, de fet, ha aconseguit que el legislador autonòmic i estatal, en successives reformes del règim de prestació de serveis de transport urbà, hagi eliminat els efectes de la liberalització parcial (i incompleta) del sector de la Llei 25/2009, a la que abans fèiem referència. De fet, a partir del Reial Decret 1057/2015, *"s'ha expulsat del mercat el número de llicències VTC necessàries"* (Doménech, 2018) per restablir les condicions prèvies a la Llei 25/2009, inclosa la ràtio d'una llicència de VTC per cada trenta llicències de taxi.

Ens trobem doncs amb què l'actual regulació - per normativa autonòmica i estatal - de la pràctica professional dels vehicles de transport amb conductor és, en paraules de Jiménez-Mausbach (2017), *"una de les més restrictives de l'entorn europeu"*. A trets generals, les restriccions de la normativa que afecten més intensament al sector (i que allunyen més el mercat de la pràctica competitiva) són (i) la limitació de la xifra de llicències de VTC que es poden atorgar (en relació amb la xifra de llicències de taxi ja existents); (ii) l'obligació de contractar prèviament el servei de VTC o de contractar directament el servei a la via pública, i (iii) les restriccions geogràfiques a la prestació del servei de VTC (entre altres). A continuació segueix una anàlisi més detallada de cadascuna d'aquestes restriccions en sengles normatives, estatal i autonòmica, fent especial èmfasi en el seu impacte en el règim de competència entre les figures del taxi i VTC.

1.2. EL SECTOR DEL TAXI I LES LLICÈNCIES DE VTC A ESPANYA. ANÀLISI DEL REIAL DECRET-LLEI 13/2018.

L'última innovació legislativa de la normativa espanyola relativa al servei de taxi i VTC és el Reial Decret-Llei⁸ 13/2018 (RDL 13/2018). La norma és un molt bon exemple de captura del legislador⁹ pel sector del taxi, que cal entendre com la subjugació de l'activitat legisladora als interessos i objectius dels professionals del sector del taxi. Això es fa palès en la justificació de l'extrema urgència de la norma per la conflictivitat social provocada per les manifestacions i concentracions dels taxistes. Segons Doménech (2018), això hauria arribat a l'extrem en que semblaria que la redacció de les qüestions més tècniques de la regulació s'haguessin fet pensant en "*satisfer les exigències*" dels taxistes.

De fet, la CNMC ha reiterat en sengles informes que la regulació del sector posterior a les reformes de 2015 i, especialment, 2018, "*conté restriccions que perjudiquen innecessàriament als usuaris finals, (...) perjudicant-los per la pèrdua de competència, que es traduirà previsiblement en preus més alts, més temps d'espera i menys qualitat del servei de taxi i VTC*" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

1.2.1. QÜESTIONS ESPECÍFIQUES DE LA REGULACIÓ A ESPANYA

És tan cert que la regulació dels serveis de taxi i de llicències de VTC es va liberalitzar amb més o menys èxit amb la reforma del 2009, com que les

⁸ El primer element de sorpresa és l'ús del Reial Decret-Llei com a eina legislativa per a l'ordenació del sector del Taxi i de els VTC – el preàmbul del text legal afirma que l'extraordinària i urgent necessitat requerida constitucionalment per l'ús del Reial Decret decau de, primer, "*els greus problemes de mobilitat, congestió de tràfic i mediambientals (...) als principals nuclis urbans del nostre país*", segon, "*el risc d'un desequilibri entre oferta i demanda de transport en vehicles de turisme que provoqui (...) un perjudici als viatgers*" i, tercer, "*la conflictivitat social registrada (...) a conseqüència dels referits desequilibris*". És pacífic en la discussió acadèmica que els motius que justifiquen l'ús del Reial Decret-Llei són "*manifestament impertinents*" (Doménech, 2019) per la irrellevància quantitativa de les llicències VTC al parc de taxis (ràtio d'un a sis) i al parc d'automòbils (d'un a tres-cents cinquanta). A més, el Reial Decret-Llei citat estableix en els seus aspectes fonamentals una *vacatio legis* de quatre anys, incompatible amb el requisit constitucional (vid. SSTC 39/2013 i 26/2016) de no regular via Decret-Llei "*aquelles disposicions que (...) independentment del seu contingut no modifiquen de manera instantània la situació jurídica existent*".

⁹ Per a major referència sobre el concepte de la *captura del legislador* i el seu impacte a la política econòmica, vid. Stigler, G.J. (1971) *The Theory of Economic Regulation*, o Becker, G. (1983) *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*.

successives modificacions (l'última, l'any 2018) han desfet els avenços en aquest sentit i han situat el marc regulatori espanyol del sector entre els més restrictius a la competència de tota Europa. Pocs elements sobre aquesta transició -de model procompetitiu a model restrictiu de la competència - són tan clarividents com l'article 91.1 de la Llei d'Ordenació dels Transports Terrestres, que, conjuntament amb el seu Reglament, són les principals peces del trencaclosques que és la política regulatòria al sector dels transports.

El referit article, en la seva primera versió posterior a la reforma de la Llei 25/2009 (referida en apartats anteriors), establia que els vehicles sotmesos al règim de llicència de VTC podien circular per tot el territori nacional¹⁰. En la seva versió actual, l'article 91.1 restringeix els serveis dels vehicles amb llicència de VTC al "*transport interurbà de viatgers*"¹¹ i, en cap cas, al transport urbà de persones, entenent dita restricció com excloent als referits vehicles de qualsevol trajecte que en el seu recorregut no "*superi el territori d'un únic terme municipal o zona de prestació conjunta de serveis*". En termes completament desproporcionats, el RDL 13/2018 estableix la retroactivitat parcial de les noves restriccions establertes en aquest punt, en tant que la disposició transitòria única del decret estableix que "*transcorregut el termini de la indemnització complementària -quatre anys-*", les llicències de VTC atorgades en el règim de llibertat d'accés entre el 2009 i el 2018 es regularan per la nova versió de la Llei¹², que les exclou del seu sentit essencial (el transport urbà de persones).

Aquesta modificació, que a primera vista podria semblar menor, exclou *de facto* el servei de vehicles amb llicència VTC del transport urbà de persones, consolidant així el monopoli del taxi en aquest sector i en clara contradicció dels principis de llibertat d'entrada i proporcionalitat en les restriccions a la competència que exigeixen els ordenaments jurídics

¹⁰ Subjecte a que prestessin un mínim del 80% dels serveis a la comunitat autònoma on haguessin obtingut la respectiva llicència.

¹¹ Com s'indicarà més endavant, la modificació operada pel Reial Decret-Llei 13/2018 estableix un sistema d'autoritzacions temporals per les sol·licituds de llicència de VTC ja resoltes o pendent de resoldre's en el moment de l'aprovació del citat decret, que *de facto* retrotrau els efectes de la modificació al 2009, buidant de contingut les llicències atorgades des de llavors i fins el 2018.

¹² No es pot descartar, però, que els efectes d'aquesta revocació parcial de les llicències de VTC es manifesti abans d'aquests 4 anys per dos motius: el primer, que aquesta nova barrera d'entrada impedeix l'entrada de nous operadors al mercat -reduint la competència-, i el segon, que en un "*context d'incertesa regulatòria*", a mesura que s'acosti la finalització d'aquest termini de 4 anys els operadors ja existents al mercat no tindran "*incentius per innovar i competir*" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

europèu i, per via de la transposició de la Directiva de Serveis, espanyol. De fet, i com recorden diversos autors, la reforma operada pel Decret-Llei citat *"priva les llicències VTC de qualsevol utilitat"* i imposa *"de facto la desaparició diferida de la pràctica totalitat d'aquestes"* (Doménech, 2018), en tant que l'amplíssima majoria de serveis que realitzaven els vehicles amb aquesta llicència eren urbans, i no interurbans (l'únic sector en què poden seguir actuant arrel la reforma del 2018). De fet, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, gairebé el 90% de la facturació dels vehicles amb llicència VTC correspon als serveis en l'àmbit urbà (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). Això comporta que l'exclusió d'aquest mercat pels referits vehicles reduirà particularment la seva rendibilitat, abocant a la desaparició d'operadors i, per tant, reduint la competència (amb els efectes negatius ja coneguts).

