



FACULTAD DE DERECHO

# **EL SECTOR DEL TAXI EN ESPAÑA, ¿ES SU LIBERALIZACIÓN LA MEJOR SOLUCIÓN?**

Autor: Gisela Gómez García

5º E3- B

Derecho Mercantil

Tutor: Bruno Walter Martín Baumeister

**Madrid  
Abril, 2017**

## Resumen y palabras clave

La situación actual del taxi en España es el punto de partida con el que se inicia este trabajo cuyo objetivo es analizar la conveniencia de aplicar medidas de desregularización en el sector. Se presentan los nuevos operadores que han surgido como alternativa al uso del taxi, su naturaleza jurídica y modo de operar. Posteriormente, de la mano de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), se exponen ciertas alternativas dirigidas a la liberalización y su impacto en el sector para acabar exponiendo algunos ejemplos de países en los que ya se han aplicado medidas de esta índole.

La revisión de experiencias internacionales ha llevado a considerar que la situación particular del sector en cada país exige la aplicación de distintas medidas de liberalización para alcanzar los resultados más favorables.

Tras el análisis realizado se concluye que la liberalización es la mejor solución para el sector del taxi en España. Se aboga por el fin de las barreras de acceso y el control de precios acompañando, ambas iniciativas, de una regulación complementaria que garantice la seguridad y calidad de los servicios a los usuarios.

**Palabras clave:** regulación, taxi, liberalización, intervención, licencias, competencia, tarifas.

## **Abstract and key words**

The current situation of the taxi in Spain is the starting point with which this work begins whose objective is to analyze the desirability of applying measures of deregulation in the sector. The new operators that have emerged as an alternative to the use of the taxi are presented, as well, its legal nature and way of operating. Subsequently, with the National Markets and Competition Commission (CNMC), certain alternatives focus on the liberalization and their impact on the sector are exposed. Finally, are provided some examples of countries where such measures have already been implemented.

The review of international experiences has led to consider that the particular situation of the sector in each country requires the application of different measures to achieve the most favorable results.

After this analysis, it is concluded that liberalization is the best solution for the taxi sector in Spain. It calls for the end of access barriers and price controls. Moreover, both initiatives should be accompanied by a complementary regulation to ensure the safety and quality of the services.

**Key words:** regulation, taxi, liberalization, intervention, licenses, competition, fares.

# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Situación actual del sector del taxi en España. ....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Marco legal.....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Concesión de licencias .....	4
1.1.2 Sistema tarifario .....	5
<b>1.2 Perspectiva económica y social del sector .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Aparición de nuevos operadores y su impacto en el sector.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Cuestiones Previas .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Análisis de los nuevos operadores.....</b>	<b>12</b>
2.2.1 Uber .....	12
2.2.2 Cabify.....	16
2.2.3 Blablacar .....	18
<b>2.3 Situación de los nuevos operadores en el sector respecto al taxi.....</b>	<b>19</b>
<b>3. Necesidad de reformar la legislación vigente: Razones para la liberalización....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Contexto histórico y constitucional.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Análisis de las alternativas propuestas por la CNMC.....</b>	<b>25</b>
3.2.1 Fin de las barreras de entrada y del número de operadores.....	27
3.2.2 Fin a la fijación de precios o sistema tarifario.....	29
<b>4. Experiencias de liberalización en otros países.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1 Estados Unidos.....</b>	<b>33</b>
<b>4.2 Nueva Zelanda.....</b>	<b>34</b>
<b>4.3 Suecia .....</b>	<b>35</b>
<b>4.4 Reino Unido .....</b>	<b>36</b>
<b>4.5 Conclusiones de las experiencias de liberalización internacionales .....</b>	<b>38</b>
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>41</b>
<b>5.1 El interés general es el que debe determinar el futuro del sector.....</b>	<b>41</b>
<b>5.2 Excesiva protección del sector del taxi. ....</b>	<b>43</b>
<b>5.3. La solución pasa por la liberalización. ....</b>	<b>43</b>
<b>5.4 Un paso más: una legislación común.....</b>	<b>45</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>47</b>

## **Índice de abreviaturas**

CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
CE	Constitución Española
LOTT	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres
ROTT	Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres
LSSI	Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de comercio electrónico.
VTC	Autorización de arrendamiento de vehículos con conductor
CONFEBUS	Confederación española de transporte en autobús

## Introducción

A día de hoy es inminente la publicación del informe encargado por la Comisión Europea a la consultora italiana *Grimaldi Studio Legale* en el que es objeto de estudio la situación del sector del transporte urbano en los veintiocho Estados miembros. Pese a que ese informe todavía no se ha hecho público, hay medios de comunicación que ya han tenido acceso a él y han anunciado algunas de sus esperadas conclusiones. El mensaje parece claro; **España es uno de los países con una peor regulación del taxi y de los nuevos operadores que han aparecido en el sector**. Precisamente, el informe habla de la rígida y estricta regulación que se aplica y que perjudica, en última instancia, al consumidor (Méndez, 2016). Esto es visto como una nueva llamada de atención que pone de manifiesto la delicada situación que atraviesa el sector del taxi en España. La transformación de la sociedad con el especial desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación ha permitido la aparición de nuevas fórmulas para la satisfacción de una misma necesidad; el transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo<sup>1</sup>.

Como señala Piñanes (2002, pág. 10), en el sector de los transportes, como en muchos otros sectores, “es a golpe de crisis como va prosperando la normativa pues el legislador no interviene hasta que las circunstancias le empujan”. Y parece que a día de hoy las circunstancias ya presionan con fuerza. Desde hace unos años el sector vive una situación de desequilibrio. Muestra de ello son las continuas protestas y huelgas de los taxistas y las denuncias que estos han interpuesto contra los nuevos servicios de transporte que buscan hacerse un hueco en el mercado.

El debate acerca del futuro del sector se encuentra abierto y parece que las distintas autoridades no llegan a un consenso sobre la solución que debe adoptarse. La actitud del gobierno parece inclinarse por continuar con la regulación que hasta ahora existe y que protege a los taxistas, muestra de ello es el Real Decreto 1057/2015<sup>2</sup> y la Orden FOM 2799/2015<sup>3</sup>. La CNMC se muestra totalmente contraria a lo anterior y aboga por acabar

---

<sup>1</sup> Denominación extraída de la CNMC con la que se refiere al taxi y al vehículo con conductor o VTC.

<sup>2</sup> Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

<sup>3</sup> Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica 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

con todas las restricciones al libre mercado para conseguir que exista competencia real. Incluso ha presentado un recurso contencioso administrativo para que se modifiquen las nuevas normas aprobadas por el gobierno alegando “severas restricciones a la unidad de mercado” (Lamet y Morat, 2016). A nivel europeo, el consenso tampoco parece llegar. Mientras que la Comisión europea parece animar a los Estados miembros a la liberalización del sector<sup>4</sup>, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a través de diferentes sentencias ha dado la razón a los taxistas frente a nuevos modelos de transporte. Ante este panorama de incertidumbre el objetivo de este trabajo consiste en presentar como se encuentra el sector del taxi en la actualidad haciendo hincapié en su restrictiva regulación para más tarde argumentar la conveniencia de aplicar medidas de liberalización como posible solución al problema.

---

Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. A través de ella se establecen nuevos requisitos que deben cumplir empresas de alquiler de vehículos con conductor para ejercer su actividad.

<sup>4</sup> Muestra de ello es la publicación de la “Agenda Europea para la economía colaborativa” en la que se defienden los nuevos modelos de negocio surgidos en el marco de la economía colaborativa.

## 1. Situación actual del sector del taxi en España

Para poder abarcar el tema objeto de nuestro estudio es necesario primero comprender las características y particularidades de un sector complejo como es el del taxi. De este modo, analizar el impacto que el sector ejerce en la economía y en la sociedad son piezas fundamentales. Pero, además, es indispensable conocer las normas y requisitos administrativos que actualmente enmarcan el funcionamiento de los operadores en el sector. Esta será la base sobre la que analizar y construir alternativas legislativas para afrontar las nuevas realidades que hoy nos encontramos.

### 1.1 Marco legal

Una particularidad del sector del transporte en nuestro país es sin duda el intervencionismo de los poderes públicos, y este es especialmente llamativo en el transporte por carretera, lugar en el que los taxis se ubican.

Apoyándose en la consideración de que los taxis prestan un servicio de interés público<sup>5</sup>, la Administración, en sus distintos niveles territoriales, ha venido controlando la actividad de los taxis (Entrena Cuesta, 1958). Tarifas, horarios, número de licencias o exclusividad del servicio son algunas de las cuestiones sometidas a estricta regulación. La existencia de un interés público y la presencia de fallos en el mercado parecen ser las principales razones que justificarían la intensiva actuación de la Administración (CNMC, 2014a). A priori, tal intervencionismo fue justificado en su día por el Tribunal Constitucional que aseguró su compatibilidad con la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución Española (CE) (Piñanes, 2002). Sin embargo, la fuerte transformación que el sector ha experimentado, los cambios de la sociedad y las necesidades que esta demanda han abierto un nuevo debate sobre este intervencionismo.

La complejidad del sector es llamativa ante la existencia de normas emanadas por distintas administraciones de acuerdo a las competencias que se les ha otorgado.

A nivel **nacional** existen distintas normativas con influencia en el sector, pero es la Ley de Ordenación de los transportes terrestres (LOTT)<sup>6</sup>, su correspondiente reglamento

---

<sup>5</sup> Frente a quienes lo califican como un servicio público impropio y servicio público virtual.

<sup>6</sup> Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

(ROTT)<sup>7</sup> y el reglamento nacional del taxi<sup>8</sup> los que establecen el marco regulatorio básico y fijan las bases para el desarrollo legislativo.

A nivel **autonómico**, es el artículo 5 de la Ley orgánica 5/87 de 30 de julio<sup>9</sup>, el que otorga facultades a las comunidades autónomas para la concesión de licencias y la fijación de las tarifas.

Finalmente, a nivel **municipal**, los ayuntamientos desarrollan ordenanzas adaptando el servicio a las necesidades del municipio (González, Sánchez y Blanca, 2010).

Se analiza ahora la **concesión de licencias**, así como el **sistema tarifario** que rige el sector por ser un claro reflejo del intervencionismo previamente mencionado.

### ***1.1.1 Concesión de licencias***

Los resultados publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2015 muestran que en las ciudades españolas operan alrededor de 70.500 taxis con licencia. Pero esta cifra no es aleatoria. El número de taxis que circulan en las ciudades españolas responden a unos criterios previamente establecidos por las distintas administraciones municipales, es lo que se conoce como “**contingentación**” (González, Sánchez y Blanca, 2010). A través de este sistema, los ayuntamientos, de acuerdo a una serie de factores, determinan el número de licencias a otorgar y en todo caso tendrán en consideración los criterios recogidos en el artículo 11 del reglamento nacional del taxi:

- a) La situación del servicio en calidad y extensión antes del otorgamiento de nuevas licencias.*
- b) El tipo, extensión y crecimiento de los núcleos de población (residencial, turística, industrial, etc.).*
- c) Las necesidades reales de un mejor y más extenso servicio.*
- d) La repercusión de las nuevas licencias a otorgar en el conjunto del transporte y la circulación.*

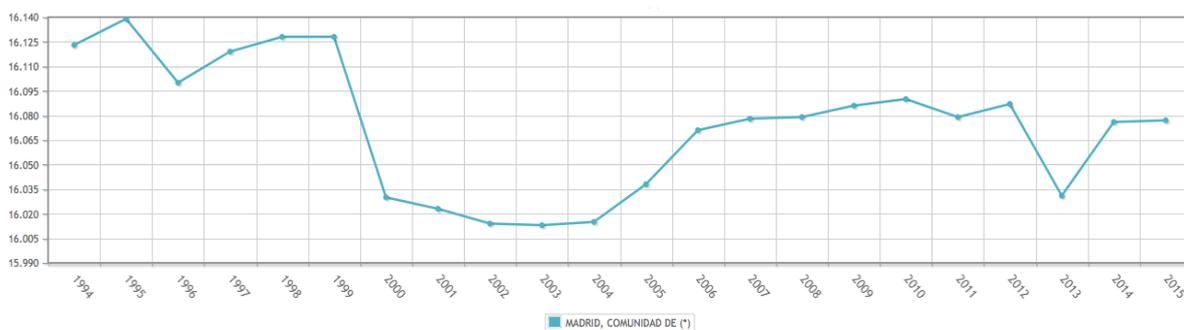
---

<sup>7</sup> Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

<sup>8</sup> Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros.

<sup>9</sup> Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Ahora bien, este número no es invariable. Por el contrario, debe incrementarse o reducirse si las circunstancias así lo exigen con la finalidad de garantizar un servicio óptimo adecuando la oferta a la demanda. (Aguado i Cudolà y Casanovas i Ibàñez, 2012).



Fuente: INE, 2015

A modo de ejemplo, se presenta este gráfico en el que se observa el número de taxis disponibles, cada año, en la Comunidad de Madrid desde 1994 hasta 2015. Se aprecia como la cantidad de taxis disponibles no presenta una gran variación a lo largo de los años. En 2003 se identifica el menor número de taxis, 16.031 frente a los 16.139 que operaban en 1995. Además, en estos veintiún años se ha experimentado un descenso en el número de taxis que prestan servicios en Madrid.

La posesión de una de estas licencias otorgadas por los ayuntamientos son una clara barrera legal de entrada en el sector (González Fidalgo, 2013). Este mecanismo protege a quienes ya forman parte del mismo frente a nuevos operadores que no podrían prestar servicios de manera legal al no estar en posesión de la mencionada licencia. Por ello, hay quienes denuncian de manera rotunda la existencia de un monopolio en el sector del taxi en España (CNMC, 2016a).

### **1.1.2 Sistema tarifario**

La existencia de un sistema de tarifas predeterminado y aprobado cada año por el correspondiente ayuntamiento viene a ser otro reflejo de la intervención de la Administración en el sector. Existe un número concreto de taxis y la entrada no es libre sino limitada a unos pocos que tienen licencia. Esto impide un mercado competitivo en el que el juego de la oferta y la demanda determine el equilibrio en los precios.

La Administración trata de proteger al consumidor evitando precios abusivos por parte de los taxistas. Así, quienes sostienen estas medidas alegan que de no existir un sistema de tarifas previamente fijado por la Administración, los operadores del sector tendrían la libertad y el poder para imponer precios más altos a los consumidores organizándose a modo de cártel (Rallo, 2010). Sin embargo, la falta de flexibilidad que este sistema impone también imposibilita a los taxistas el ofrecer precios más atractivos que incrementen la demanda de sus servicios. No están ofreciendo un servicio competitivo y, en consecuencia, los usuarios buscan medios de transporte alternativos.

Es llamativo como la tarifa aplicable a un trayecto de similares características puede variar hasta en un 131,7% entre distintas ciudades españolas (Facua, 2015).

Estos dos mecanismos de control ejercidos por la Administración son una muestra de lo difícil que resulta, a día de hoy, el calificar como competitivo un sector como el del taxi en el que el número de operadores, el tipo de servicio y el precio es previamente fijado (Rallo, 2010). Precisamente, el fin de las tarifas y la eliminación de los límites en la concesión de licencias son las dos principales medidas propuestas por la CNMC para la mejora del sector<sup>10</sup> y así, en un informe del año 2016a en su primera página señala:

*El efecto de estas limitaciones es restringir la competencia en el transporte urbano y blindar el régimen de monopolio existente en el taxi; ninguna está justificada desde la óptica de la competencia ni de la regulación económica eficiente.*

## **1.2 Perspectiva económica y social del sector**

El número de puestos de trabajo que directamente genera el sector del taxi en ningún caso es menor que el número de licencias existentes. Esto se debe a que hay que tener en cuenta a los conductores contratados por quienes poseen licencia, a los que se conoce como “asalariados”. Sin embargo, algunas comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña han establecido límites al número de licencias de las que puede ser titular una misma persona. Asimismo, otras como La Región de Murcia, han ido más allá optado por la regla “una licencia, un vehículo, un conductor”<sup>11</sup> para evitar la proliferación de

---

<sup>10</sup> Estas medidas son analizadas en el epígrafe 3.2 de este trabajo.

<sup>11</sup> Artículo 8 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

empresas cuya actividad económica sea la gestión de taxis (Doménech Pascual, 2015, pág.83).

Además, como consecuencia de la escasez de licencias concedidas por los ayuntamientos, la compraventa de las mismas en el mercado secundario es un auténtico negocio. El precio de una licencia alcanza los 220.000€ en algunas ciudades españolas (CNMC, 2016a). Por ello, la posesión de una licencia de taxi es considerada por muchos como un auténtico seguro de vida (Silió, 2014). Sin embargo, visto desde otra perspectiva, son muchos los taxistas endeudados por la compra de una licencia que no genera la rentabilidad esperada. El sector ha experimentado un fuerte retroceso que ha hecho que ser taxista, profesión antes considerada rentable, deje de serlo. Precisamente esto tiene mucho que ver con la aparición de nuevos operadores. Estos han hecho que incluso algunos taxistas decidan dejar el taxi para convertirse en empleados de alguna de estas nuevas empresas de transporte que le hacen la competencia (Zamora, 2014).

Es cierto que el taxi ha sido durante mucho tiempo un medio de transporte valioso y muy necesario en las ciudades españolas. Los taxis ofrecen servicios únicos transportando pasajeros a puntos concretos en los que en ocasiones su acceso es difícil a través de otro medio de transporte público como el autobús o el metro. Sin embargo, el sector no se libra de recibir valoraciones negativas algunas de ellas relacionadas con la escasa oferta en determinadas zonas y por motivo de horarios (Bedoya, 2014). Un sector de la sociedad se ha decantado por las nuevas alternativas de transporte que han surgido y que a continuación serán analizadas.

## 2. Aparición de nuevos operadores y su impacto en el sector

### 2.1 Cuestiones Previas

Actualmente, es constante la referencia a nuevos operadores o formas de negocio que aparecen como competidores directos de los taxis y que son vistos como una amenaza por los taxistas. Es sustancial el comprender esta nueva realidad ya que es una de las principales razones por las que el sector del taxi se ha visto agitado y cuestionado. Además, los cambios legislativos que el sector reclama pasan por considerar a estos nuevos actores. Ahora bien, no es acertado incluir a todos ellos dentro de una misma categoría como si tuvieran la misma naturaleza u operaran del mismo modo. Especialmente, se ha convertido en algo común, pero al mismo tiempo erróneo, el denominar como economía colaborativa a todos los actores que han surgido vinculados al transporte de pasajeros, sin hacer distinciones, y que tienen como denominador común el empleo intensivo de las nuevas tecnologías. Precisamente, sus diferencias, que a continuación se mencionan, los llevan a estar sujetos a distinta regulación, exigencias administrativas e incluso determinan la legalidad de su actividad en nuestro país.

En primer lugar, es preciso definir qué se entiende por economía colaborativa con la finalidad de concretar qué actividades u operadores se encuentran bajo dicha categoría. Esto será un buen punto de partida para el planteamiento de cambios en la regulación del sector. Sin embargo, la “**economía colaborativa**” o “**consumo colaborativo**” es un concepto en constante evolución, que carece de una definición estándar y cuyos límites son difusos. Esto hace difícil el concretar qué es y qué no es parte del mismo (Tourinho, 2016). Además, su presencia se aprecia en multitud de sectores y adquiere distintas formas. Dado que nuestro interés radica en conocer el contenido de la economía colaborativa desde el punto de vista del derecho se busca una definición que pueda tener relevancia en dicho ámbito y que arroje luz al legislador a la hora de realizar los cambios pertinentes que tan necesarios son.

De acuerdo con lo anterior, como primera aproximación conceptual nos remitimos a la Agenda europea para economía colaborativa (2016a, pág.3)<sup>12</sup>. En dicho documento, la Comisión Europea define economía colaborativa como:

*aquellos modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares.*

Además, diferencia tres categorías de agentes:

- a) Los **prestadores de servicios**. Expresamente considera que estos pueden actuar a título particular o a título profesional.
- b) Aquellos que reciben los servicios; los **usuarios**.
- c) Aquellos que actúan como **intermediarios** poniendo en contacto a quienes prestan los servicios y a quienes los reciben. Para ello utilizan plataformas colaborativas.

No obstante, la definición anterior choca con lo expuesto por la CNMC en su primera consulta sobre economía colaborativa (2014b, pág. 2) en la que sostiene que

*es un modelo de consumo en el que se produce un intercambio entre particulares de bienes y servicios que permanecían ociosos o infrautilizados a cambio de una compensación pactada entre las partes.*

Y recalca de manera expresa (2014b, pág.2) que dicho intercambio:

*se produce **entre particulares**, no profesionales, sin que comporte el ejercicio de una actividad profesional remunerada por parte del oferente, aunque sí pueda existir un intercambio económico en razón de gastos compartidos o compensación.*

Por lo tanto, mientras que la Comisión incluye dentro de la categoría de economía colaborativa las actividades y servicios prestados no solo por particulares sino también por profesionales, la CNMC se muestra más restrictiva y limita el término para designar únicamente a aquellas actividades o servicios ofrecidos por particulares y en ningún caso por profesionales. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, tal y como se ha advertido previamente, el concepto que aquí se intenta definir se caracteriza por su

---

<sup>12</sup> La **Agenda Europea para la economía colaborativa** recoge orientaciones de la Comisión Europea cuya finalidad es que los consumidores, las empresas y las autoridades públicas puedan participar con confianza en la economía colaborativa. Fue publicada el 2 de junio de 2016 en Bruselas.

dinamismo y variabilidad. Por ello, es posible que el aporte realizado por la Comisión sea más acertado porque está más actualizado y recoge la última evolución que ha experimentado esta realidad. Por su parte, la CNMC, no ha mostrado rechazo a la última aproximación de la Comisión, por el contrario, parece haber acogido con satisfacción las últimas aportaciones que esta ha hecho en materia de economía colaborativa<sup>13</sup> (CNMCblog, 2016).

Por las razones mencionadas, parece prudente tomar lo expuesto por la Comisión como regla o criterio para analizar a los nuevos operadores que han irrumpido en el sector.

Iniciando el análisis de la definición aportada por parte de la Unión Europea y con la finalidad de aplicarla a la realidad, se plantean algunos elementos que necesitan mayor aclaración y que han suscitado dudas (Cañigueral, 2016). En especial, conviene tratar dos cuestiones: La primera en relación con el tercer agente, es decir, con la plataforma que pone en contacto al prestador de servicios y al usuario. Es necesario diferenciar si nos encontramos ante un intermediario digital o ante un proveedor de servicios. La segunda cuestión afecta al primer agente, al prestador de servicios. Será clave determinar si este es un prestador de servicios ocasional o profesional.

Comenzando con el primer punto, la distinción entre **intermediario digital** y **proveedor de servicios** es importante ya que ser un intermedio digital implica la aplicación de la Directiva sobre el comercio electrónico<sup>14</sup> que España transpone a través de la Ley de Servicios de la Sociedad de Información y Comercio Electrónico (LSSI)<sup>15</sup>. Encontrarse dentro del ámbito de aplicación de dicha ley implica, en primer lugar, que el intermediario no es responsable de los datos almacenados a petición del destinatario<sup>16 17</sup>. Esto es, la LSSI no recoge un régimen jurídico específico de responsabilidad para aquellos que actúan como intermediarios (Armengol, 2015). De este modo, el tener la consideración de intermediario tiene una gran repercusión en

---

<sup>13</sup> En el propio blog de la CNMC publican referencias a la Agenda europea para la economía colaborativa dándole repercusión y mostrándose conformes con su contenido.

<sup>14</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico)

<sup>15</sup> Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de Información y Comercio Electrónico.

<sup>16</sup> Sin perjuicio de la responsabilidad derivada de la legislación de protección de datos personales aplicable.

<sup>17</sup> Véase el artículo 14 de la Directiva sobre el comercio electrónico.

sectores con una fuerte regulación como es el sector del transporte terrestre porque estas plataformas podrán actuar al margen de la LOTT amparándose en la LSSI (Economía colaborativa y regulación, 2016). Es decir, un intermediario digital aplicando la LSSI no entrará dentro de la regulación específica del sector en el que actúa guiándose, por el contrario, por el principio de libre prestación de servicios (Jarne Muñoz, 2015). Sin embargo, si la plataforma tiene la consideración de proveedor de servicios tendrá que someterse a la regulación específica del sector y tendrá que cumplir, asimismo, con los requisitos de autorización y concesión de licencias en el caso de existir. Ahora bien, ¿cuáles serán los criterios a tener en cuenta para otorgar la consideración de intermediario? o, dicho de otro modo, ¿cuándo será considerada una plataforma como un proveedor de servicios?

La Comisión Europea considera que hay que analizar cada caso en particular para no incurrir en errores. Sin embargo, también plantea determinados indicios que nos harían pensar que la plataforma está ejerciendo un control sustancial sobre el prestador de servicios y por lo tanto nos encontramos ante un proveedor de servicios. Estos son:

- a) La plataforma fija el precio que debe pagar el usuario
- b) La plataforma establece términos y condiciones que determinan la relación contractual entre el prestador de servicios y el usuario.
- c) La plataforma es la propietaria de los activos con los que se presta el servicio (Comisión Europea, 2016a)

Además, la asunción de los gastos y riesgos que derivan de la prestación del servicio por parte de la plataforma o la existencia de una relación laboral con aquellos que prestan los servicios son indicios que arrojan luz a la hora de determinar la naturaleza de la plataforma. Sin embargo, expresamente se ha señalado que la realización de ciertas actividades auxiliares como “modalidades de pago, cobertura de seguro, servicios postventa y mecanismos de evaluación o calificación” no deben considerarse indicios de control o influencia de la plataforma sobre el prestador de servicios (Comisión Europea, 2016a, pág. 9).

El segundo punto a analizar es la naturaleza del prestador de servicios. Desde Europa, como en el supuesto anterior, se sigue un criterio basado en la prudencia. Se estudiará cada caso para determinar si aquel que presta servicios por medio de una plataforma digital puede considerarse un **comerciante** actuando “con un propósito relacionado con

su actividad económica, negocio, oficio o profesión o un **prestador de servicios ocasional** ofreciendo servicios entre pares de forma puntual” (Comisión Europea, 2016a, pág. 10). Entre otras cosas, esto es relevante por varias razones; Si se demuestra que el prestador de servicios actúa como profesional, con un fin económico, será de aplicación la legislación de la Unión Europea sobre protección de los consumidores<sup>18</sup>. Además, la consideración de comerciante abriría la puerta a valorar una posible relación laboral con la plataforma a través de la que actúa. Ciertamente es que el prestador de servicios a nivel profesional puede realizar su actividad económica por cuenta propia o por cuenta ajena. Por un lado, si se constatará que presta sus servicios sujeto a una relación laboral, esto se utilizaría como un indicio significativo a la hora de probar que la plataforma no es un mero intermediario sino además un proveedor de servicios con las importantes consecuencias en materia de regulación que se han mencionado supra. Por otro lado, si el prestador de servicios actuara como comerciante a título de autónomo también se le exigirían el cumplimiento de determinados requisitos dependiendo del sector en el que se ubique para poder ejercer tal actividad económica cumpliendo con la legalidad. Se exponen brevemente algunos criterios aportados por la Comisión en la Guía sobre prácticas comerciales desleales (2016b)<sup>19</sup> para facilitar la identificación de un prestador de servicios profesional:

- a) Prestación de servicios de manera frecuente
- b) Finalidad lucrativa
- c) Alto volumen de negocio

Una vez expuesto el marco jurídico básico se analizan los nuevos competidores del taxi en nuestro país.

## **2.2 Análisis de los nuevos operadores**

### **2.2.1 Uber**

Es por todos conocido el debate internacional que dicha empresa ha generado desde su fundación en San Francisco en el año 2009. Por ser la que ha generado mayores controversias a raíz de sus problemas jurídicos, no solo en nuestro país sino en todo el mundo, se le ha concedido una especial atención en este trabajo.

---

<sup>18</sup> Directiva sobre prácticas comerciales, la Directiva 2011/83/EU («Directiva sobre los derechos de los consumidores») y la Directiva 93/13/EEC sobre cláusulas abusivas en los contratos concluidos con consumidores.