1.2.2. OPINIÓ DE L'AUTORITAT ESPANYOLA DE LA COMPETÈNCIA. ANÀLISI DEL DICTÀMEN DE LA CNMC.

Com s'ha insistit anteriorment, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència ha manifestat que les modificacions legislatives operades pel Reial Decret-Llei 13/2018, que restringeix els vehicles amb llicència VTC per oferir recorreguts urbans i impossibilita la integració inter-autonòmica dels serveis d'aquests vehicles, *"reduiran la competència entre taxis i VTC i perjudicaran els usuaris finals"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

Si bé el marc regulatori establert amb la reforma de 2009 no és ni molt menys ideal, les reformes posteriors agreugen els seus defectes. En particular, la CNMC és insistent en què les restriccions descrites en l'apartat anterior *"incidiran negativament en la qualitat i el preu dels serveis de taxis i VTC"* i *"no han estat convenientment justificades des de l'òptica dels principis de necessitat i proporcionalitat"* (Blog de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). De fet, la necessitat de justificació de les restriccions respon a l'imperatiu legal que la legislació tendeixi sempre a una *"regulació econòmica eficient"* (Llobet, 2012). Més enllà de la crítica general, la CNMC fa quatre observacions particulars i crítiques sobre l'última reforma de la regulació del sector del taxi i de les llicències de VTC: (i) tindrà efectes negatius sobre la competència (i, addicionalment, no contempla mesures que mitiguin aquests efectes), (ii) no s'ajusta al principi general de bona regulació econòmica, (iii) compartimenta la regulació entre comunitats autònomes, i (iv) estableix restriccions desproporcionades al número de llicències de VTC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

Resulta evident que l'autorització transitòria de 4 anys per aquelles llicències atorgades en règim de llibertat (sense entrar a valorar la legalitat de la modificació del contingut de les referides llicències), conjuntament amb l'absència de noves llicències a partir de la reforma del Reial Decret-Llei, provocarà una *"dràstica reducció del nombre d'operadors en el segment del transport discrecional de viatgers, (...) que tindrà efectes negatius per la mobilitat urbana i pels ciutadans que reben el servei"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019) – en definitiva, *ceteris paribus* es reduirà la competència de tal manera que es produirà un augment dels preus del servei i una reducció de l'oferta - que, al seu torn, reduirà la disponibilitat de vehicles que ofereixen els referits serveis, la seva qualitat i la inversió en innovació al servei¹³.

Adicionalment, quan decaiguin les autoritzacions transitòries també ho farà la regla de *l'habitualitat*, que permetia als vehicles amb llicència de VTC realitzar serveis fora de la comunitat autònoma on havien obtingut la llicència. D'aquesta manera, es reduirà també horitzontalment la competència entre totes les comunitats autònomes, en tant que s'impedirà als operadors del mercat de transport de persones amb llicència VTC de *"desplaçar-se allà on hi hagués millors condicions per la prestació del servei"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019).

En relació al principi de bona regulació econòmica, és requisit legal i jurisprudencial¹⁴ que qualsevol regulació respongui a un interès general i que, quan actuï restringint la competència, ho faci fonamentant-se en mesures necessàries i proporcionades. En aquest sentit, el legislador addueix en el preàmbul del Reial Decret-Llei l'existència de *"problemes de mobilitat, congestió de tràfic i mediambientals"* i d'un *"desequilibri entre oferta i demanda de transport en vehicles de turisme que provoca un deteriorament general dels serveis en perjudici dels viatgers"*; no sembla per tant que cap de les qüestions d'interès general queda justificada. Sobre la

¹³ Com recorda l'informe citat, l'impacte negatiu sobre la competència no serà igual a tot el territori d'Espanya, sinó que serà especialment intens en aquelles comunitats autònomes on *"existeixi un major pes de les actuals autoritzacions VTC"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). En particular: la Comunitat Autònoma de Madrid (29% de VTC sobre el total del sector del taxi i VTC), Cantàbria (23% de VTC), Andalusia (17%), Catalunya (15%), Murcia (13%) i Castella i Lleó i Navarra (ambdues amb un 12% de VTC sobre el total).

¹⁴ La Sentència del Tribunal Suprem de 4 de juny de 2018, en el seu fonament de dret sisè, estableix que qualsevol mesura que restringeixi l'accés o les condicions d'operació en un mercat són vàlides *"sempre que les concretes mesures adoptades siguin necessàries i proporcionades"* al seu fi.

qüestió mediambiental, la norma no s'acompanya de cap document que ho acrediti, i no es fa referència a les més de 70 mil llicències de taxi que existeixen (una quantitat molt superior a les 12 mil llicències de VTC sobre les que el RDL actua). En relació al desequilibri entre oferta i demanda, la Llei de Garantia d'Unitat del Mercat exclou en el seu article 18.2, lletra g, les motivacions de caire econòmic dels motius d'interès general que poden fonamentar una regulació econòmica d'aquest tipus.

En conclusió, la CNMC valora negativament el Reial Decret-Llei 13/2018 perquè perjudica de manera general a la competència, eleva els preus del servei del transport urbà de persones, en redueix la disponibilitat i n'augmenta el temps d'espera; igualment redueix la qualitat general dels serveis i desincentiva la innovació, *"perjudicant innecessàriament als usuaris finals i al conjunt de la ciutadania"* (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019). Per això, l'autoritat nacional de la competència recomana (i) respectar el principi d'unitat de mercat (permetent les operacions inter-autonòmiques dels vehicles amb llicència de VTC), (ii) reduir la càrrega normativa en el sector per millorar el servei que reben els usuaris finals, (iii) enfocar globalment l'activitat de transport urbà de persones (reduint al màxim les diferències en el tractament de l'activitat del sector del taxi i dels vehicles amb llicència de VTC) i (iv) legislar, en termes generals, respectant els principis de bona regulació econòmica.

1.3. NORMATIVA ESPECÍFICA A CATALUNYA. ANÀLISI DEL DECRET-LLEI 4/2019

El Reial Decret-Llei 13/2018 estableix en la seva disposició addicional primera que les Comunitats Autònomes amb competències en el sector del transport urbà de persones (per delegació de l'Estat conforme el contingut dels respectius Estatuts d'autonomia) *"queden habilitades per modificar les condicions d'explotació"* a què se sotmeti els titulars de llicències de VTC, sempre que només afecti les referides llicències quan actuïn *"íntegrament en el seu respectiu àmbit territorial"*.