Su expansión fue rápida y actualmente opera en más de 520 ciudades en todo el mundo (Uber, 2017a). Al principio prestaba servicios con coches de lujo, pero posteriormente lanzó su versión *low cost* denominada *Uberpop*. Esta se define como “una plataforma para compartir trayectos en un entorno urbano con conductores locales” (Cañigüeral, 2014a, pág. 65). A España llegó en 2014 comenzando a operar en Barcelona. Sin embargo, las reacciones de los taxistas tardaron poco en aparecer. Acusaban a Uber de operar de forma ilegal en el sector (Cañigüeral, 2014b). Así, la asociación profesional “Elite taxi” presenta una demanda ante el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona, solicitando que se declare la actividad de Uber constitutiva de actos de competencia desleal (Jarne Muñoz, 2015). No obstante, la empresa no se resignó y comenzó a prestar servicios en Madrid y Valencia incrementando la presión en el sector. Fue a finales de 2014 cuando un juez ordenó el cierre de la página web de Uber poniendo fin de manera cautelar a su actividad en España<sup>20</sup>.

En marzo de 2016 la empresa vuelve a España con un nuevo producto, *UberX*. Mientras que a través *Uberpop* eran particulares los que prestaban servicios a otros particulares sin estar en posesión de una licencia administrativa, en *UberX* son conductores profesionales y en posesión de una autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) los que prestan los servicios de transporte. Con este giro en el modo de operar, Uber en España<sup>21</sup> recurre a una vía que le otorga mayor seguridad jurídica (López, 2016).

### Análisis Jurídico

Como se ha mencionado, Uber empieza a operar en España en 2014. Su actividad es simple, se trata de una *startup* que pone en contacto a una persona que demanda un servicio de transporte urbano con otra que prestará este servicio a cambio de una retribución económica. Por lo tanto, esta no es una plataforma de “*car pooling*” o “coche compartido” como si es Blablacar. En esta última, también una plataforma

---

<sup>20</sup> Juzgado de lo Mercantil de Madrid, núm.2, auto de 9 diciembre 2014 por el que se cesa y prohíbe en España la prestación y adjudicación del servicio de transporte de viajeros en vehículos bajo la denominación "uber pop", o cualquier otra que pueda denominarse con idénticos fines por la demandada. También se cesa y prohíbe el contenido, acceso y prestación del indicado servicio de transporte de viajeros "uber pop" mediante la página web ([www.uber.com](http://www.uber.com)) o aplicación ("app"). La demanda fue interpuesta por la Asociación madrileña del taxi.

<sup>21</sup> En otros países por ejemplo en EEUU sigue manteniendo su modelo original siendo particulares los que prestan los servicios (Piergiorgio, 2016).

*conecta conductores con pasajeros para viajar en coche compartido* y así dividir los costes del trayecto (Blablacar, 2017). Mientras que en el caso de *Uberpop* son particulares los que con sus propios vehículos prestan servicios, en *UberX* son conductores en posesión de una licencia los que participan.

Recurriendo a la definición de economía colaborativa de la Comisión, identificamos la existencia del primer agente; el prestador de servicios. Habrá que valorar si presta el servicio a título particular o profesional. Parece que la consideración de conductor profesional es más adecuada. No solo el conductor de Uber presta servicios frecuentes y cobra por ello una cantidad que supera los propios gastos del transporte, sino que en la propia página web de la *startup* se menciona: “El trabajo en el que tú eres lo primero. Conduce cuando quieras, gana lo que necesites”. Es decir, parece que es Uber quien confirma que se trata de una actividad económica y como consecuencia, el trabajador tendría que ser calificado de profesional.

En el caso de *Uberpop*, es un particular el que puede acceder a ser conductor desempeñando una actividad que iría más allá de la categoría de transportes privados particulares<sup>22</sup>. La consecuencia es que para transportar pasajeros a título profesional es necesario cumplir con unos requisitos fijados por la administración entre los que destaca la obtención de una licencia VTC además de contar con un seguro especial, entre otras exigencias legales<sup>23 24</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículo 101 LOTT: *1. Se consideran transportes privados particulares los que cumplen conjuntamente los dos siguientes requisitos:*

*a) Estar dedicados a satisfacer las necesidades de desplazamiento de carácter personal o doméstico del titular del vehículo y sus allegados. En ningún caso, salvo el supuesto de percepción de dietas o gastos de desplazamiento para su titular, el transporte particular puede dar lugar a remuneraciones dinerarias directas o indirectas.*

*b) Realizarse en vehículos cuyo número de plazas, o capacidad de carga, no exceda de los límites que reglamentariamente se establezcan.*

*2. Los transportes privados particulares no están sujetos a autorización administrativa, y la actuación ordenadora de la Administración únicamente les será aplicable en relación con las normas que regulen la utilización de infraestructuras abiertas y las aplicables por razón de la seguridad en su realización. Podrán darse, en su caso, asimismo, sobre dicho tipo de transportes, las actuaciones públicas previstas en el artículo 14.*

<sup>23</sup> Para la prestación de un servicio con vehículo propio hay que ajustarse a la Ley estatal 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes, en cuyo artículo 42 exige la necesidad de una autorización habilitante, bien por el Estado o por la Comunidad Autónoma. Ello se concreta en el art. 22.2 de dicha Ley, que exige la obligatoriedad de tener licencia o autorización de transporte, para contratar y facturar tanto por parte de la empresa como por parte de los conductores. Ello se desarrolla en el art. 53 mediante un régimen de empresas y actividades y en el art. 91 del mencionado cuerpo legal, que habilita a aquellos autorizados para prestar servicios de transporte de viajeros en todo el territorio nacional. La anterior normativa se complementa con el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Los conductores que operaban por medio de la plataforma *Uberpop* no cumplían con tales requisitos y en consecuencia estaban desempeñando una actividad contraria a la ley. Por esta razón, fueron denunciados y la actividad de Uber se prohibió de manera cautelar. Caso distinto es el que nos encontramos con *UberX*, esta modalidad únicamente permite prestar servicios a conductores profesionales que deben cumplir previamente con los requisitos que establece la ley.

Pasando al tercero de los agentes; la plataforma. Esta podría calificarse de mero intermediario digital o, por el contrario, ser considerada un proveedor de servicios. Esta calificación es especialmente compleja y a día de hoy es objeto de estudio por parte del TJUE<sup>25</sup>. Distintas fuentes publican que la decisión del tribunal pasa por considerar a Uber como un proveedor de servicios (Sanhermelando y Martínez, 2016). Sin embargo, hasta el mes de abril no se conocerá el dictamen preliminar. Pasando a considerar los tres criterios que facilita la Comisión podríamos afirmar, con cautela, que se cumple el primero y el segundo de ellos. Esto es, la plataforma fija el precio y la plataforma establece términos y condiciones que determinan la relación contractual entre el prestador de servicios y el usuario.

El cumplimiento del primer indicio vendría a confirmarse recurriendo a la propia página web de la empresa donde pueden consultarse los precios que se aplican. Existe una cuota mínima de 5 euros por trayecto y la cuota de cancelación también está fijada en 5 euros. Así puede apreciarse como el precio que el prestador cobrará al usuario por los servicios lo fija la propia plataforma y no el conductor (Uber, 2017b).

Se afirmaría que se cumple el segundo indicio observando que es la propia plataforma la que fija los requisitos acerca de cómo se presta el servicio. Los conductores deben “respetar las instrucciones sobre cómo llevar a cabo el servicio y además la compañía

---

<sup>24</sup> Para la realización de la actividad de arrendamiento con conductor se deben cumplir los requisitos recogidos en los artículos 180,181 y 182 del ROTT. Teniendo en cuenta las modificaciones 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.

<sup>25</sup> El Magistrado Fernández Seijo titular del Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona planteó una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de determinar si Uber es una plataforma que actúa como mero intermediario digital o presta servicios de transporte (Jarne Muñoz, 2015).

desarrolla periódicamente sesiones formativas para sus conductores” (López Cumbre, 2016, pág. 2).

El tercer punto no se cumple ya que los activos con los que se presta el servicio, en este caso los vehículos, no son propiedad de Uber sino de los conductores. La Comisión ha adoptado un lugar bastante neutral en cuanto a la calificación de la plataforma, aunque su portavoz, Lucia Caudet, ha declarado que la posición de la Comisión es considerar a Uber como algo más que una plataforma digital. Expresamente apunta que “los servicios de Uber en España no solo son un servicio de la Sociedad de la Información” (Roig, 2016).

### Legislación aplicable

Uber comienza a actuar en España definiéndose como una plataforma de la sociedad de la información (Gozzer, 2015) acogándose a la LSSI. Sin embargo, no está clara su naturaleza. De confirmarse que se trata de un proveedor de servicios de transporte le será de aplicación la LOTT y su reglamento (ROTT) que regulan el sector del transporte en nuestro país.

En cuanto a los conductores que prestan los servicios, independientemente de que Uber sea un intermediario o un proveedor de servicios, si aquel que presta los servicios lo hace a título profesional, como comerciante y no como particular tendrá que cumplir con los requisitos legales recogidos en la LOTT y ROTT entre los que figura la licencia VTC cuya concesión depende de la correspondiente comunidad autónoma<sup>26</sup>.

### **2.2.2 Cabify**

Cabify es una startup española fundada en el año 2011. Sus principales mercados son España y América Latina. En 2016, tras recibir una nueva financiación, la empresa alcanzó un valor estimado de 320 millones de dólares (Kubota, 2016). Esta plataforma permite la contratación de los servicios de vehículos de gama alta conducidos por profesionales en posesión de una licencia VTC. Además, también es posible la contratación de los servicios de determinados taxistas asociados a ella (De Antonio, 2014).

Al ser un competidor directo del sector del taxi no se ha librado de recibir críticas por parte del mismo. Los taxistas denuncian que los conductores de Cabify están realizando

---

<sup>26</sup> Revisar el ya expuesto artículo 42 LOTT.

una captación de clientes en la calle. Esto nos remite a las condiciones en las cuales puede operar un vehículo con licencia VTC. La ley prohíbe a este tipo de operadores captar o propiciar la captación de viajeros<sup>27</sup> y esto es precisamente de lo que se acusa a Cabify. Además, la patronal de taxistas “Fedetaxi” y Comisiones Obreras han presentado una denuncia ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social por considerar que la empresa cuenta con falsos autónomos ocultando una auténtica relación laboral entre sus conductores y la compañía. Por ello, estarían incurriendo en competencia desleal<sup>28</sup> (Manso, 2016). Ahora bien, a diferencia de Uber, la actividad de Cabify no ha sido suspendida cautelarmente<sup>29</sup>.

### Análisis Jurídico

Recurriendo al esquema empleado supra, se reconoce al primer agente; el prestador de servicios. En este caso no hay duda de que los conductores son profesionales visitando su página web. Formalmente actúan como autónomos vinculados a la empresa a través de un contrato mercantil (Domínguez Pérez, 2016). Sin embargo, esta condición de autónomo se pone en entredicho<sup>30</sup>. Además, los conductores cuentan con la correspondiente licencia VTC cumpliendo así con la normativa existente. El segundo agente, el usuario, solicita el servicio de transporte a través de una plataforma que viene a ser el tercer agente. Precisamente, la naturaleza de esta plataforma plantea novedades a lo ya expuesto. En este caso no solo esta es susceptible de ser considerada un intermediario digital o un proveedor de servicios, como se debatía en el caso Uber, sino que ahora es la propia empresa la que se define como un intermediario comercial. Concretamente alude a la figura de agencia de viajes. De este modo, no sería una empresa de transportes (Otto, 2015).

---

<sup>27</sup> Artículo 182. 1 ROTT: *El servicio de arrendamiento de vehículos con conductor deberá contratarse previamente en las oficinas o locales de la Empresa arrendadora situados en el municipio en el que esté domiciliada la correspondiente autorización, debiendo llevarse a bordo del vehículo copia acreditativa del contrato. En ningún caso podrán los correspondientes vehículos aguardar o circular por las vías públicas en busca de clientes, ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente el servicio.*

<sup>28</sup> La magistrada del Juzgado de lo Mercantil número 12 de Madrid se pronunciará en marzo de 2017 (El Español, 2016)

<sup>29</sup> La suspensión cautelar fue solicitada por la Federación del taxi de Madrid pero desestimada por el Juzgado de lo Mercantil número 12 (Abc, 2015)

<sup>30</sup> Es necesario un análisis profundo desde el ámbito del derecho laboral.

### Legislación aplicable

Cabify opera actualmente en España bajo la figura legal de agencia de viajes. Como consecuencia, le es de aplicación el Real Decreto por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes<sup>31</sup> y también le sería de aplicación la legislación desarrollada a nivel autonómico. Así, la compañía estaría evitando la aplicación de la LOTT y ROTT por no tener la consideración de empresa de transporte. Ahora bien, sus conductores, si ejercen una actividad de transporte a nivel profesional, aunque sea como autónomos. Por ello, deben cumplir con la legislación del sector, esto es, la LOTT y ROTT.

#### **2.2.3 Blablacar**

Se hace una alusión a esta plataforma con la finalidad de mostrar las diferencias que existen con las anteriores ya que no es competencia del taxi como lo son las plataformas ya expuestas<sup>32</sup>.

Blablacar sí es un ejemplo de “*car pooling*” y formaría parte de la categoría de economía colaborativa en su aproximación más estricta<sup>33</sup>. La plataforma conecta conductores con plazas disponibles con viajeros que quieren realizar el mismo viaje. Así, se comparten recursos y se consigue un consumo más eficiente. La finalidad es compartir gastos y, por lo tanto, no existe ánimo de lucro. El conductor que oferta las plazas de su vehículo no busca un beneficio económico como sí ocurría en el caso de Uber o Cabify (Blablacar, 2017). Sin embargo, también se ha cuestionado su legalidad, pero en este caso ha sido la Confederación Española de Transporte en Autobús (Confebús) la que demandó a la compañía por competencia desleal, aunque finalmente la demanda ha sido desestimada<sup>34</sup> (Marraco, 2017).

### Naturaleza jurídica

Apreciamos la existencia del primer agente, el prestador de servicios, otorgándole la consideración de mero particular que, de forma esporádica y sin finalidad lucrativa,

---

<sup>31</sup> Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.

<sup>32</sup> Blablacar pone en contacto viajeros para realizar trayectos interurbanos, de larga distancia (Blablacar, 2017). Por ello, representan una amenaza menor para el taxi que desempeña su mayor actividad en zonas urbanas.