Malgrat el títol competencial per a que l'Estat o les Comunitats Autònomes puguin regular aquesta matèria no és pacífic a la doctrina¹⁵, és cert que la

¹⁵ El Reial Decret-Llei 13/2018 estableix en la seva disposició addicional primera alguns límits a la capacitat regulatòria de les comunitats autònomes en aquesta matèria, deixant fora de la seva competència algunes qüestions essencials de les condicions d'explotació de les referides llicències. Malgrat això, no és pacífic en la doctrina que l'Estat pugui limitar d'aquesta manera la competència autonòmica a tal efecte, en tant que dels articles 148 i 149 de la Constitució es desprèn que *"la competència respecte els transports terrestres*

delegació parcial i expressa del RDL 13/2018 no ha sigut objecte d'impugnació i l'articulació autonòmica de la regulació del sector del taxi i de els VTC ha seguit el camí establert en aquest. De fet, el legislador català, quan ha regulat el sector del taxi i de els VTC, ha apostat per mantenir la mateixa línia política que el legislador espanyol, potenciant la dualitat entre taxis i operadors de VTC i incidint negativament en la competència entre ambdues figures.

1.3.1. QÜESTIONS ESPECÍFIQUES DE LA REGULACIÓ A CATALUNYA I OPINIÓ DE L'AUTORITAT AUTONÒMICA DE LA COMPETÈNCIA

El Decret-Ilei 4/2019 (DL 4/2019), que conté la regulació acordada pel legislador català, endureix alguna de les qüestions més controvertides del RDL 13/2018, *"impossibilitant que els VTC segueixin oferint serveis urbans, el que elimina de facto la indemnització temporal prevista en el citat Reial Decret"* (Doménech, 2019). El DL 4/2019 buida de contingut les llicències de VTC obligant els vehicles titulars a retornar a la seva base d'operacions a la finalització de cada servei, i establint un període mínim de precontractació de quinze minuts entre la sol·licitud del servei de l'usuari i la prestació d'aquest, entre d'altres.

La regulació catalana segons el que contempla el Decret-Ilei 4/2019 *"ha aprofundit en la criticada dualitat regulatòria entre sectors (...) i dificulta encara més l'activitat de els VTC durant els 4 anys que els hi queden per poder seguir prestant serveis urbans"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). En particular, el DL empara que les autoritats locals (i en particular, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, com es desenvoluparà més endavant) puguin ampliar el temps mínim de precontractació més enllà dels quinze minuts establerts per la norma autonòmica, i prohibeix que els vehicles amb llicència VTC puguin estacionar a la via pública o siguin geolocalitzats mitjançant una aplicació per tal que el consumidor pugui situar-los geogràficament abans de la contractació del servei.

La primera de les dues qüestions més conflictives de la regulació catalana és la fixació d'un termini mínim de precontractació – l'Autoritat Catalana de la Competència no justifica la necessitat de determinar en quinze minuts o més la referida precontractació. L'exigència legal de la precontractació prèvia a la prestació del servei respon a la necessitat

l'itinerari del qual es desenvolupi íntegrament en el territori d'una comunitat autònoma correspon a aquesta" (Doménech, 2019). De fet, la Sentència del Tribunal Constitucional 118/1996 estableix que l'Estat no pot legislar sobre les condicions dels transports que es duguin a terme intra-autonòmicament.

d'establir un correcte tracte precontractual en què la prestació del servei és precedida per una demanda efectiva del mateix per part del consumidor¹⁶, i s'ha d'entendre desvinculada del termini de desistiment (no és oportú establir un termini fix per desistir de la sol·licitud del servei, com no s'ha fet en altres sectors). En definitiva, establir un termini mínim de precontractació *"impacta obertament contra el model de negoci de bona part dels operadors de VTC"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019) i condiciona directament la pervivència d'aquests en el mercat¹⁷, afectant negativament i injustificada la competència.

En segon lloc, la prohibició de la geolocalització dels vehicles que ofereixen serveis de transport urbà de persones amb llicència VTC no respon a cap criteri d'interès general, i sembla dissenyada amb l'únic objectiu *"d'imposar majors costos als operadors"* dels vehicles amb llicència de VTC (Autoritat Catalana de la Competència, 2019).

En conclusió, l'autoritat de competència catalana estableix que la regulació establerta en el Decret-Llei 4/2019 *"suposa un perjudici immediat pels usuaris (...) impedit-los beneficiar-se de les diferents innovacions tecnològiques que han aplicat al servei els VTC"*¹⁸. En definitiva, es tracta d'una diferència essencial en la concepció de la posició del legislador, no com a limitant de l'activitat econòmica, sinó com a facilitador del desenvolupament de l'activitat econòmica (en aquest cas, en el sector del taxi i de els VTC), que reconeix *"drets i obligacions equivalents (...) respectant els principis de necessitat, proporcionalitat, no discriminació i de mínima distorsió"* (Ibid.).

¹⁶ De fet, l'autoritat de la competència catalana insisteix en que aquest requisit de la precontractació pot entendre's com satisfet si aquesta és produïx immediatament abans de la confirmació de la prestació del servei. El propi reglament d'ordenació dels transports terrestres, insisteix, *"preveu (...) que es pugui complimentar (el requisit de la precontractació) de manera casi instantània"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019).

¹⁷ Els càlculs dels registres publicats per la majoria d'operadors, i validats per l'Autoritat Catalana de la Competència, indiquen que fins el 90% dels serveis prestats per vehicles amb llicència de VTC es precontracten amb un termini inferior als 15 minuts.

¹⁸ En la mateixa línia es va manifestar el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, analitzant la legalitat i constitucionalitat del Decret-Llei, quan va establir que moltes de les disposicions contingudes en aquest *"obstaculitzen de manera excessiva i, per tant, de forma no raonable (...) el dret constitucional a la llibertat d'empresa"* i causen *"un perjudici il·legítim al règim d'unes autoritzacions vàlidament adquirides i actua també, sense dubte, en detriment d'un servei als ciutadans"* (Consell de Garanties Estatutàries, 2019).

1.3.2. EL REGLAMENT DE L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA

Menció apart mereix el Reglament de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que estableix les condicions d' explotació de les autoritzacions de transport de viatgers en vehicles amb conductor de fins a nou places (VTC). Per delegació expressa del Decret-Llei 4/2019¹⁹, l'Àrea Metropolitana de Barcelona va ampliar fins els seixanta minuts el termini de precontractació prèvia a la prestació de servei de transport urbà per part d'un vehicle amb llicència de VTC – superant àmpliament els quinze que ja establia com a mínim el Decret català.

Si el termini de quinze minuts de precontractació de la normativa autonòmica ja era injustificat i incompatible amb una regulació respectuosa amb els principis de competència, ampliar-lo als seixanta minuts agreuja els efectes perjudicials, entesos com a *"discriminatoris en tant que només [el termini de seixanta minuts de precontractació] és aplicable (...) als operadors de VTC però no als taxis"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019). De nou, i en igual mesura que el DL català, també es considera que el requisit de precontractació és injustificat perquè no hi ha raons d'interès general que el motivin, i perquè ignora que una de les parts - el sector del taxi - provoca part dels problemes que s'addueixen com fonamentació de la necessitat del Reglament (la protecció del medi ambient i la congestió), encara més quan no s'acompanya el Reglament de cap document que acrediti les qüestions d'interès general (i no es fa referència a les llicències de taxi que existeixen, molt superiors en quantitat a les llicències de VTC, sobre les que el Reglament actua).

El Reglament estableix tanmateix altres restriccions addicionals a les enumerades en sengles regulacions autonòmica i estatal, com la creació d'un registre de vehicles amb llicència de VTC com a requisit per l'accés al mercat, o uns períodes de descans diferents del sector del taxi, que *"suposen una restricció injustificada (i addicional) a la competència"*, segons el mateix informe citat *supra* - no en va l'Autoritat Catalana de la Competència va recomanar-ne la no aprovació.

¹⁹ La disposició addicional primera del referit Decret estableix, en relació a la precontractació del servei de VTC en l'àmbit local, que *"els ens locals, en l'exercici de les seves competències (...) poden augmentar l'interval de temps fixat en l'article 4 d'aquest Decret llei de forma justificada"*.

2. CRITERIS PER UNA REGULACIÓ PROCOMPETITIVA DEL SECTOR DEL TAXI I ELS VTC

L'evolució recent del Dret Públic i, especialment, de la política regulatòria, reconeix a l'Estat un paper cada cop més proactiu en l'economia, no des d'una perspectiva estatista controlant els mitjans de producció o altres elements essencials del tracte econòmic, sinó com a regulador de l'activitat econòmica per a facilitar-ne el correcte funcionament, atacant les seves externalitats i buscant el màxim benefici del consumidor. No són poques les fonts que estableixen quins són els principis o elements fonamentals en la regulació econòmica *eficient*, però totes semblen coincidir en enumerar-ne cinc com a necessaris per assegurar que la regulació afavoreixi la competència (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019): primer, el principi de necessitat i proporcionalitat; segon, el principi de mínima distorsió; tercer, el principi d'eficàcia; quart, el principi de transparència; i cinquè, el principi de predictibilitat²⁰.

Aquests principis genèrics es tradueixen, en la regulació del sector del taxi i de les llicències de VTC, en criteris generals i específics que haurien de guiar-la, i que responen a les especificitats del sector. Els criteris generals, que deriven en la seva pràctica totalitat dels manuals de bones pràctiques que prepara assíduament l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic, han de respectar els criteris específics que la normativa europea (molt més favorable a la competència) i l'espanyola (que no ha interioritzat pertinentment el model regulatori procompetitiu de la Directiva de Serveis i següents) imposen, moltes vegades en forma d'exigències legals de forma i contingut de les dites regulacions.

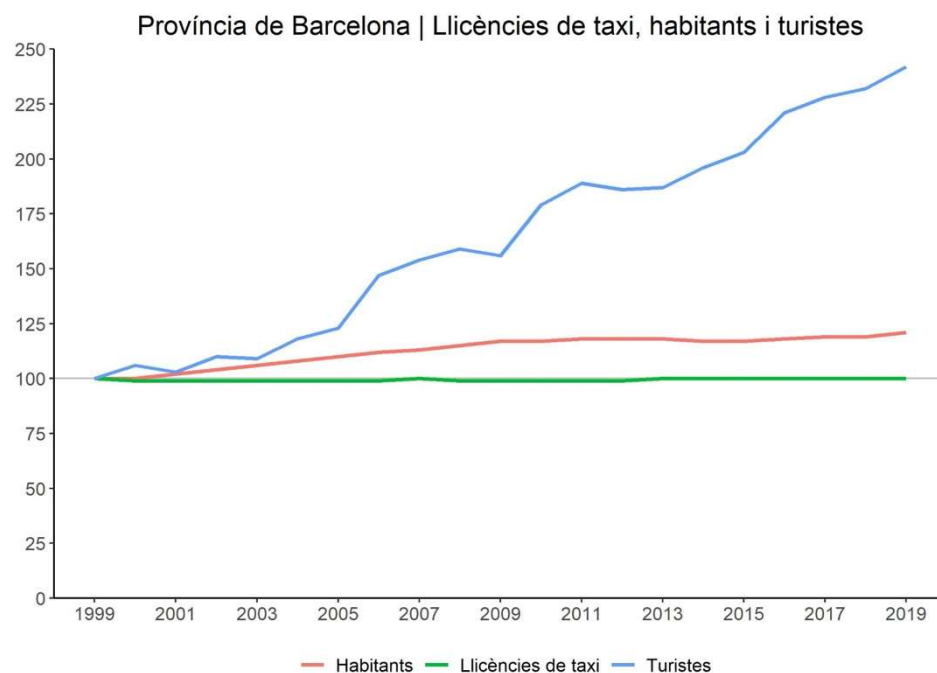
²⁰ L'autoritat de la competència catalana, l'ACCO, converteix els principis esmentats en una tasca d'avaluació d'impacte competitiu en tres etapes: la primera, per identificar les principals restriccions a la competència, la segona, si les restriccions introduïdes estan justificades d'acord amb els principis de necessitat, proporcionalitat, etcètera, i tercer, comprovar si no existeixen alternatives menys restrictives de la competència que satisfacin els objectius de la regulació (Autoritat Catalana de la Competència, 2010).

2.1. CRITERIS GENERALS PER UNA BONA REGULACIÓ

Hi ha dos elements que són pacífics en la discussió doctrinal sobre la regulació del sector del taxi i dels vehicles amb llicència VTC: el primer, que *"els sectors del taxi i de els VTC estan estrictament regulats a molts països"*, i el segon, que les restriccions a l'oferta d'aquestes regulacions *"són habituals i amb tota probabilitat restringeixen la competència"* (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019).

Si les restriccions a l'operació del servei de taxi ja eren conflictives des del punt de vista de la seva efectivitat per garantir la qualitat del servei rebut pel consumidor abans de la digitalització, la introducció al mercat de nous operadors en el sector del transport urbà de persones *"ha posat de relleu la naturalesa perjudicial"* (Jiménez-Mausbach, 2017) per a la competència d'aquestes restriccions.

En suma, les restriccions a la competència que suposen les regulacions espanyola i catalana (que hem vist anteriorment) no són ni molt menys una *rara avis* en el context internacional: són molts els països (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2007) que arrossegueu encara les restriccions típiques - i antigues - del sector del taxi, incorporant-hi versions més restrictives per regular el transport de persones en vehicles amb llicència de VTC (o figures anàlogues). Aquestes restriccions acostumen a comportar la limitació de la xifra de taxis i vehicles amb llicència VTC que poden operar en un espai geogràfic determinat, limitant la disponibilitat del servei i per tant perjudicant al consumidor, però també establint barreres d'accés al mercat que poden impedir la generació d'economies d'escala i *"l'assoliment de la massa crítica necessària per la viabilitat de nous operadors al sector"* (Katz, 2017).



Si bé aquestes restriccions podrien justificar-se per una qüestió "*d'asimetria informativa del consumidor*" (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019), poques vegades la finalitat real de la regulació és aquesta – de fet, les innovacions tecnològiques dels nous operadors del sector dels vehicles amb llicència VTC ha comportat "*un increment en la transparència dels preus i ha millorat la disponibilitat dels serveis gràcies al sistema de preus dinàmics*", segons el mateix informe de l'OCDE. De fet, revisar les regulacions que afecten la determinació de preus per part dels oferents és prioritari per adaptar el marc regulatori a la realitat del mercat, en tant que l'operació per *taxímetre* no s'ajusta a les innovacions més recents en el sector – tot indica que apostar per "*sistemes més flexibles*" per determinar els preus dels serveis facilitaria la competència²¹ (Katz, 2017).

²¹ Sobre aquest extrem incideix especialment l'OCDE en els seus informes sobre bones pràctiques en regulació del sector del transport urbà de persones: la complexitat del sistema de preus del servei de taxis ha perdut la seva *raison d'être*, això és, protegir la posició del consumidor que desconeixia els preus del sector i tenia menys informació que el taxista, en tant que actualment "*els consumidors tenen accés a tota la informació de preus a través d'aplicacions rivals*" (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019). De fet, mantenir preus altament regulats és, avui, perjudicial pel consumidor perquè impedeix als operadors del sector del taxi reaccionar al sistema de preus dinàmics dels operadors de vehicles amb llicència de VTC, que ha demostrat ser més efectiu per garantir que l'oferta s'adapti en tot moment a la demanda.