<sup>33</sup> Aquella que proponía la CNMC.

<sup>34</sup> El juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid desestimó la demanda presentada contra Blablacar por Confebús entendiéndolo que no ejercía competencia desleal.

ofrece un servicio. Ahora bien, más que un servicio busca emplear un recurso del que dispone de manera más eficiente compartiendo los gastos derivados de su uso. Así, contacta con otro particular que busque desplazarse al mismo lugar, u otro próximo a su destino. El segundo agente también es un particular que desea compartir vehículo. En cuanto al tercer agente, la plataforma, cumpliría los requisitos para ser calificada como intermediario digital. Esta no fija el precio que cobra cada conductor que acude a buscar pasajeros con los que compartir su desplazamiento y tampoco es propietaria de los activos con los que se presta el servicio. Mayores dudas plantea la cuestión de los términos y condiciones que fija Blablacar. Sin embargo, entendemos que estos son unos requisitos básicos que tienen por objeto regular el acceso y los términos de uso de la Plataforma (Blablacar, 2017).

#### Legislación aplicable

Como la plataforma es un intermediario digital le es de aplicación la LSSI sin someterse a la legislación específica del sector del transporte, LOTT y ROTT. Además, los prestadores de servicios, esto es, los conductores, actúan a título particular lo que implica la no exigencia del cumplimiento de los requisitos que la ley prevé para los conductores profesionales, la mencionada licencia VTC no sería necesaria.

### **2.3 Situación de los nuevos operadores en el sector respecto al taxi**

En la siguiente tabla publicada por el ministerio de Fomento en febrero de este mismo año se observa el número de licencias de taxi y VTC que actualmente operan en nuestro país.

Comunidad Autónoma	Taxi		Alquiler con conductor	
	VT-N	VT-A	VTC-N	VTC-A
ANDALUCIA	9.322	0	805	0
ARAGON	2.273	0	184	0
ASTURIAS	1.423	0	117	0
BALEARES	2.484	0	271	0
CANARIAS	5.875	317	51	199
CANTABRIA	528	0	129	47
CASTILLA Y LEON	2.368	0	256	0
CASTILLA-LA MANCHA	1.177	0	41	0
CATALUÑA	12.766	0	852	0
CEUTA	1	0	0	0
EXTREMADURA	916	0	28	0
GALICIA	3.750	0	142	0
LA RIOJA	174	0	6	0
MADRID	15.776	0	1.964	0
MURCIA	794	0	63	0
NAVARRA	434	0	57	0
PAIS VASCO	2.179	0	131	0
VALENCIA	4.738	0	198	0
<b>TOTAL</b>	<b>66.978</b>	<b>317</b>	<b>5.295</b>	<b>246</b>

N=Nacional, A=Autonómico.

Fuente: Ministerio de Fomento. Transporte de viajeros. Turismos. Distribución de autorizaciones por provincia y clase. 01-02-2017

Como se aprecia, el número de licencias de taxi es sustancialmente mayor que el de VTC (por cada vehículo que opera con una licencia VTC hay más de trece taxis). Dentro de esta última categoría incluiríamos a los conductores profesionales que prestan servicios a través de plataformas como Uber o Cabify (suponiendo que todos sus conductores actúan en posesión de la mencionada licencia). Ahora bien, la desproporción existente entre ambos tipos de licencias es una muestra más de la protección que se otorga a los taxistas por parte de la Administración pública.

Actualmente, la cantidad de licencias VTC que se conceden depende de la cantidad de licencias de taxis existentes. Es decir, la Administración puede establecer límites a la

concesión de licencias VTC para que exista una proporción entre estas y las de taxi <sup>35</sup>. A día de hoy esta proporción está fijada en una licencia VTC por cada 30 de taxi en cada municipio (Garí García, 2015). Precisamente esta limitación surge a raíz del crecimiento en la solicitud de licencias que tuvo lugar con la llegada de los nuevos operadores. Esto ha provocado la revalorización de las licencias VTC en el mercado secundario. Al haber una gran demanda y escasa oferta, el precio de estas se ha disparado, tal y como ocurre con las licencias de taxi. En portales de internet el precio de una de ellas puede alcanzar los 45.000€ (Milanuncios, 2017). Parece que las limitaciones e intervención de la Administración se están extendiendo. Lo que debe tenerse en cuenta es si tales limitaciones están perjudicando al consumidor en última instancia ya que la intervención de la Administración limitando la competencia debe encontrar su justificación en la existencia de un interés público o fallos de mercado. De lo contrario, tales limitaciones no estarían justificadas.

Otra cuestión que sitúa a los vehículos con licencia VTC en una situación menos ventajosa frente al taxi es la prohibición que les impide “circular por las vías públicas en busca de clientes, ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente el servicio” tal y como recoge el artículo 182. 1 ROTT. Este precepto beneficia a los taxistas frente a los vehículos con licencia VTC. Tal y como señala la CNMC (2016a). Los clientes pueden contratar los servicios de tres maneras: accediendo a vehículos que circulan por la vía pública, contratando vehículos en las paradas y a través de otros medios en los que se incluyen internet, apps, o llamadas telefónicas. Por lo tanto, hablamos de situación ventajosa para el taxi ya que este es el único que legalmente puede ofrecer servicios, esto es, recoger clientes bajo cualquiera de las tres modalidades, mientras que los vehículos VTC solo están autorizados para hacerlo a través de la última de ellas (CNMC, 2016a). Sin embargo, las trabas que se encuentran quienes quieren obtener una licencia VTC continúan. Son las propias comunidades autónomas las que establecen los requisitos que deben cumplirse. Condiciones tan

---

<sup>35</sup> El artículo 48 de la LOTT habilita al Estado a introducir, por vía reglamentaria, limitaciones al otorgamiento de nuevas autorizaciones para el ejercicio de esta actividad de transporte, condicionándolo a que la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo esté sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local.

exigentes como modelo, número de plazas, antigüedad o longitud hacen que el acceso se restrinja de manera muy considerable.

### **3. Necesidad de reformar la legislación vigente: Razones para la liberalización**

#### **3.1 Contexto histórico y constitucional**

Desde finales del S.XIX hasta los años ochenta, fruto de la inestabilidad social y económica, se constituye en España un Estado intervencionista. Se trata de un Estado prestador de bienes y servicios que lleva a cabo una política proteccionista. Así, este se reserva la titularidad de los principales servicios económicos.

Este es un periodo de gran planificación económica en el que la intervención administrativa en la esfera económico-privada se caracteriza por su intensidad. Sin embargo, a finales del siglo XX la situación parece cambiar y se aprecia una transformación en el modelo. Esto se debe a diversos factores como la necesidad de reducir el gasto público y el déficit del Estado, la aparición de nuevas corrientes ideológicas, la globalización, la búsqueda de una eficiencia mayor que la que el actual modelo intervencionista estaba ofreciendo y, en especial, el impulso recibido de Europa con nueva regulación en materia de competencia. Con este cambio, la privatización de empresas primero y la liberalización de servicios más tarde, vuelven a darle protagonismo al mercado y a la libre competencia y así, se pasa de un “Estado gestor” a un “Estado regulador” (Cano Campos, 2009) (Muñoz Machado, 2009).

A raíz de este nuevo paradigma, muchos de los servicios públicos que antes se reservaba el Estado pierden dicha titularidad pasando su desarrollo a estar en manos privadas. Como se ha comprobado, parece que la intromisión del Estado en la economía se reduce y los operadores privados gozan de una mayor libertad de actuación. Sin embargo, Fernández Farreres (2003) defiende que este cambio no implica un menor intervencionismo público, sino el empleo de una nueva forma de intervención que se concreta en el desarrollo de regulación.

La libertad de empresa o libre mercado reconocida en el artículo 38 de la CE se inserta en el marco de la economía de mercado. El Tribunal constitucional en una sentencia de 11 de noviembre señala que la economía de mercado debe entenderse como:

*la defensa de la competencia que constituye un presupuesto y un límite a la libertad de empresa, evitando aquellas prácticas que puedan afectar o dañar*

*seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas y no como una restricción de la libertad económica.*

Así, el derecho de la competencia es la institución que se encarga precisamente de garantizar y proteger la libertad de empresa en sus tres manifestaciones:

- a) libertad de acceso al mercado por parte de los agentes económicos,*
- b) libertad de ejercicio o de permanencia en el mercado y*
- c) libertad de cesación o salida del mercado*

(Feliú, 1994, pág. 168) (Soriano García, 1998).

Este derecho al libre mercado favorece la competencia entre los agentes económicos y es precisamente esta la que actúa como motor de la actividad económica y al mismo tiempo promueve la igualdad de oportunidades (Tornos Mas, 2009) (Soriano García, 2009). Como señala Tornos Mas (2009, pág. 111):

*el modelo económico actual es definido como el de “Regulación para la competencia” entendido como un sistema abierto en el que la competencia debe ser la que impulse la actividad económica.*

Esto tiene unas consecuencias muy beneficiosas en la economía y en la sociedad promoviendo el alcance de principios y valores recogidos en nuestra Constitución. Sin embargo, en ocasiones este modelo de competencia no produce los resultados que se buscan y es entonces cuando se requiere la intervención de los poderes públicos para poder satisfacer los intereses generales y cumplir con lo recogido en los artículos 1 y 9 de la CE (Martínez Herrera, 2015) (Beneyto y Maillo, 2009).

En este punto, tratando de focalizar nuestra atención en el objeto de este trabajo que es el sector del taxi y su regulación, nos parece razonable hacer una distinción entre las normas de defensa de la competencia y aquellas de “regulación pública” por el papel esencial que juegan en el sector y su futuro. Pues bien, teóricamente, ambas son formas de intervención de los poderes públicos en los mercados y su finalidad es común: el interés general. Esto es, el derecho de la competencia y las normas de regulación buscan que la asignación de los recursos sea la más eficiente posible (Cases, 2009). Sin embargo, también se sostiene que el derecho de la competencia “es una alternativa a la regulación” (Breyer, 1987, pág. 1007). Esto es así porque delimita un marco de actuación amplio para los operadores económicos en el que estos toman las decisiones

que les resultan más interesantes. Únicamente deben cumplir con las reglas del juego establecidas que se concretan en la prohibición de ciertos tipos de conductas. Por lo tanto, esto difiere de la intervención de los poderes públicos a través de la regulación.

En este último caso, los operadores no actúan en un contexto de gran autonomía, sino que sus conductas son sometidas a estrictas directrices que determinan como deben actuar. Se entiende que “el derecho de la competencia intenta alcanzar el interés general de forma indirecta mientras que la regulación lo hace de forma directa” (Breyer, 1987, pág. 1007) (Cases, 2009, pág. 435-436).

La relación entre las normas de competencia y las de regulación tiene un carácter dinámico al igual que las realidades que regulan. Por tanto, unas u otras normas tendrán un mayor o menor protagonismo dependiendo del sector y sus circunstancias que, como se deduce, pueden cambiar y exigir una intervención diferente a la que se venía aplicando (Cases, 2009).

En consecuencia, en determinados sectores, los poderes públicos pueden considerar la necesidad de una mayor intervención para ordenar el comportamiento de los operadores económicos. En este caso se producirá un desplazamiento de las normas de competencia a favor de la regulación pública. Esta posibilidad aparece recogida en el artículo 4 de la Ley de defensa de la competencia que expresamente delega a un segundo plano a las normas de competencia ante la presencia de una ley. Ahora bien:

*esa intromisión de los poderes públicos en un determinado sector o mercado es una restricción a la libre competencia y por ello, debe justificarse. Primero, deben de existir valores constitucionales de relevancia que la fundamenten. Segundo, debe ser la medida más idónea, indispensable y proporcionada para alcanzar la finalidad perseguida. Por último, esta intervención se debe materializar a través de una norma con rango de ley formal*

(Marcos, 2008, pág. 235).

### **3.2 Análisis de las alternativas propuestas por la CNMC**

En el sector del taxi se aprecia un claro desplazamiento de las normas de competencia a favor de las normas dictadas por los poderes públicos. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha puesto en duda la conveniencia de dicha intervención pública en el sector.

Precisamente, el informe de la consultora italiana *Grimaldi Studio Legale* encargado por la Comisión, así lo confirma. Este pone de manifiesto que España uno de los países que cuenta con una peor regulación del taxi perjudicando en última instancia al consumidor y la CNMC así viene denunciándolo años atrás. Por ello, este organismo ejerce un papel muy activo con el fin de cambiar la regulación, excesiva a su entender, que reina en el sector. Lo que antes pudo ser efectivo y beneficioso para el interés general puede no seguir siéndolo ahora y esto hace necesario introducir modificaciones para que el sector se adapte a la nueva realidad.

Son numerosos los documentos que la CNMC ha publicado solicitando al legislador una modificación en la regulación del sector del taxi con el objetivo de recuperar la libre competencia y el libre mercado que a día de hoy no existe. Se han tomado estos documentos como base para exponer cuales son las principales alternativas que se proponen desde este organismo.

Como sustento para la defensa de un mercado que no precisa de la intervención regulatoria de la Administración se recurre a los **principios de regulación económica eficiente**. Así la CNMC (2016a, pág. 3) sostiene:

*la normativa puede limitar la competencia si y sólo si la restricción impuesta está justificada – es necesaria y proporcional – por la existencia de un fallo de mercado o un objetivo de interés público.*

Así, la intromisión en el sector mediante técnicas de regulación únicamente se podrá justificar si tal regulación es “**necesaria y proporcional**”. Necesaria porque el mercado no es capaz de resolver los fallos de mercado por sí mismo mediante sus propios mecanismos y proporcional porque se define como la medida menos restrictiva o gravosa a través de la cual pueden corregirse los fallos existentes en el mercado (CNMC, 2016a). Estas dos condiciones son especialmente relevantes para evitar una “sobreregulación” del mercado que puede incluso empeorar los problemas que pretende corregir. (CNMC, 2016d)

La CNMC ha insistido en que acabar con la **limitación en el número de operadores** y con la **regulación de precios o sistema tarifario** son los dos cambios fundamentales que se deben producir en el sector. Asimismo, la **dualidad regulatoria** que existe para los servicios prestados por taxis y VTC es otra cuestión especialmente criticada por este

organismo llegando a calificarla de inexplicable pues ambas modalidades prestan servicios económicos idénticos. (CNMC, 2016a). A continuación, se desarrollan las dos primeras ideas buscando su justificación en los principios de regulación económica eficiente.