Totes les consideracions anteriors, que són transversals entre les organitzacions internacionals involucrades (l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics, el Fòrum Internacional del Transport, etcètera), cristal·litzen en un seguit de criteris generals que han de guiar la regulació del sector del taxi i dels vehicles amb llicència de VTC (International Transport Forum (ITF-OECD), 2016). Aquests criteris o principis són: (i) que la regulació s'ha de limitar a corregir les falles de mercat (més conegudes com *market failures* en la seva nomenclatura en anglès), (ii) basar-se en les eines més eficients i ser "*tecnològicament neutrals*" (International Transport Forum (ITF-OECD), 2015) - entès aquest element com la no discriminació entre operadors al mercat i el seu tractament global -, (iii) que la regulació sigui clara, específica i fàcil d'aplicar al mercat, (iv) que es fonamenti en els principis de la regulació econòmica eficient i inclusiva de tots els grups socials, i finalment (v) la monitorització, adaptació i avaluació *ex ante* i *ex post* de la regulació.

És cert però que aquests criteris no incideixen en una qüestió important: qui és l'objecte de regulació? Les actes dels grups de treball que organitza l'OCDE són interessants en tant que mostren l'opinió dels diferents agents (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2018); en els debats es mencionen com potencials objectes de regulació el propietari de la llicència (ja sia de taxi o de VTC), les aplicacions que canalitzen l'oferta de serveis de transport urbà de persones, el conductor del vehicle o el propi vehicle. L'evidència indica, però, que l'efectivitat de la regulació i sobretot la seva incidència – positiva - en la competència no depèn tant de l'objecte en què es focalitzi la regulació com del contingut de la regulació (International Transport Forum (ITF-OECD), 2016).

2.2. CRITERIS ESPECÍFICS DE LA LEGISLACIÓ ESPANYOLA I EUROPEA

La Comissió Nacional pels Mercats i la Competència ha reiterat instructivament els criteris que qualsevol regulació del sector del taxi i de els VTC hauria de complir - i que a dia d'avui no es compleixen -, derivats directament de les exigències de la legislació espanyola i, especialment, europea. En particular, l'autoritat de la competència fa referència al fet que qualsevol regulació ha de tenir com a objectiu principal "*protegir i millorar els serveis pels consumidors i usuaris*" (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2019), mitjançant necessàriament una perspectiva regulatòria "*global*". Insisteix l'autoritat de la competència que "*tota regulació econòmica ha de seguir els principis de bona regulació i que només ha de restringir la competència i la llibertat d'empresa per protegir l'interès general i de manera proporcionada*".

Malgrat que els principis generals de bona regulació²² de la Directiva de Serveis no són d'aplicació (en el seu redactat exclou els serveis de transport, inclòs el transport urbà, els taxis i les ambulàncies), la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea tendeix a fer extensius aquests principis a la resta de l'ordenament jurídic (inclús en matèries excloses) per entendre'ls com principis generals de l'ordenament²³. En la mateixa línia s'han manifestat el conjunt d'Autoritats de Competència de les Comunitats Autònomes a Espanya, recordant que la regulació del sector del taxi i de les llicències de VTC està subjecte als *"principis de bona regulació, en concret, els de necessitat, proporcionalitat i no discriminació"* (Grup de treball de Consells de les Autoritats de Competència, 2018).

El que ens recorda el Grup de treball de Consells de les Autoritats de Competència autonòmiques, doncs, és que els criteris generals que el Fòrum Internacional de Transports enumera com a referents de bones pràctiques s'ajusten als requisits legals que ha de complir qualsevol regulació a Espanya. La deguda *"ponderació dels interessos generals que es pretenen salvaguardar amb una restricció i aquells altres interessos derivats d'un funcionament competitiu dels mercats"* (Grup de treball de Consells de les Autoritats de Competència, 2018) és la cristallització a la normativa nacional dels principis que enumeren les organitzacions internacionals involucrades.

En termes generals doncs, podem concloure que els criteris generals no son contradictoris, a priori, amb la legislació espanyola i europea, en tant que aquestes últimes requereixen que tota regulació sigui respectuosa amb el funcionament competitiu dels mercats. De fet, l'existència de regulacions del sector del taxi i de les llicències de VTC molt liberalitzades a Europa, així com a Comunitats Autònomes que han apostat per no fer ús de la delegació expressa que contenia el Reial Decret-Llei 13/2018 i que les habilitava a restringir encara més l'operació dels agents del sector de

²² Les Lleis 17/2009 de 23 de novembre i 25/2009 de 22 de desembre, que transposen la Directiva 2006/123/CE de 12 de desembre de 2006, van modernitzar el marc regulatori de l'accés al mercat i les condicions d'operació en aquests, establint un règim general en el que es pressuposa l'absència de restriccions innecessàries, desproporcionades i discriminatòries – en definitiva, *"qualsevol limitació o restricció en l'accés al mercat (...) ha de ser necessària, proporcionada i no discriminatòria"* (Institut Ostrom Catalunya, 2020).

²³ La Sentència del TJUE de 16 d'abril de 2015, C-591/13, Comissió Europa v. Alemanya, estableix que qualsevol limitació a la llibertat d'establiment ha d'estar justificada *"per raons imperioses d'interès general"* i ha de ser *"l'adequada per garantir la realització de l'objectiu de que es tracti i que no vagi més enllà del necessari per aconseguir-ho"*.

vehicles amb llicència de VTC, demostra que l'ordenament jurídic espanyol és compatible amb una regulació procompetitiva del sector.

Sobre aquest punt s'ha manifestat molt recentment la Comissió Europea en la seva Comunicació sobre un bon transport local de passatgers sota demanda que funcioni correctament i sigui sostenible, 2022/C 62/01. Més enllà d'algunes reflexions generals, la Comissió fa un enumerat de propostes concretes que constitueixen, en conjunt, una regulació eficient del transport urbà de passatgers. La Comissió proposa, entre altres, reduir al mínim necessari els requisits d'accés a la llicència pels operadors i, al seu torn, simplificar els requisits per a convertir-se en conductor amb llicència, eliminar el requisit de retorn al garatge pels vehicles amb llicència VTC un cop acaben un servei, la supressió del temps d'espera obligatori entre la contractació i la prestació efectiva del servei, l'autorització per transportar passatgers fora de l'àmbit en què s'ha atorgat la llicència (això és, que les llicències siguin a la pràctica úniques per tot el territori), potenciar el conegut com a *car-pooling* o agrupació de passatgers amb diferents orígens i destinacions en un mateix vehicle, i integrar el transport públic de passatgers amb els operadors de transport urbà.

Ni la normativa espanyola ni la catalana ni la local (en particular, de l'Àrea Metropolitana) compleix cap de les recomanacions de la Comissió Europea per a una millor regulació del sector.