### ***3.2.1 Fin de las barreras de entrada y del número de operadores.***

Como en el epígrafe 1.1.1 se adelantó, únicamente aquellos que cuentan con una autorización administrativa pueden acceder a prestar servicios de taxi. Esta es la más importante y principal restricción porque se niega el libre acceso al mercado a quien lo desea. Ahora bien, históricamente, se ha recurrido a la existencia de fallos en el mercado para justificar esta medida.

En primer lugar, se ha argumentado que de no controlarse el número de taxis que opera en las ciudades habría un exceso de los mismos. Es decir, una gran oferta que superaría a la demanda. En consecuencia, ese exceso de vehículos permanecería circulando en busca de clientes aumentando los niveles de **contaminación**. Al haber también más vehículos circulando se producirían mayores situaciones de **congestión** del tráfico. Sin embargo, de manera bastante razonable, la CNMC ha considerado que no se trata de una justificación de peso pues de haber libertad de acceso al mercado habría un mayor número de taxis, pero esto no tiene que producir necesariamente unos efectos negativos (CNMC, 2016b).

Con la aparición de las nuevas tecnologías, aunque haya un gran número de taxis, en muchas ocasiones, estos se pondrán en circulación cuando el consumidor contrate el servicio a través de una plataforma online. Si hubiera más operadores se reducirían los tiempos de espera y el taxi sería visto por los consumidores como un medio más accesible pudiendo llegar a convertirse en una buena alternativa de transporte (CNMC, 2016b; CNMC, 2016c).

En la actualidad, ante el número limitado de taxis, aquellos ciudadanos que no pueden acceder a él recurren en muchas ocasiones al vehículo particular. Este, al igual que el taxi, contamina y supone un incremento en el número de vehículos en circulación. Por esta razón, parece que sería más acertado para reducir la contaminación y congestión la aplicación de medidas con un carácter general-como impuestos correctores<sup>36</sup> - que

---

<sup>36</sup> Conocidos como impuestos “pigouvianos”, buscan corregir las externalidades negativas.

tengan por objeto la totalidad de vehículos que circulan por las ciudades en lugar de limitar exclusivamente el número de taxis (CNMC, 2015).

En segundo lugar, algunos apuntan a que el acceso libre al sector desembocaría en una **menor productividad** media. Se ha argumentado que, de existir mayor número de operadores, la productividad sería menor ya que la utilización de la capacidad del sector disminuiría (CNMC, 2016d).

Por un lado, se está partiendo de la consideración de que la demanda de taxis permanecería constante ante un incremento en el número de estos. Posiblemente, como ya se ha mencionado, con el libre acceso al sector las condiciones en las que se prestan los servicios podrían ser más atractivas para el consumidor- más disponibilidad y precios más competitivos<sup>37</sup> - que podrían incrementar su demanda. De ser así, la productividad podría mantenerse o no sufrir grandes cambios. Por otro lado, los costes fijos en el sector no son elevados. El vehículo y su mantenimiento son quizás los mayores costes. Como consecuencia, no hay grandes barreras de salida. Esto significa que si un agente desea abandonar el mercado ya sea porque no obtiene los ingresos que espera o por cualquier otro motivo podrá hacerlo sin grandes impedimentos (CNMC, 2016b).

Finalmente, se alude a la **calidad del servicio** como último motivo que justificaría el control sobre el número de taxis. En relación con la productividad, se ha mencionado que si los taxistas reciben menores ingresos esto les llevaría a prestar servicios de menor calidad. Por ejemplo, no incorporarían mejoras a sus vehículos o no realizarían su mantenimiento. Sin embargo, el incremento en el número de taxistas no incide directamente en una menor calidad del servicio. Es totalmente compatible que el acceso al mercado sea libre con la existencia de normas que establezcan unos criterios básicos de calidad como ocurre en la mayoría de sectores de la economía o incluso se podría recurrir a la autorregulación (CNMC, 2016b; CNMC, 2015).

La calidad del servicio no parece tampoco razón de peso para limitar el número de operadores. En todos los sectores de la economía se exige que se presten servicios de calidad y no por ello se limita su acceso. Además, precisamente en los sectores en los que existe gran competitividad entre los agentes se aprecia una mayor motivación para

---

<sup>37</sup> Suponiendo que la libertad de entrada va unida en este caso a la libertad de precios.

mejorar la calidad de los servicios que se prestan. Esto es así porque con la finalidad de diferenciarse de la competencia se tiende a mejorar los servicios y los activos que se emplean. Si no existe presión por la entrada de nuevos competidores los ya existentes tienden a acomodarse y no realizan esfuerzos por ofrecer un mejor servicio.

De acuerdo con lo anterior parece que la limitación del número de operadores y su acceso no es una medida **necesaria** porque el mercado podría ser capaz de corregir los fallos de mercado por sí mismo y, además, se podrían adoptar otras medidas menos invasivas para corregir las externalidades negativas (contaminación y congestión). Al fin y al cabo, no son solo los taxis los responsables de ellas sino todo vehículo en circulación.

Tampoco parece que esta medida sea **proporcional** pues las consecuencias que produce en el mercado- ausencia de competencia- podrían ser incluso más gravosas que los propios fallos que intenta corregir y que pueden subsanarse con alternativas menos invasivas.

### ***3.2.2 Fin a la fijación de precios o sistema tarifario.***

La fijación de precios por parte de la Administración es otra medida cuya derogación se solicita por parte de la CNMC. Ahora bien, de llevarse a cabo tal prerrogativa tendría que ir acompañada necesariamente de la libertad de acceso al mercado. Es decir, si se estableciera libertad de precios en el sector, pero al mismo tiempo el acceso al mercado se mantuviera restringido se produciría un impacto muy negativo en el bienestar del consumidor (CNMC, 2016b; CNMC, 2015).

Tradicionalmente, la fijación de precios se ha mantenido alegando la existencia de algunos fallos de mercado. Concretamente se apunta a la presencia de **costes de búsqueda y problemas de información**. Estos hacen referencia, por un lado, al tiempo que tendrá que esperar un consumidor hasta que aparezca un nuevo operador pudiendo perder la oferta de la de la que dispone y, por otro, a la incertidumbre que se genera cuando el consumidor no dispone de información para conocer cuál es el precio del próximo taxi impidiéndole comparar precios. Esto otorga a los agentes que prestan los servicios una situación de privilegio frente a los usuarios. Precisamente, para evitar estas situaciones de posición dominante del operador frente al consumidor, la administración ha fijado los precios en el sector. De este modo, los consumidores saben

siempre cuál es el precio que se aplica y se eliminan estos costes (CNMC, 2014a; CNMC, 2016b).

El planteamiento anterior parece muy acertado antes del desarrollo de las nuevas tecnologías porque el acceso a la información era restringido y el consumidor, de no aplicarse medidas como estas, se encontraba en una situación de desprotección. Sin embargo, actualmente la realidad es otra. Los consumidores cuentan con los medios para conocer los precios que aplican los diferentes agentes. Recurriendo a páginas web o plataformas online aquel que busca contratar un servicio puede obtener toda la información necesaria para tal fin. Tipo de vehículo, tiempo de espera o localización en la que se encuentra el operador son algunas de las cuestiones que el consumidor puede conocer. Además, es frecuente hoy en día la utilización de sistemas de reputación que se emplean para que los usuarios compartan sus opiniones y experiencias acerca del servicio recibido. Esta es una herramienta muy útil a la hora de infundir confianza y captar nuevos clientes. Igualmente, estos sistemas incentivan a prestar mejores servicios y de mayor calidad (CNMC, 2015).

Se deduce que no solo es posible en la sociedad actual tener una información casi perfecta, sino que además se puede conocer las opiniones de otros usuarios que han utilizado el servicio. Esto permite comparar antes de contratar. El acceso a una mayor información hace posible una mayor competencia en precios. El consumidor tiene mayores opciones entre las que elegir e incluso esta mayor información incrementa la contratación a través de aplicaciones reduciendo los otros dos segmentos: contratación a pie de calle y en paradas. Lo anterior tiene un impacto sobre la eficiencia porque los vehículos comenzarán a circular cuando sean contratados sus servicios y no antes (CNMC, 2016b). Así se reducen también los costes de contaminación y congestión que antes eran tratados.

De acuerdo con lo expuesto parece deducirse que la CNMC defiende que la fijación de precios por parte de la administración no está justificada en la sociedad tecnológica y de la información en la que vivimos. No es una medida necesaria puesto que, como hemos visto, los costes de búsqueda e información pueden ser resueltos por el propio mercado sin **necesidad** de intervención pública.

Además, tampoco es una medida **proporcional**, restringe la competencia y los beneficios que esta produce. Podrían adoptarse medidas más moderadas como las que veremos que son aplicadas por otros países en el siguiente capítulo.

#### **4. Experiencias de liberalización en otros países**

Parece razonable mirar a nuestro alrededor para observar qué soluciones han adoptado otros países en el sector y cuáles han sido sus resultados. Es cierto que en cada país el sector tiene sus propias características y peculiaridades lo que significa que, las medidas tomadas en uno de ellos pueden no ser efectivas en otro. Sin embargo, es posible realizar una valoración a nivel global acerca de su efectividad.

El objetivo es presentar experiencias reales en las que se han llevado a cabo medidas de liberalización exponiendo algunas opiniones positivas y negativas recogidas en la literatura internacional acerca de la liberalización del sector del taxi<sup>38</sup>. De este modo podremos obtener evidencias sobre la viabilidad de las medidas presentadas en el epígrafe 3.2.

Un apunte previo realizado por Salanova et al (2011) es que los efectos de la desregulación dependen en gran medida de la regulación existente antes de aplicar las nuevas medidas. Así, en lugares con una intervención intensa por parte de los poderes públicos en los que el número de operadores es reducido, el fin de los límites cuantitativos producirá grandes cambios. Muchos agentes se incorporarán al mercado ocasionando en el corto plazo una reducción de los ingresos y un aumento de las tarifas. Sin embargo, estas consecuencias negativas tienden a corregirse en el largo plazo.

Además, estos mismos autores realizaron una revisión de las medidas adoptadas en diferentes países. A partir de ella, llegaron a la conclusión de que acabar con las restricciones a la libre entrada es una medida que debe alcanzarse en todas las ciudades si se quiere aumentar la oferta de taxis. Sin embargo, apuntan a que esta libertad de acceso debe ir acompañada de nueva regulación. Especialmente sugieren que la regulación de las tarifas es beneficiosa, sobretodo la fijación de tarifas máximas. Asimismo, también debe valorarse el desarrollo de regulación especial para puntos de alta demanda como aeropuerto o estaciones.

---

<sup>38</sup>Muchas de las fuentes que se emplean en el siguiente análisis no son recientes, pero se justifican por la finalidad de conocer las consecuencias que se produjeron en los mercados de los países presentados tras la aplicación de las medidas liberalizadoras. No analizamos la situación que actualmente vive el sector, sino los cambios a corto y largo plazo que las medidas produjeron al implementarse.

#### **4.1 Estados Unidos.**

Dempsey (1996) presenta en su trabajo la situación del sector en las principales ciudades americanas. Este autor se muestra contrario a la desregulación del sector y expone sus argumentos en dicho sentido basándose en los resultados que se produjeron en aquellas ciudades que optaron por la liberalización antes de 1983.

Por un lado, sostiene que la no existencia de barreras permitió la entrada de nuevos operadores. Como era de esperar, el número de taxis aumentó vertiginosamente doblando en muchas ciudades el número de taxis existentes antes de la liberalización. Por ejemplo, en Atlanta se pasó de 700 a 1700 tras la implantación de la medida. Sin embargo, esto en lugar de producir resultados positivos llevo a una saturación del mercado.

El sector se convirtió en la opción elegida por aquellos que no gozaban de cualificación para el desarrollo de otras profesiones y, además, contaban con escasos recursos económicos (Teal y Berglund, 1987). Como consecuencia, las ciudades se llenaron de taxis que prestaban servicios de escasa calidad. Los nuevos taxistas no disponían de los medios para invertir en sus vehículos y mejorarlos. Esto provocó un descenso muy pronunciado en la demanda de taxis. Como defienden Pautler y Frankena (1984) las quejas de los consumidores eran frecuentes ya que los conductores no gozaban de la cualificación necesaria y tampoco cumplían en muchos casos con unas medidas de seguridad adecuadas. Esto fue seguido de una caída en la productividad. Muchos taxis y pocos viajes sumado a precios más altos para intentar cubrir los costes (Teal y Berglund, 1987).

Estos mismos autores aseguran que la liberalización no produjo beneficios en las ciudades americanas. Los precios aumentaron, la calidad no mejoró y aunque se permitió un mayor acceso a nuevos operadores muchos de ellos no pudieron sobrevivir por los bajos ingresos que obtenían.

Además, Cairns y Liston-Heyes (1996) se suman a los autores anteriores sosteniendo que el equilibrio en el sector no es posible sin una regulación de los precios. Igualmente consideran que la existencia de barreras de entrada también puede ser beneficiosa.

Ahora bien, la perspectiva negativa que sostienen estos autores no parece ser una consecuencia directa de la libertad de entrada. Hay que considerar que la escasa

preparación y condiciones de los vehículos llevaron a prestar servicios precarios con el consecuente rechazo de los consumidores. De haberse exigido unos requisitos mínimos de entrada (cualificación y calidad) como veremos que se solicitan en otros países, podría haberse corregido este problema.

Además, no todas las opiniones son contrarias a la desregulación en Estados Unidos. Un dato curioso que plantean Moore y Balaker (2006) es que mientras que los economistas suelen estar a favor de la no regulación del sector, aquellos que no lo son tienden a apoyar una mayor intervención. Además, estos mismos autores realizan una revisión de la literatura escrita por economistas acerca de la regulación del sector. De los 28 trabajos analizados, 19 se muestran partidarios de la no regulación mientras que 8 opinan lo contrario.

Luciani (1997) defiende que las medidas implantadas en las ciudades de Estados Unidos no han dado los resultados esperados porque no se han liberalizado completamente las tarifas y los servicios. Es decir, aunque se ha permitido la libre entrada en el sector no se ha llevado a cabo una liberalización completa. Por eso no se pudieron corregir los problemas existentes.

Otro aspecto que Suzuki (1985) tiene en cuenta en su trabajo y que no suele considerarse por muchos autores es la situación de los taxis ilegales. Moore y Balaker (2006) justifican que las quejas en el sector aumentan como consecuencia de la libre entrada. Nuevos agentes que antes prestaban servicios de manera ilegal pasan a desarrollar su actividad legalmente y necesitan un tiempo de adaptación para cumplir con las exigencias de calidad y seguridad.

#### **4.2 Nueva Zelanda**

Este país acordó la libertad de entrada y la libertad de precios en toda su geografía en 1989. Desde entonces, el acceso al sector viene condicionado por el cumplimiento de unos controles de calidad. Se comprueba que la persona que quiere ejercer la actividad no posee antecedentes penales y se le somete a un examen para dejar constancia de que está preparado para prestar los servicios (Kang, 1998). Con esta medida el número de taxis aumentó en torno a un 160%. Se pasaron de 2.762 taxis en 1989 a 7.191 en 1994 (Bekken, 2006). Esto se tradujo en una reducción de los tiempos de espera y en una

mayor disponibilidad que fue especialmente notable en momentos de mayor demanda (CNMC, 2016c). En cuanto a los precios, estos pueden ser fijados libremente, pero existe obligación de comunicarlos a la Administración pública. La consecuencia fue una reducción de los precios en zonas urbanas entre el 15% y 25% (Bekken, 2006).

Morrison (1997) resalta la importancia de introducir nuevos controles de calidad ante la incorporación de nuevos taxistas. Esto parece absolutamente necesario para poder garantizar la seguridad y calidad de los servicios prestados a los pasajeros. De lo contrario, podría suceder lo ya mencionado en la experiencia americana: los consumidores perciben que no están recibiendo un servicio satisfactorio dando lugar a quejas y a una caída generalizada de la demanda.

La desregulación tiene efectos positivos en la creación de nuevos empleos, aunque parece que hay consenso en cuanto a la aceptación de que los ingresos percibidos por los taxistas tienden a reducirse y las horas de espera para recoger a nuevos pasajeros aumentan. Al menos es lo que parece ocurrir en un primer momento tal y como remarca Morrison (1997). Sin embargo, esto se puede ir corrigiendo con el tiempo. La expansión del mercado y el equilibrio de la oferta y la demanda pueden subsanar esta inestabilidad inicial.

Gaunt (1996) destaca que los beneficios de la liberalización no han sido percibidos de igual modo en todo el territorio nacional. Mientras que las grandes ciudades si han experimentado una entrada considerable de nuevos agentes y una reducción de precios, ciudades más pequeñas no han experimentado cambios tan significativos.

### **4.3 Suecia**

Como Nueva Zelanda, Suecia es otro país en el que se adoptaron medidas de desregularización hace ya bastante tiempo.

En 1990 se aprueba una Ley con la que se desregula el sector. Fue una ley ambiciosa que acabó con las barreras de entrada, con los límites en cuanto a precios, con la restricción de operar en un ámbito geográfico determinado y con los horarios de trabajo. En contraposición, se adoptaron medidas para controlar la calidad. Al igual que en Nueva Zelanda se comprueba que aquel que quiere ejercer la actividad no cuenta con antecedentes penales. Además, se le exige cierta cualificación y conocimiento del área en el que va a operar (Kang, 1998).

Así pues, con el fin de las barreras de entrada, el número de taxis aumentó considerablemente reduciéndose el tiempo de espera. En cuanto a los precios, estos son fijados libremente por los agentes que prestan servicios. Sin embargo, existe un mayor control para los trayectos entre aeropuertos, estaciones de tren y centros urbanos. En estos casos se impone una tarifa para evitar que se fijen precios excesivos por parte de los operadores (CNMC, 2016d).

Marell y Westin (2002) reconocen que las medidas liberalizadoras han producido efectos no solo en las zonas urbanas, sino que también se aprecian resultados positivos en las áreas rurales. Esto es, se observan mejoras en la competencia y en la productividad.

Burdett y Fölster (1994) habiendo estudiado la situación del sector del taxi en Estocolmo tras su liberalización, destacan la poca competencia en precios que existe en el mercado. Además, este aumento de precios es incluso más notable en aquellas ciudades pequeñas en las que existe una mayor concentración de la actividad en torno a pocos operadores. Asimismo, observan que las compañías de taxis no se encuentran en una buena situación económica llevando esto a una concentración del mercado en torno a unas pocas empresas. Estos autores mencionan el derecho del consumidor y el derecho de la competencia como vías para prevenir los problemas anteriores como ya se hace en otras industrias.

#### **4.4 Reino Unido**

En 2003, la Comisión de defensa de la competencia de este país presentó un estudio de mercado en el que recomendaba reformar la regulación del sector del taxi si se quería aumentar la calidad de los servicios (Economics, 2007). Esto guarda cierta similitud con la actividad que la CNMC está desarrollando en España. Las principales sugerencias que dicho informe incluía eran:

1. Acabar con los límites cuantitativos que impiden la libre entrada en el sector ya que estos reducen la disponibilidad de taxis y la calidad de los servicios.
2. Reforzar la calidad y la seguridad a través de una regulación complementaria.
3. Mantener la regulación de las tarifas para garantizar la protección de los consumidores. Sin embargo, la fijación de una tarifa máxima fue considerada la

mejor opción para dejar cierto margen de negociación. (*House of Commons Transport Committee, 2004*)

Estas recomendaciones son similares a las propuestas por el órgano encargado de la competencia en España. Sin embargo, la última de las medidas no es compartida. Vimos que la CNMC es partidaria de no fijar tarifas máximas porque estas parecen no ser efectivas en nuestro país<sup>39</sup>. Por el contrario, opta por la libertad de precios.

A raíz de esta publicación, en torno a un tercio de autoridades municipales<sup>40</sup> puso fin a las restricciones del número de licencias en Reino Unido (Aquilina, 2011).

Aquilina (2011) en su estudio compara los tiempos de espera de taxistas y usuarios en las áreas donde se han puesto fin a las restricciones y en aquellas en las que no. Así, concluye que, en un primer momento, aquellos lugares en los que la regulación se mantuvo los usuarios gozaron de menores tiempos de espera. Sin embargo, pasados unos años las áreas no reguladas experimentaron un descenso del tiempo de espera mayor que las que seguían aplicando restricciones.

En relación al tiempo de espera de taxistas, este aumentó tanto en las áreas reguladas como en las no reguladas, pero el incremento fue mayor en aquellos municipios en los que se puso fin a las restricciones. El autor argumenta que este mayor tiempo de espera se debe a la entrada de nuevos agentes unido a la regulación de las tarifas.

Finalmente, Aquilina (2011) defiende que la calidad de los servicios no se ve afectada con el fin de las restricciones cuantitativas.

Por otro lado, Toner (2010) sostiene que la calidad del servicio es menos importante que el precio cuando el objetivo es aumentar el bienestar de los usuarios. Por ello, cree que los esfuerzos se deben dirigir a mejorar los precios para que el usuario perciba un mayor nivel de bienestar. Además, de acuerdo a este autor, la demanda es mucho más sensible al precio que a los tiempos de espera. Por ello, si el precio se fija correctamente de

---

<sup>39</sup> La CNMC parece rechazar esta opción porque asegura que cuando existen tarifas máximas los operadores simplemente aplican el precio máximo como se si tratara de precios fijos. Estas conclusiones se obtienen de la experiencia observada en ciudades como Málaga y Córdoba (CNMC, 2015; CNMC, 2016b).

<sup>40</sup> En Reino Unido no existe un régimen uniforme de aplicación en todo el país, sino que las diferentes autoridades municipales gozan de discreción para decidir sobre cada municipio.

modo que pueda otorgar el máximo bienestar a los usuarios, el número de taxis se regulará por las propias fuerzas del mercado alcanzando el nivel óptimo. Son las propias autoridades municipales las que deben estudiar cuidadosamente cual es la situación en su territorio para fijar el precio idóneo permitiendo al mismo tiempo la libertad de entrada.

En este país, además, la justicia ha admitido la legalidad de los nuevos operadores como Uber (CNMC, 2016c). Por consiguiente, se aprecia una intensa competencia entre estos y los taxis tradicionales.

Los poderes públicos en Reino Unido parecen seguir controlando los precios por medio de tarifas máximas. Por un lado, la CNMC manifestaba su ineficiencia, pero Salanova et al (2011) recomendaban su implantación como la mejor alternativa. Ahora bien, en este país aparece un nuevo elemento y este es la participación de las nuevas aplicaciones como Uber. Creemos que, como estas ofrecen precios muy competitivos, los taxistas tratando de competir con los anteriores no aplicarán los precios máximos, sino que posiblemente tendrán que ofrecer precios más moderados si quieren ser atractivos para los usuarios. Por esta razón, su poder disminuye y las tarifas máximas parecen ser efectivas ante estas condiciones de mercado.

#### **4.5 Conclusiones de las experiencias de liberalización internacionales**

En base a lo observado en los países expuestos anteriormente se ha llegado a unas conclusiones sobre las consecuencias que genera la desregulación del sector.

En primer lugar, tal y como nos adelantaba Salanova et al (2011), la situación del sector y sus propias características es un elemento fundamental a la hora de valorar qué medidas son más adecuadas y van a producir mejores resultados. Estas diferencias llevan a los distintos países a adoptar diferentes alternativas. Ejemplo de ello es el distinto tratamiento que se le da a los precios. Mientras que países como Nueva Zelanda o Suecia optan por libertad de precios, aunque con algunos requisitos de información, Reino Unido apuesta por la aplicación de tarifas máximas como la opción más favorable.

Se aprecia que, en el corto plazo, el fin de las barreras de entrada generan la incorporación de un gran número de agentes al sector. Además, en algunos países como Estados Unidos al no aplicarse controles de calidad y cualificación (profesional)

adecuados, el sector pasó a estar saturado de taxistas poco preparados que prestaban servicios de escasa calidad. Esto fue percibido de manera muy negativa por los consumidores con la consecuente caída de la demanda. Esta escasa demanda hizo que la productividad y los ingresos de los operadores se redujera. Por ello, observando las experiencias de Nueva Zelanda y Suecia entendemos la gran importancia de poner fin a las barreras de entrada aplicando al mismo tiempo controles estrictos de calidad y cualificación. Así, se asegura a los usuarios la calidad y seguridad de los servicios.

También en el corto plazo se ha percibido que, en general, los ingresos de los agentes y los tiempos de espera aumentan como consecuencia del mayor número de taxistas que se reparten el mercado. Sin embargo, a largo plazo, tanto los tiempos de espera de taxistas como los de los usuarios parecen reducirse. Se observa que, pese a la inestabilidad que genera en un primer momento la libre entrada, transcurrido un tiempo es posible lograr el equilibrio y son las propias fuerzas del mercado, la oferta y la demanda, las que ordenan y llevan a la estabilidad.

En lo que respecta a los precios, concluimos que es un elemento sensible con gran influencia en la demanda (Toner, 2010). Por ello, no todos los países están dispuestos a establecer libertad en las tarifas y se tiende a pensar que la fijación de tarifas máximas es una de las opciones más favorables. Esta alternativa, sostenida por Salanova et al (2011) es la elegida por Reino Unido. Aun así, en lugares donde sí opera la libre fijación de precios esta convive con cierta regulación especial para otorgar garantías a los usuarios e impedir que los agentes adopten una posición dominante. Por ejemplo, veíamos que en Suecia sí existe regulación de las tarifas en aquellos lugares en los que hay una alta demanda como en aeropuertos o estaciones de tren y autobús. Asimismo, Nueva Zelanda, aunque apuesta por libertad de precios, solicita que las tarifas sean comunicadas a la Administración para tener cierto control sobre las mismas.

Además, se entiende que la desregulación produce efectos distintos dependiendo del tamaño de la ciudad. Las ciudades más grandes se han beneficiado de mayores cambios positivos como la entrada de nuevos agentes y reducción de precios, mientras que en las más pequeñas se han producido menores cambios. Sin embargo, el carácter rural o urbano no ha influido en los resultados percibidos o, al menos, eso se deduce de la experiencia Sueca.

De lo observado en estos cuatro países se reconoce que la liberalización del sector en la práctica no debe entenderse como la aplicación de medidas radicales poniendo fin a cualquier tipo de control regulatorio. Aunque se reduce la intervención y actuación de los poderes públicos vemos que se desarrolla nueva regulación complementaria destinada a garantizar el buen funcionamiento del libre mercado.

## 5. Conclusiones

Este trabajo comienza haciéndose eco de la llamada de atención que la Comisión Europea hace a España a través del estudio realizado por la consultora italiana *Grimaldi Studio Legale* en el que se pone de manifiesto la deficiente regulación del sector del taxi en nuestro país. Así, el objetivo ha sido valorar las condiciones en las que se encuentra el sector del taxi en España para determinar si es necesaria una modificación en su regulación dejando paso a la libertad de mercado. Para ello se ha expuesto cual es la intervención actual de los poderes públicos en el sector, cuáles son los nuevos operadores que actúan como competidores directos del taxi analizando su situación y naturaleza jurídica. Más tarde se han puesto sobre la mesa posibles medidas de liberalización de la mano de la CNMC mencionando las experiencias de algunos países en los que ya se han aplicado soluciones similares. Finalmente, en este capítulo, se exponen las conclusiones de la autora que pueden resumirse en cuatro. Primero, es el interés general es el que debe determinar el futuro del sector. Segundo, se percibe una excesiva protección del sector. Tercero, se recomienda la liberalización como la mejor solución y, por último, se sugiere la conveniencia de una legislación común.

### 5.1 El interés general es el que debe determinar el futuro del sector.

La cuestión que en este trabajo se abarca es controvertida, existen distintas opiniones y cada grupo inmerso en el debate sostiene sus propios intereses.

Por un lado, los taxistas se amparan en la necesidad de continuar con la intervención administrativa. Esta protección del sector tiene un carácter histórico y no se resignan a perder las condiciones privilegiadas en las que vienen operando tan fácilmente. De ahí sus continuas quejas, huelgas o manifestaciones ante la aparición de otras alternativas de transporte que suponen una amenaza.