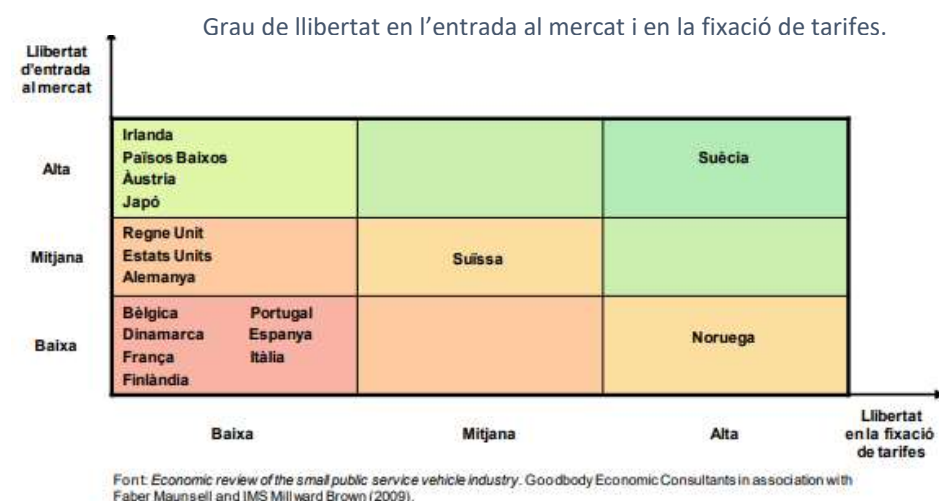
2.3. BONES PRÀCTIQUES REGULATÒRIES INTERNACIONALS

Son diversos els països que han apostat per regular el sector del taxi i dels vehicles amb llicència de VTC incorporant al seu ordenament jurídic els principis d'una regulació econòmica eficient que les organitzacions internacionals involucrades han proposat com referents de bones pràctiques. Aquestes experiències, més enllà de ser testimonis d'un procediment d'elaboració de polítiques públiques basat en l'evidència i amb un objectiu procompetitiu, també serveixen com a referents pels països que volen modificar les seves regulacions i actualitzar-les per facilitar l'accés al sector del transport urbà de persones de nous operadors (Analistas financieros internacionales (AFI), 2017).

És oportú destacar el cas de Nova Zelanda, que va experimentar una reducció de fins el 25% en els preus del transport urbà de persones (Bekken, 2005) després d'eliminar les restriccions a la xifra de llicències de taxi i de vehicles amb llicència de VTC i el sistema de preus fixos, canviant-lo al seu torn per un sistema de preus dinàmics similars als que ja apliquen

les plataformes digitals que ofereixen serveis de vehicles amb llicència de VTC a Catalunya. Una regulació similar es va aplicar a la ciutat de Londres²⁴ per part de la seva autoritat pública de transport, amb efectes equivalents sobre els preus, observant-se reduccions del 15 al 20% (Competition and Markets Authority (CMA), 2015).

Altres països han incorporat parcialment les recomanacions de bones pràctiques en la regulació econòmica: a Portugal, per exemple, no hi ha límit a les llicències de VTC que es poden emetre i només s'exigeix un mínim de formació vial i una declaració responsable al regulador de transports per poder operar en el sector (Analistas financieros internacionales (AFI), 2017). L'Autoritat Catalana de la Competència va dissenyar un gràfic (IMATGE 1) on s'identificava visualment el grau de llibertat d'entrada al mercat i de fixació de tarifes en el sector del taxi i els



VTC a diferents països, que pot orientar-nos oportunament sobre quin és el context internacional en aquesta matèria.

Sense ànim d'entrar en profunditat, de l'experiència dels països que han incorporat principis de bona regulació econòmica es pot concloure que, quan es desregula l'accés al mercat del taxi i del transport urbà de persones, *"s'incrementa, (...) i es diversifica l'oferta amb una major especialització per part de les centrals de reserves"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2012). El mateix informe de l'autoritat de la competència catalana afegeix que de l'experiència internacional de bones pràctiques

²⁴ Cal mencionar però que la regulació del servei a Londres va patir una reforma posterior que afavoria encara més la competència al sector, eliminant *"l'espera de 5 minuts entre reserva i recollida d'un passatger"* (Álvarez, 2019) a causa de la pressió popular (més de 200 mil signatures a favor d'eliminar la referida restricció a l'activitat dels operadors).

se'n poden extreure cinc conclusions: (i) que s'ha d'eliminar del tot qualsevol limitació a la xifra de llicències de taxi i de VTC, (ii) que la regulació ha d'incidir en la qualitat i seguretat del servei (i no en qüestions no essencials del servei), (iii) que el sistema tarifari establert per la regulació sigui flexible però protegeixi el consumidor davant "*possibles abusos dels operadors*" alhora que respecta la competència entre ells, (iv) que es garanteixi l'efectiva capacitat d'elecció del consumidor entre operadors (protegint el seu poder de negociació) i, per últim, (v) que l'autorització dels operadors tingui abast nacional i no local o infra-estatal.

3. RECOMANACIONS PER A UNA NOVA REGULACIÓ DEL SECTOR DEL TAXI I ELS VTC

La protecció de l'interès general en la regulació dels sectors del taxi i els VTC comporta posar els interessos dels consumidors i usuaris al centre, que alhora són els principals perjudicats de la regulació actual catalana i espanyola, marcadament nociva per la competència. Resulta evident que les restriccions d'accés al mercat i al sistema de preus que aquesta regulació imposa tenen un cost, quantificat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona en més de 60 milions d'euros anuals, a càrrec del consumidor i en benefici exclusiu dels operadors del sector, d'acord amb l'informe econòmic de la CNMC sobre el Decret 314/2016, relatiu a l'activitat de mediació en els serveis de taxi a Catalunya.

3.1. COM HA DE SER LA NOVA REGULACIÓ?

L'evidència exposada en aquest treball, d'acord amb els criteris de regulació que les autoritats de la competència han desenvolupat a partir de les recomanacions de bones pràctiques de l'OCDE i el Fòrum Internacional del Transport, ens porta a afirmar que el primer pas per una millor regulació del sector del taxi i de els VTC és la reducció de la càrrega administrativa i regulatòria, simplificant-la i adaptant-la a la realitat del sector. Si l'objectiu – legítim – del regulador és equilibrar el mercat per equiparar les posicions dels consumidors i dels operadors dels serveis de taxi i VTC, la primera qüestió a resoldre és l'escassetat de llicències creada per la regulació²⁵ que, de fet, podria resoldre's eliminant qualsevol topall a aquestes substituint el sistema de llicències per un sistema d'autoritzacions en què es reguli exclusivament les condicions de qualitat

²⁵ L'escassetat artificial de llicències en una activitat regulada és indicador de captura del regulador (Stigler, 1971), en què l'objecte de la regulació controla a qui el regula. En el cas de la regulació del sector del taxi, aquesta ha comportat l'increment especulatiu del valor de les llicències de Taxi, que l'any 2016 era de mitjana de més de 130 mil euros. De fet, *“el valor d'una llicència de taxi en el mercat secundari ha augmentat un 503.7%, mentre que l'IBEX-35 ha augmentat un 233.7%”* (Jiménez-Mausbach, 2017). En el cas del sector del taxi en particular, es tracta d'un sector *“altament organitzat i amb una forta capacitat de reacció”* (Autoritat Catalana de la Competència, 2012) on els incumbents tenen molt interès en protegir el valor de les seves llicències (que han comprat a preus molt alts per l'especulació creada per la pròpia normativa).

i seguretat dels vehicles que sol·licitin realitzar serveis de transport urbà de persones.

La modificació del règim d'autoritzacions ha d'anar vinculat necessàriament, però, a un canvi d'arrel en el tractament regulatori del sector: s'ha de superar la dualitat regulatòria existent (i que ha estat identificada en sengles informes de l'ACCO i la CNMC com un dels principals esculls a l'efectiva competència entre operadors al sector del transport urbà de persones) i apostar per un tractament global dels operadors, indistintament de si operen amb llicències de taxi o amb llicències de VTC. Malgrat l'anterior, podria justificar-se mantenir excepcions a aquest tractament global del sector mantenint la dualitat regulatòria en aquells segments on qüestions d'eficiència o la pròpia naturalesa del mercat ho aconsellin: aquestes excepcions, pensades sobretot per aquells espais on la intensitat de l'oferta no és suficient per garantir la disponibilitat de serveis de transport de persones, han de ser revisades constantment²⁶ per anar eliminant-les tan d'hora com sigui possible, i restablir-les ràpidament quan sigui necessari pels mateixos motius.