Por otro lado, esos nuevos operadores que surgen de la mano de las nuevas tecnologías y en el marco de la economía colaborativa han sido los responsables de que se cuestione de nuevo lo que ellos consideran una injustificada y excesiva protección del sector del taxi. Su afán por hacerse un hueco en el mercado les ha llevado incluso a traspasar la barrera de la legalidad viéndose inmersos en procesos judiciales. Sin embargo, tal situación ha servido, al mismo tiempo, para despertar a la opinión pública avivando el

debate de la regulación del sector. Estos dos grupos defienden intereses contrapuestos y parece que es difícil alcanzar una solución favorable para ambos.

En tercer lugar, encontramos el interés del grupo que exige la mayor atención; los usuarios. En mi opinión este es el grupo que debe ocupar el lugar central a la hora de decidir sobre el futuro del sector. Precisamente, si ahora existe un sector regulado es para garantizar que el servicio que reciben los usuarios sea eficiente, sin fallos de mercado. Por lo tanto, cualquier intervención solo tiene justificación si detrás existen razones de interés general cumpliendo con los principios de necesidad y proporcionalidad. La clave consiste en valorar los beneficios que actualmente obtienen los usuarios en un sector intervenido frente a los beneficios que podrían obtener de poner fin a tal intervención pública.

Por lo tanto, es fundamental que los poderes públicos no se vean influidos por la presión que ejercen los distintos grupos ya que esto puede conducir a la desprotección del interés general, que es el que debe primar (Solanes, 1999).

De este modo, partimos de la idea de que los cambios que se adopten en el sector tendrán que perseguir la consecución de un mayor bienestar y una mayor calidad del servicio para los usuarios. En base a ello tienen que valorarse las medidas propuestas por la CNMC. ¿Es posible aumentar la eficiencia y la calidad de los servicios que reciben los usuarios mediante medidas de liberalización como la libre entrada o el fin de las tarifas de precios? ¿La liberalización del sector incrementaría el bienestar de los usuarios? Si la respuesta es afirmativa parece claro que la intervención de la administración no solo no sería favorable para los usuarios, sino que no podría justificarse. No pueden mantenerse medidas intervencionistas con la única finalidad de proteger a los operadores tradicionales. Las medidas intervencionistas tienen como objetivo corregir posibles deficiencias que puedan perjudicar al interés general y en ningún caso pueden mantenerse en beneficio de un grupo particular y de sus intereses. No podemos olvidar que en España hemos optado por un sistema económico en el que rige el principio de libre mercado y cualquier limitación que se introduzca será una excepción que debe ir con su correspondiente justificación.

## **5.2 Excesiva protección del sector del taxi.**

La realidad y situación de España es distinta ahora a la que existía cuando la regulación del sector del taxi se estableció. El desarrollo de la tecnología y el acceso a la información han permitido corregir los principales fallos de mercado. Además, de la mano de los avances tecnológicos han surgido modelos de negocio que ofrecen servicios de transporte similares a los del taxi y, sin embargo, no pueden operar en sus mismas condiciones. Nos encontramos con dos tipos de licencias para un servicio prácticamente idéntico; las licencias de taxi y las licencias VTC. Ambas limitan el libre acceso y son elementos que impiden la libre competencia, pero las primeras parecen ser privilegios en cuanto a las segundas. No solo los taxistas pueden prestar servicios en sus tres modalidades, sino que el número de las segundas, las VTC, se fijan en función del número de licencias de taxi. ¿Cuál es el sentido de establecer estas dos modalidades? Parece que es un reflejo más de la protección que el legislador concede a los taxistas.

## **5.3. La solución pasa por la liberalización.**

Durante el desarrollo de este trabajo se puede apreciar cierta tendencia de la autora hacia la defensa de un sector libre, sin intervención, en el que la competencia pueda convertirse en una realidad. En efecto, la postura que sostiene la CNMC consistente en la supresión de las restricciones al libre mercado es compartida en gran medida.

El informe de la Comisión en el que se denuncia que la regulación del sector en España no es admisible es inminente. Consideramos que no queda más remedio que valorar posibles alternativas que puedan activar e impulsar el sector para corregir las deficiencias que se le atribuye.

Ya se ha mencionado que es el interés general, el bienestar del usuario, el que debe primar a la hora de tomar decisiones regulatorias. Así, parece claro que ante la realidad en la que nos encontramos, fruto de todos los cambios que nuestra sociedad ha experimentado, el libre mercado y el juego de la competencia podrían ser instrumentos muy útiles para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de transporte que reciben los usuarios.

Mayor oferta, variedad, disponibilidad, reducción de los tiempos de espera y el fin de las licencias y sus precios desorbitados son algunos de los efectos positivos que podrían obtenerse a largo plazo si se optara por el **libre acceso** al sector del taxi. Las

experiencias observadas en otros países así lo demuestran. Sin embargo, también se aprecia que en los países que se han decidido por un sector libre se siguen ejerciendo algunos controles que parecen necesarios y que no son incompatibles con la libertad de mercado. Estos tienen como finalidad garantizar la seguridad y protección del usuario, pieza que es fundamental. Así pues, no se propone pasar a un mercado libre de manera radical sin ningún tipo de garantías. Se plantea la libertad de mercado fijando previamente unas reglas de acceso claras y proporcionadas. Por ejemplo, sería razonable la realización de exámenes que permitan comprobar que los conductores que quieren prestar servicios están cualificados para desarrollar su actividad de manera profesional. Asimismo, parece esencial que los vehículos sean revisados para verificar que están en perfectas condiciones para ser utilizados sin poner en riesgo la seguridad de los usuarios. Podrían establecerse estándares de calidad como ya existen en otros sectores motivando a los agentes a prestar cada día mejores servicios.

Por otro lado, la posesión del correspondiente seguro también tiene que ser un requisito a comprobar. En ocasiones, los nuevos operadores cuentan con un seguro que no cubre a los pasajeros en caso de accidente y lógicamente perjudica al usuario. Así, creemos que es mejor optar por medidas de control que aseguren la cualificación de los conductores y las condiciones óptimas de los vehículos que se emplean para prestar los servicios en lugar de fijar limitaciones de entrada cuantitativas. A nuestro parecer estos no son requisitos excesivos sino proporcionados y coherentes para el ejercicio de dicha actividad.

En cuanto a la **libertad de precios**, adoptamos una postura más prudente que la CNMC considerando la posibilidad de aplicar tarifas máximas con la finalidad de otorgar una mayor protección al consumidor. Al menos, esta sería la alternativa que valoramos como más favorable al principio. Ya se ha observado que, a corto plazo, el sector entraría en una situación de desequilibrio que se iría corrigiendo poco a poco hasta alcanzar estabilidad. Por ello, nos parece conveniente adoptar ciertas medidas para garantizar que los precios no suben en exceso.

Otras medidas que ya vimos en otros países y parecen haber sido positivas pero que deben analizarse con detenimiento para valorar su potencial eficacia en nuestro país son: solicitar a los taxistas la obligación de hacer público en todo momento los precios

que están aplicando o estar llamados a informar a la Administración sobre dichos precios. Así, se estaría ejerciendo un cierto control, no excesivo como el que se viene realizando, pero que tendría consecuencias positivas para el prestador de servicios y para el usuario. De este modo, por un lado, respetaría la libre competencia entre los agentes y por otro lado otorgaría garantías al consumidor.

Otro punto que merece ser tratado es la cuestión de las licencias. Como ya se ha expuesto, la escasez de las mismas provoca que sus precios se disparen en el mercado secundario. Sin embargo, esta revalorización es totalmente artificial y solo viene provocada por las limitaciones cuantitativas. Como bien explica la CNMC (2016b, pág. 26), “crean una escasez que otorga un valor muy elevado a las licencias, que a su vez se traslada a los costes y precios regulados del servicio de taxi y reduce el bienestar”. Esto es así porque las tarifas son fijadas tomando como referencia, entre otros criterios, los costes medios que soportan los taxistas con la finalidad de asegurarles una rentabilidad. Finalmente, es el consumidor el que soporta esos mayores costes provocados por la escasez de licencias. Esta sería una razón más que justificaría la conveniencia de movernos hacia la liberalización.

#### **5.4 Un paso más: una legislación común.**

Se podría ir más allá y, además de acabar con la excesiva intervención de los poderes públicos fijando controles racionales y proporcionados como ya se ha mencionado, se podría barajar que esto se llevara a cabo a través de un marco legislativo común. Esto es, que se adoptara una regulación que fuera de aplicación para todos aquellos que prestan servicios de transporte privado de pasajeros incluyendo los actuales servicios de taxi y VTC y, al mismo tiempo, que esta fuera de aplicación en todo el territorio nacional acabando con las distintas normas existentes en función del territorio.

En el primer caso, optar por una sola regulación implicaría que aquellos que quisieran acceder estuvieran sometidos a las mismas condiciones y controles acabando con los privilegios y desigualdades entre operadores. La injustificada dualidad regulatoria que ahora existe ha sido denunciada previamente por la Comisión Europea y por la CNMC. Una regulación homogénea contribuiría a que los nuevos modelos aceptaran su naturaleza jurídica sin intentar enmarcarse en una figura que no les corresponde solo para evitar la aplicación de la LOTT y ROTT y sus duras condiciones como hasta ahora

ocurre. Actuarían dentro de la legalidad favoreciendo poco a poco la desaparición de las controversias y disputas judiciales entre los taxistas tradicionales y los nuevos agentes. Precisamente estas tienen su razón de ser en las diferencias regulatorias que existen entre ambos y que protegen y benefician a los taxistas.

La segunda propuesta mencionada consistiría en una armonización legislativa a nivel estatal de las distintas normas que se aplican a los operadores aprovechando que se modifica la regulación del sector. El establecimiento de un marco normativo común en todo el territorio nacional permitiría que el acceso y la prestación de servicios entre los agentes se desarrollara en condiciones de mayor igualdad y seguridad jurídica. Además, la movilidad geográfica se vería favorecida. Esto significa que, al fijar las mismas reglas de juego en todo el país, no se producirá una concentración de operadores en determinados lugares porque ninguno ofrecerá mayores facilidades o ventajas respecto al resto. Al mismo tiempo, de existir una mayor demanda en determinados puntos del territorio nacional los agentes estarán dispuestos a trasladarse a ese lugar porque podrán seguir prestando servicios bajo las mismas condiciones en las que lo venían haciendo.

Por todo esto, parece necesario el establecimiento de un marco normativo claro y homogéneo que permita el ejercicio de una competencia leal para evitar irregularidades y abusos.

## **Bibliografía**

### Legislación

Constitución española.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE 4 de julio de 2007)

Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (BOE 21 de noviembre de 2015).

Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica 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 19 de diciembre de 2015)

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. (BOE 31 de julio de 1987).

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 29 de septiembre de 1990).

Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros. (BOE 17 de marzo de 1979).

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. (BOE 31 de julio de 1987).

Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BOE 28 de noviembre de 2014).

Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DOUE 17 de julio de 2000).

Ley 34/2002, de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de Información y Comercio Electrónico. (BOE 12 de julio de 2002).

Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se

derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. (DOUE 22 de noviembre de 2011).

Directiva 93/13/EEC sobre cláusulas abusivas en los contratos concluidos con consumidores. (DOUE 21 de abril de 1993).

Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes. (BOE 26 de marzo de 1989).

### Jurisprudencia

Auto del Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Madrid de 9 de diciembre, núm. 707/2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre, núm. 208/1999.

### Libros

Aguado i Cudolà, V. y Casanovas Ibáñez, O. (2012). *El impacto del Derecho de la Unión Europea en el turismo* (pp. 202). 1ª ed. Barcelona: Atelier.

Bekken, J. T. (2006): *Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry*. 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport.

Beneyto J.M y Mailló, J. (2009). *La nueva ley de defensa de la competencia*. 1ª ed. Bosch

Cano Campos, T. (2009). *El marco general de la intervención pública en la economía y sus técnicas de intervención*. Cano Campos, T. (coord.), Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo. Los sectores regulados. Tomo VIII. Volumen I. (13-45). Iustel.

Cañigüeral, A. (2014a). *Vivir mejor con menos*. 1ª ed. Barcelona: Conecta.

Cases, L. (2009). *Regulación y competencia. Límites y conexiones*. Muñoz Machado, S. (coord.), Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación (425-462). Iustel.

González Fidalgo, E. (2013). *Análisis competitivo de la empresa*. 1ª ed. Lulu. com.

Marcos, F. (2008). Comentario a la ley de defensa de la competencia. Artículo 4. Madrid.

Muñoz Machado, S. (2009). *Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica*. Muñoz Machado, S. (coord.), Derecho de la regulación económica. I. Fundamentos e instituciones de la regulación (15- 234). Iustel.

Soriano García, J.E. (2009). *Derecho de la competencia: aspectos generales*. Cano Campos, T. (coord.), Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo. Los sectores regulados Tomo VIII. Volumen I (51-71). Iustel.

Tornos Mas, J. (2009). *Intervención en precios y tarifas*. Cano Campos, T. (coord.), Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo. Los sectores regulados. Tomo VIII. Volumen I. (111-123). Iustel.

### Artículos de revistas

Aquilina, M. (2011). Quantity De-restriction in the Taxi Market Results from English Case Studies. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 45(2), 179-195.

Breyer, S. G. (1987). Antitrust, deregulation, and the newly liberated marketplace. *California Law Review*, 75(3), 1005-1047.

Burdett, K., y Fölster, S. (1994). *Analyzing the effects of taxicab deregulation: A new empirical approach*. Industriens utredningsinstitut.

Cairns, R. D., y Liston-Heyes, C. (1996). Competition and regulation in the taxi industry. *Journal of Public Economics*, 59(1), 1-15.

Dempsey, P. S. (1996). Taxi industry regulation, deregulation, and reregulation: the paradox of market failure.

Doménech Pascual, G. (2015). La regulación de la economía colaborativa. El caso Uber contra el taxi. *Ceflegal. Revista práctica de Derecho.*, 2015, vol. 175-176, p. 61-104.

Domínguez Pérez, E. (2016). Consideraciones sobre el marco normativo establecido en relación con el uso de vehículos compartidos: nuevos planteamientos en el entorno de «la economía colaborativa», a propósito de los servicios de Uber y BlaBlaCar. *Ars Iuris Salmanticensis*. Tribuna de actualidad, (4), 41-48.