Sobre la regulació global del sector cal incidir també en què, tal i com apunta el Fòrum Internacional del Transport de l'OCDE, és l'única manera d'evitar efectes perjudicials d'una de les altres mesures necessàries per una millor regulació: la llibertat de preu en el transport urbà de persones, adaptant la regulació al sistema de preus dinàmics²⁷. La discussió doctrinal al respecte és unívoca: *"l'única opció normativa alineada amb l'interès general (...) és establir un règim de llibertat d'entrada i de llibertat de preu (...) en tots els segments del mercat i amb lliure prestació del servei en tot el territori nacional"* (Jiménez-Mausbach, 2017). La regulació també hauria de concebre's a si mateixa com un mecanisme dinàmic: a mesura que les innovacions tecnològiques dels operadors que dominen el mercat vagin internalitzant aquestes falles, la regulació hauria d'anar-se adaptant, simplificant, substituint o eliminant en funció de la naturalesa de la

²⁶ Aquesta dualitat regulatòria només hauria de fer referència a les condicions mínimes del servei (afectant per tant al règim d'entrada al mercat), i no a cap altre qüestió que no sigui essencial per garantir el servei.

²⁷ El sistema de preus flexibles o dinàmics ha demostrat ser un dels millors mecanismes per adaptar l'oferta a la demanda de cada moment (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2007) sempre que s'estableixin les salvaguardes necessàries per protegir el consumidor en casos d'asimetria informativa, quan puguin existir problemes en la transparència de preus per part dels operadors (sobretot quan la competència no sigui tan intensa com hauria).

innovació, amb l'objectiu de mantenir la màxima eficiència al mercat a cada moment.

A la fi, es tracta de reduir al mínim imprescindible el pes de la regulació en un sector que per la seva naturalesa canviant requereix d'una regulació igualment ràpida, assumint i integrant els canvis del mercat que regula. Substituir el règim de llicències per un règim d'autoritzacions²⁸ és el primer pas per equiparar l'oferta a la demanda (incorporant a la regulació el sistema de preus dinàmics que molts operadors ja apliquen i que s'han demostrat molt eficients a l'hora de maximitzar els beneficis del sector), mantenint els controls administratius al mínim i afectant a aquelles qüestions més essencials de l'operació dels serveis (seguretat del vehicle, formació vial del conductor i transparència de preus). No en va, l'objectiu final hauria de ser integrar els serveis de transport urbà de persones en la globalitat dels serveis de mobilitat urbana, des del transport públic fins el servei d'ús compartit de bicicletes, motocicletes i vehicles, consolidant sistemes multimodals que incorporin totes les alternatives de mobilitat (Comissió Interdepartamental de l'Economia Col·laborativa, 2017). Integrar el sector del taxi i els VTC a una visió molt més global del transport urbà només serà possible amb un tractament global del sector, seguint les pautes de regulació exposades anteriorment.

3.2. CONCLUSIONS

A l'hora de regular el sector del taxi i de les llicències de VTC, els poders públics estatal i autonòmic no han tingut en principal consideració l'interès general, sinó l'interès particular del sector del taxi, que ha capturat

²⁸ Aquesta substitució de les llicències ja atorgades podria d'anar acompanyada d'un règim d'indemnitzacions als tenidors de llicències que quedaran obsoletes, tant de taxi com de VTC, que podria establir-se en termes similars a la proposta australiana, en què el cost de les indemnitzacions sortia d'un recàrrec temporal a l'IVA dels serveis de transport urbà de persones. A Espanya, indemnitzar amb entre 20 mil i 175 mil euros a cada tenidor de llicència de taxi o VTC (en funció del cost que assumissin en el moment de la compra) tindria un cost d'aproximadament 1500 milions d'euros (Rallo, 2019) i podria sufragar-se en 5 anys aplicant un recàrrec del 5% a les tarifes dels operadors.

Malgrat això, la recent jurisprudència del Tribunal Suprem convé a senyalar que no existeix cap dret en sentit legal pels taxistes a rebre una indemnització per la pèrdua de valor de la seva llicència per la entrada al mercat de les llicències de VTC. La STS 1352/2021 descarta la responsabilitat de l'administració per les pèrdues dels tenidors de llicència de taxi en tant que "no pot considerar-se que [la liberalització del règim de llicències] ocasionés cap perjudici als titulars de llicències de taxis, que no tenien cap dret al restabliment de la proporció existent l'any 2008". Així doncs, la discussió sobre la potencial indemnització als tenidors de llicències s'ha de situar en un àmbit estrictament polític, i en cap cas legal.

efectivament el regulador impedit que la normativa que regula el sector contempli marcs regulatoris procompetitius i favorables al consumidor – per això la regulació actual és inoportuna, nociva per la competència i perjudicial pel consumidor, i per això també és oportú canviar-la per adaptar-la no només als principis de bona regulació i bones pràctiques que les autoritats de competència i les organitzacions internacionals involucrades han desenvolupat, sinó per posar el consumidor al centre de la regulació i velar pel seu interès que, en aquest cas, comporta equiparar la seva posició al dels operadors del sector, especialment del taxi.

La normativa actual és un bon exemple de mala regulació per les múltiples ineficiències que causa al mercat i derivades de les múltiples restriccions que estableix, tant en l'accés al mercat, com a la operativa dels que hi participen, des del sistema de preus fins les condicions en que s'han d'explotar les llicències de taxi i VTC quan duen a terme el transport urbà de persones. Cap de les innovacions legislatives recents (el Decret-Llei 4/2019 i el Reial Decret-Llei 13/2018) resolen aquestes qüestions; ans al contrari, les agreugen prohibint directament que els avenços tecnològics del sector puguin ser gaudits pels usuaris catalans i espanyols. L'obligació de precontractació prèvia de quinze minuts (i de fins a seixanta a l'Àrea Metropolitana de Barcelona) ha expulsat efectivament gran part dels operadors del sector, perjudicant greument la competència però sobretot els consumidors, que només a l'Àrea Metropolitana de Barcelona han de suportar més de 60 milions d'euros de sobrecost del servei de taxi cada any.

Aquestes reformes, extremadament perjudicials per la competència, han sigut aprovades sense cap mena de dubte per mantenir les restriccions a l'operació dels vehicles amb llicència VTC en benefici del sector del taxi. Si la més favorable regulació establerta l'any 2009 ja era marcadament insuficient, allunyada de la realitat del mercat i hostil a les innovacions tecnològiques del sector en aquell moment, les reformes posteriors (tant la reforma del govern central com, especialment, la del govern català) han suposat una limitació definitiva -una estocada de mort- a la competència al sector de part de nous operadors amb llicència de VTC, incidint especialment en la perjudicial dualitat regulatòria entre ambdós sectors (el del taxi i el de les llicències de VTC).

En canvi, la proposta de reforma procompetitiva i que l'Institut Ostrom es fa seva té un objectiu bifront: el primer, retornar el consumidor a la seva -deguda- posició central i principal a la regulació, evitant que hagi de fer-se càrrec dels costos econòmics que la regulació actual imposa en ell, i el segon, incorporar a l'operació del servei de transport urbà de persones les innovacions tecnològiques més recents, que potencien l'eficiència i

dinamisme del mercat i beneficien al conjunt de la ciutadania, a més dels operadors, incidint positivament en la competència i potenciant l'ajust a cada moment de la demanda a l'oferta. Ultra l'anterior, és oportú destacar que només una regulació procompetitiva del sector, que superés la concepció anacrònica de llicències i autoritzacions administratives (que defineixen la regulació actual), acabaria amb l'especulació sobre el valor d'aquestes. D'aquesta manera, també, se superaria l'*assalarització* i *laboralització* de les relacions entre operadors i conductors, que imposen una rigidesa en l'entorn contractual del sector incompatibles amb la seva realitat econòmica.