Entrena Cuesta, R. (1958). El servicio de taxis. *Revista de administración pública*, (27), pp.29-62.

Feliú, J. M. G. (1994). Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas. *Revista de administración pública*, (135), 149-212.

Fernández Farreres, G. (2003). El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía. *Justicia Administrativa*, (18), 7-21.

Gaunt, C. (1996). Taxicab deregulation in New Zealand. *Journal of Transport Economics and Policy*, 30(1), 103-106.

González, E. M., Sánchez, G. G., y Blanca, J. C. (2010). Análisis del Sector del Taxi en Andalucía. Contextualización en España y Europa. *Reflexiones*, 11(II), 1–80.

Jarne Muñoz, P. (2015). Uber ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la incidencia del recurso a las plataformas en línea en la calificación jurídica de los servicios prestados. *Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis*, (13), 111-122 .

Luciani, P. (1997). Every Car a Cab. *The Next City*, 3(1), 26-33.

Marell, A., y Westin, K. (2002). The effects of taxicab deregulation in rural areas of Sweden. *Journal of Transport Geography*, 10(2), 135-144.

Moore, A. T., y Balaker, T. (2006). Do economists reach a conclusion?. *Econ Journal Watch*, 3(1), 109-132.

Morrison, P. S. (1997). Restructuring effects of deregulation: the case of the New Zealand taxi industry. *Environment and planning A*, 29(5), 913-928.

Pautler, P. A., y Frankena, M. W. (1984). An Economic Analysis of Taxicab Regulation. *Bureau of Economics Staff Report*.

Rallo, J.R. (2010). Dos conceptos de competencia: los taxis contra Microsoft. *La Ilustración Liberal*, 44.

Salanova, J. M., Estrada, M., Aifadopoulou, G., y Mitsakis, E. (2011). A review of the modeling of taxi services. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 20, 150-161.

Suzuki, P. T. (1985). Vernacular cabs: Jitneys and gypsies in five cities. *Transportation research part A: general*, 19(4), 337-347.

Teal, R. F., & Berglund, M. (1987). The impacts of taxicab deregulation in the USA. *Journal of transport economics and policy*, 37-56.

Toner, J. P. (2010). The welfare effects of taxicab regulation in English towns. *Economic Analysis and Policy*, 40(3), 299-312.

Touriño, A. (2016). La economía colaborativa desde la óptica de la competencia desleal. Análisis de los autos de medidas cautelares dictados en los casos de Uber, Blablacar y Cabify”. *Actualidad Civil*, 4.

### Otros documentos académicos

Bedoya Cornejo, Á. D. (2014). Regulación económica en la industria del taxi: el caso de la ciudad de Santander.

Garí García, P. (2015). Alternativas estratégicas en sectores en declive: el caso del transporte del taxi. Repositorio Comillas.

Kang, C. H. (1998). Taxi deregulation: An international comparison. International Transport Workers' Federation. Universidad de Leeds.

López Cumbre, L. (abril 2016). Uber y sus conductores: ¿autónomos o trabajadores? Gómez Acebo y Pombo.

Martínez Herrera, K. G. (2015). Límites al ejercicio de la libertad de empresa. Universidad de Alicante.

Piñanes Leal, J. (2002). La distribución competencial en materia de transporte por carretera en el estado de las autonomías. Universidad Complutense de Madrid. Servicio de Publicaciones.

Solanes, M. (1999). Servicios públicos y regulación: consecuencias legales de las fallas de mercado. CEPAL.

Soriano García, J. E. (1998). Derecho público de la competencia. Marcial Pons.

### Documentos de organismos

CNMC. (2014a). Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Etapa 1: Objetivos públicos que persigue la regulación. (Obtenido el 22/01/2017 de [https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2014/EconomiaColaborativa/Consulta\\_Objetivos\\_publicos\\_de\\_la\\_regulacion.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2014/EconomiaColaborativa/Consulta_Objetivos_publicos_de_la_regulacion.pdf))

CNMC. (2014b). Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Etapa 2: Efectos de los nuevos modelos económicos sobre el mercado y la regulación. (Obtenido el 22/01/2017 de [https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes\\_y\\_Estudios\\_Sectoriales/2014/EconomiaColaborativa/20141124\\_Consulta\\_Doc2\\_Efectos\\_nuevos\\_modelos\\_FINAL.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/2014/EconomiaColaborativa/20141124_Consulta_Doc2_Efectos_nuevos_modelos_FINAL.pdf))

CNMC. (2015). Informe económico sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi de la ciudad de Málaga. (Obtenido el 10/03/2017 de [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1487899\\_11.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1487899_11.pdf))

CNMC. (2016a). 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. (Obtenido el 25/01/2017 de <https://www.cnmc.es/file/107176/download>)

CNMC. (2016b). Informe económico sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi de la ciudad de Córdoba. (Obtenido el 10/03/2017 de [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1487858\\_22.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1487858_22.pdf) )

CNMC. (2016c). Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. Documento 1: Objetivos públicos que persigue la regulación. (Obtenido el 10/03/2017 de <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/consultas-publicas> )

CNMC. (2016d). Resultados Preliminares. Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa. (Obtenido el 10/03/2017 de [http://www.bez.es/images/carpeta\\_gestor/archivos/RESULTADOS\\_PRELIMINARES.pdf](http://www.bez.es/images/carpeta_gestor/archivos/RESULTADOS_PRELIMINARES.pdf) )

Comisión Europea. (2016a). Una Agenda Europea para la economía colaborativa. SWD(2016) 184 final.

Comisión Europea. (2016b). Guía para la implementación / aplicación de la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales. Bruselas SWD(2016) 163/2. (Obtenido el 25/01/2017 de [http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp\\_guidance\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_es.pdf) )

Economics, E. (2007). *Evaluating the impact of the taxis market study*. A Report for the Office of Fair Trading.

Facua. (2015). Tarifas de 2015. (Obtenido el 24/01/2017 de <https://www.facua.org/es/noticia.php?Id=9567>)

*House of Commons Transport Committee*. (2004). The Regulation of Taxis and Private Hire Vehicle Services in the UK. Volumen I.

INE. (2015). *Estadística del taxi*. (Obtenido el 11/11/2016 de [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176959&menu=resultados&idp=1254735576820](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176959&menu=resultados&idp=1254735576820))

Ministerio de Fomento. (2017, 2 de febrero). Transporte de viajeros. Turismos. Distribución de autorizaciones por provincia y clase.

### Artículos de prensa online

Abc. (2015, 26 de noviembre). El juez da la razón a Cabify y rechaza la suspensión propuesta por los taxistas. (Obtenido el 10/02/2017 de [http://www.abc.es/economia/abci-juez-razon-cabify-y-rechaza-suspension-propuesta-taxistas-201511261750\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-juez-razon-cabify-y-rechaza-suspension-propuesta-taxistas-201511261750_noticia.html) )

De Antonio, J. (2014, 17 de junio). Cabify: "Si el taxi fuera más barato, tendría más clientes". *El Confidencial*. (Obtenido el 10/02/2017 de [http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2014-06-17/cabify-si-el-taxi-fuera-mas-barato-tendria-mas-clientes\\_147371/](http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2014-06-17/cabify-si-el-taxi-fuera-mas-barato-tendria-mas-clientes_147371/))

Gozzer, S. (2015, 18 de mayo). Uber se desmarca de la economía colaborativa en su primer juicio. *El País*. (Obtenido el 24/02/2017 de [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/05/28/catalunya/1432822456\\_478741.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/05/28/catalunya/1432822456_478741.html) )

Kubota, Y. (2016, 20 de abril). Rakuten Raises Investment in Latin America Ride-Hailing App Cabify». *The Wall Street Journal*. (Obtenido el 10/02/2017 de <https://www.wsj.com/articles/rakuten-raises-investment-in-latin-america-ride-hailing-app-cabify-1461132183>)

Lamet, J. M y Morat, C. (2016, 15 de marzo). El regulador, contra la ley 'antiUber'. *Expansión*. (Obtenido el 13/03/2017 de <http://www.expansion.com/economia/2016/03/15/56e8821122601d140e8b467b.html> )

Manso, C. (2016, 25 de mayo). Cabify niega que haga competencia desleal al taxi y afirma que cumple con sus obligaciones fiscales. *Abc*. (Obtenido el 10/02/2017 de [http://www.abc.es/economia/abci-cabify-niega-haga-competencia-desleal-taxi-y-afirma-cumple-obligaciones-fiscales-201605241756\\_noticia.html](http://www.abc.es/economia/abci-cabify-niega-haga-competencia-desleal-taxi-y-afirma-cumple-obligaciones-fiscales-201605241756_noticia.html))

Marraco, M. (2017, 3 de febrero). El juez rechaza que Blablacar sea "competencia desleal" contra los transportistas. *El Mundo*. (Obtenido el 24/02/2017 de <http://www.elmundo.es/economia/2017/02/03/5894789346163f44288b4629.html>)

Martinez, J. (2016, 4 de septiembre). Uber, Cabify y BlaBlaCar, a la espera de jueces y Competencia. *El Español*. (Obtenido el 10/02/2017 de [http://www.elespanol.com/economia/empresas/20160902/152485641\\_0.html](http://www.elespanol.com/economia/empresas/20160902/152485641_0.html))

Méndez, M. A. (2016, 21 de diciembre) Un nuevo informe de la UE tumba a España por sus trabas al taxi, Uber y Blablacar. *El Confidencial*. (Obtenido el 27/01/2017 de [http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-12-21/ue-bruselas-taxi-uber-blablacar-cabify-espana-economia-colaborativa\\_1306968/](http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-12-21/ue-bruselas-taxi-uber-blablacar-cabify-espana-economia-colaborativa_1306968/))

Otto, C. (2015, 4 de noviembre). ¿Es Cabify una 'app' ilegal? Las tres claves que determinarán su posible cierre. *El Confidencial*. (Obtenido el 26/02/2017 de

[http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-11-04/es-cabify-una-app-ilegal-las-tres-claves-que-determinaran-su-posible-cierre\\_1083436/](http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2015-11-04/es-cabify-una-app-ilegal-las-tres-claves-que-determinaran-su-posible-cierre_1083436/)

Pemán, C. y Pazos, R. (2016, 27 de abril). Uber consigue aliados en su lucha contra el taxi. *Expansión*. (Obtenido el 13/03/2017 de <http://www.expansion.com/juridico/opinion/2016/04/27/5720a56b468aebdd628b4577.html> )

Piergiorgio, M. (2016, 30 de marzo). Cinco cosas que tal vez no sabes sobre Uber. *La Vanguardia*. (Obtenido el 10/02/2017 de <http://www.lavanguardia.com/economia/20160330/40757041926/uber-transporte-preguntas-respuestas.html>)

Roig, M. (2016, 29 de noviembre). Bruselas se inclina a favor de los taxistas españoles frente a Uber. *Expansión*. (Obtenido el 10/02/2017 de <http://www.expansion.com/empresas/transporte/2016/11/29/583def3bca474179178b468e.html>)

Sanhermelando, J y Martínez, J. (2016, 29 de noviembre). Victoria parcial de los taxistas: Bruselas dice que Uber no es sólo una plataforma digital. *El Español*. (Obtenido el 10/02/2017 de [http://www.elespanol.com/economia/empresas/20161129/174483018\\_0.html](http://www.elespanol.com/economia/empresas/20161129/174483018_0.html))

Silió, E. (2014, 13 de junio) El negocio del taxi se agota, *El País*. (Obtenido el 11/11/2016 de [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/13/madrid/1402661759\\_000570.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/13/madrid/1402661759_000570.html))

Zamora, I. (2014, 14 de Julio) Ya no es rentable. Dejo el taxi. *Abc*. (Obtenido el 24/01/2017 de <http://www.abc.es/tecnologia/moviles-aplicaciones/20140714/abci-taxistas-cambian-cabify-201407092003.html>)

#### Páginas web

Armengol, O. (2015, 17 de julio). Aspectos legales de la economía colaborativa. Perez-Llorca. (Obtenido el 10/02/2017 de [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/M1-04-Oriol-Armengol.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/M1-04-Oriol-Armengol.pdf) )

Blablacar. (2017). (Obtenido el 26/02/2017 de <https://www.blablacar.es/> )

Cabify. (2017). (Obtenido el 26/02/2017 de <https://cabify.com/> )

Cañigüeral, A. (2014b, 14 de abril). Primicia: UberPop se lanza en Barcelona. Consumo colaborativo. (Obtenido el 10/02/2017 de <http://www.consumocolaborativo.com/2014/04/14/primicia-uberpop-se-lanza-en-barcelona/> )

Cañigueral, A. (2016, 3 de junio). 3 destacados y 5 olvidos de las nuevas directrices de la CCE sobre la economía colaborativa. Consumo colaborativo. (Obtenido el 10/02/2017 de <http://www.consumocolaborativo.com/2016/06/06/3-destacados-y-5-olvidos-de-las-nuevas-directrices-de-la-cee-sobre-la-economia-colaborativa/>)

CNMcblog (2016, 3 de junio). Economía colaborativa: 1.150 respuestas a nuestras recomendaciones. (Obtenido el 10/02/2017 de <https://blog.cnmc.es/2016/06/03/economiacolaborativa-1-150-respuestas-a-nuestras-recomendaciones/>)

Economía colaborativa y regulación. (2016, 9 de junio). Case-By-Case: Sobre las Recomendaciones de la Comisión Europea. (Obtenido el 10/02/2017 de <https://ecolaborativa.com/> )

López, M. (2016, 30 de marzo). Uber en España: estas han sido sus desventuras desde que llegó. Genbeta. (Obtenido el 10/02/2017 de <https://www.genbeta.com/actualidad/uber-en-espana-estas-han-sido-sus-desventuras-desde-que-llego>)

Milanuncios. (2017). Licencia VTC en Madrid. (Obtenido el 26/02/2017 de <https://www.milanuncios.com/licencia-de-taxi/invertir-en-licencias-vtc-madrid-219152920.htm#fotos> )

Uber. (2017a). Ciudades. (Obtenido el 10/02/2017 de <https://www.uber.com/es-ES/cities/>)

Uber. (2017b). Estimación de tarifa. (Obtenido el 10/02/2017 de <https://www.uber.com/es-ES/ride/>)