En definitiva, i a falta de justificació aparent per les restriccions imperants a la normativa actual, qualsevol regulació procompetitiva del sector hauria de preveure que qualsevol ciutadà en possessió d'una autorització o llicència per a conduir, i que hagués superat les capacitacions tècniques i de seguretat pertinents, hauria de poder realitzar operacions de trasllat urbà de persones en el seu vehicle. Aquest règim, si bé aliè a les consideracions jurídiques de la normativa europea (amb una posició poc clara en la Directiva de Serveis²⁹), és l'únic que respon a la realitat del veritable model d'economia col·laborativa que pot trobar-se, per exemple, als Estats Units, on serveis com UberPOP® o Lyft® s'emmarquen en aquesta prestació personal de serveis.

Si l'objectiu de la regulació és, en part, atacar les externalitats negatives de l'activitat econòmica, aquestes innovacions tecnològiques (que el legislador ha expulsat per la via normativa) són la millor opció per resoldre-les. En paraules de l'Autoritat Catalana de la Competència, *"l'actuació dels poders públics ha d'enfocar-se a afavorir un entorn de mercat que possibiliti el desenvolupament de l'activitat econòmica, reconeixent drets i obligacions equivalents als diferents operadors (...) respectant els principis de necessitat, proporcionalitat, no discriminació i de mínima distorsió d'acord amb les exigències de la política de better regulation"* (Autoritat Catalana de la Competència, 2019).

²⁹ De fet, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en la seva Sentència en Gran Sala del 20 de desembre de 2017 en resposta a una petició de decisió prejudicial pel Jutjat Mercantil núm. 3 de Barcelona, assumpte C-434/15 (publicat al Diari Oficial de la Unió Europea, C-363, el 3 de novembre de 2015), va declarar incompatible amb l'ordenament jurídic europeu la prestació de serveis de transport urbà de persones per part de conductors no professionals.

4. BIBLIOGRAFIA

- Álvarez, M. (2019). *¿Cómo se ha afrontado en el resto de los países de Europa el conflicto entre el taxi y los VTC?* Recollit de ConfiLegal: <https://confilegal.com/20190125-como-se-ha-afrontados-en-el-resto-de-los-paises-de-europa-el-conflicto-entre-el-taxi-y-los-vtc/>
- Analistas financieros internacionales (AFI). (2017). *Impacto socioeconómico de la modernización de los servicios VTC*. Madrid.
- Autoritat Catalana de la Competència. (2010). *Metodologia per a avaluar l'impacte competitiu de les normes (AIC)*. Barcelona.
- Autoritat Catalana de la Competència. (2012). *Reflexions procompetitives sobre el model regulatori del taxi i de l'arrendament de vehicles amb conductor*. Barcelona.
- Autoritat Catalana de la Competència. (2019). *IR 38/2019 sobre el Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor*. Barcelona.
- Autoritat Catalana de la Competència. (2019). *IR 39/2019 sobre el Reglament pel que s'estableixen les condicions d'explotació de les autoritzacions de transport de viatgers en vehicles amb conductor de fins a nou places (VTC), quan presten els serveis urbans a l'àmbit de l'AMB*. Barcelona.
- Bekken, J.-T. (2005). Industry, Experiences with Regulatory Changes of the Taxi. *International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Lisboa.
- Blog de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2019). *Las cinco preguntas que nos planteamos sobre el taxi y las VTC*. Recollit de <https://blog.cnmc.es/2019/01/24/las-cinco-preguntas-que-nos-planteamos-sobre-el-taxi-y-las-vtc/>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2017). *Informe económico sobre el Decreto 314/2016, relativo a la actividad de mediación en los servicios del taxi en Cataluña*. Madrid.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2019). *La CNMC publica un informe sobre la normativa reguladora de taxis y vehículos de turismo con conductor (VTC)*. Recollit de <https://www.cnmc.es/node/373207>

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2019). *PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-Ley 13/2018, de 23 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*. Madrid: Consejo de la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Comissió Interdepartamental de l'Economia Col·laborativa. (2017). *Propostes per a un bon encaix de l'economia col·laborativa i de plataformes a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Competencia, C. N. (2017). *Informe económico sobre el Decreto 314/2016, relativo a la actividad de mediación en los servicios del taxi en Cataluña*. Madrid.
- Competition and Markets Authority (CMA). (2015). *Competition and Markets Authority response to Transport for London's private hire regulations proposals*. Londres.
- Consell de Garanties Estatutàries. (2019). *Dictamen 2/2019, de 22 de febrer, sobre el Decret llei 4/2019, de 29 de gener, de mesures urgents en matèria de transport de viatgers mitjançant el lloguer de vehicles amb conductor*. Barcelona.
- Dedéu, B. (2021). Welcome back, Mr. Uber. *The New Barcelona Post*.
- Doménech, G. (2018). Elimina los VTC pero que parezca un accidente. *Almacén de Derecho*.
- Doménech, G. (2019). *Tutela judicial efectiva frente a medidas gubernamentales blindadas por decreto-ley*. Valencia: Almacén de Derecho.
- Frazzani (coord.), S. (2016). *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesa*. Brussels: Directorate-General for Mobility and Transport (European Commission).
- Grup de treball de Consells de les Autoritats de Competència. (2018). *Declaración del Grupo de Trabajo de Consejos de las Autoridades de Competencia sobre la nueva regulación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*. Madrid: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- Institut Ostrom Catalunya. (2020). *Innovació regulatòria en temps de pandèmia*. Barcelona.

- International Transport Forum (ITF-OECD). (2015). *Big Data and Transport: understanding and assessing options*. Paris: Corporate Partnership Board of the International Transport Forum.
- International Transport Forum (ITF-OECD). (2016). *App-Based Ride and Taxi Services. Principles for Regulation*. Paris: Corporate Partnership Board of the International Transport Forum.
- Jiménez-Mausbach, M. (2017). *Anàlisi de les restriccions a la competència en l'arrendament de vehicles amb conductor (VTC) i recomanacions a la Conselleria de Territori i Sostenibilitat*. Barcelona: Institut Ostrom Catalunya.
- Katz, M. (2017). *Exclusionary Conduct in Multi-Sided Markets*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Llamas, M. (2017). *España es uno de los países más restrictivos de la UE en materia de taxis y VTCs*. Recollit de LibreMercado: <https://www.libremercado.com/2017-11-30/espana-es-uno-de-los-paises-mas-restrictivos-de-la-ue-en-materia-de-taxis-y-vtcs-1276609926/>
- Llobet, G. (2012). *¿Nos podemos hacer llamar economistas?* Recollit de Nada es Gratis: <https://nadaesgratis.es/gerard-llobet/nos-podemos-hacer-llamar-economistas>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). *Taxi Services Regulation and Competition*. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services*. Recollit de Directorate for Financial and Enterprise Affairs: <https://www.oecd.org/daf/competition/taxis-and-ride-sharing-services.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Note by Spain*. Paris: Working Party No. 2 on Competition and Regulation.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles*. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). *Executive Summary of the Roundtable on Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services*. Annex to the Summary Record on the

65th meeting of Working Party No. 2. Paris: Working Party No. 2 on Competition and Regulation.

Rallo, J. R. (2019). Una solución australiana al conflicto del taxi. *El Confidencial*.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1 (Spring), 3-21.

