

OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO EN AUTOMÓVILES DE TURISMO, APROBADO POR DECRETO 74/2005, DE 28 DE JULIO, DESDE LA PERSPECTIVA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y UNIDAD DE MERCADO.

1. OBJETO

El día 18 de noviembre de 2022 se ha recibido, en esta Dirección General de Economía, el texto del Proyecto de Decreto arriba referenciado (en adelante PD), junto a su memoria de análisis de impacto normativo de 15 de noviembre 2022, para la remisión, en su caso, de observaciones de la Dirección General de Economía en relación con su impacto en la unidad de mercado y en la defensa de la competencia.

El Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, fue aprobado por Decreto 74/2005 de 28 de julio. Mediante el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, fue modificado el citado Reglamento para incorporar los cambios introducidos en la regulación del sector por las distintas normas aprobadas e incluir una cierta modernización en el sector del taxi. Con motivo de diversos procedimientos de impugnación presentados por distintas asociaciones del sector del taxi, el Tribunal de Justicia de Madrid en las sentencias núm. 341/2021, núm. 443/2021 y núm. 768/2022, de fechas 11 y 22 de marzo de 2021, y 29 de julio de 2022, declara la nulidad del citado decreto por estimar que se introducen cambios sustanciales en el resultado final del texto normativo respecto de la redacción inicial sometida al trámite de audiencia e información pública.

Ante esta situación, la Comunidad de Madrid interpuso los correspondientes recursos de casación, habiéndose resuelto el primero de ellos, mediante sentencia nº 1208/2022 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 29 de septiembre de 2022, por la que se estima el recurso de casación, se anula la sentencia objeto de recurso y se desestima el recurso interpuesto por entender que los cambios introducidos, aun siendo relevantes no son sustanciales. Actualmente, quedan dos recursos por resolver.

No obstante, se ha optado por iniciar la tramitación de una nueva norma mediante el PD que se somete al presente informe.

2. ANTECEDENTES

La Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.6 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida la competencia sobre el transporte por carretera que se desarrolle íntegramente en su ámbito territorial.

En desarrollo de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, que ordena el transporte urbano de viajeros y su coordinación con los transportes interurbanos, se promulgó el Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo que se pretende modificar con este PD.

El PD viene motivado para la adopción de medidas encaminadas a modernizar y flexibilizar la prestación de los servicios mediante esta modalidad de transporte de viajeros adaptándolos a la realidad requerida por los usuarios, de forma que satisfagan la necesidad de movilidad de los mismos con calidad y seguridad.

3. CONTENIDO

El PD se estructura en una parte expositiva, un artículo único, con dieciséis apartados, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y cuatro disposiciones finales.

4. VALORACIÓN

Si bien son varias las observaciones que remitimos, empezaremos por las relativas al régimen tarifario, pues son estas las que, en opinión de esta Dirección General, suponen una mayor distorsión a la libre competencia, dejan en peor situación al sector del taxi y más perjudican a los usuarios, ciudadanos que pagan sus impuestos buscando no sólo unos servicios públicos de calidad como los que ofrece nuestra Comunidad sino, también, el amparo a sus deseos de una movilidad moderna, sostenible, eficiente, flexible y con precios ajustados, algo que la actual redacción impide.

- Régimen tarifario

Señala el apartado Diecinueve del artículo único del PD.

“Once. El artículo 38.3 queda redactado en los siguientes términos:

«3. Las tarifas aprobadas serán, en todo caso, de obligada observancia para los titulares de las licencias, los conductores de los vehículos y los usuarios, debiendo habilitarse por los ayuntamientos medidas oportunas para el debido control de su aplicación.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de servicios previamente contratados, las tarifas tendrán el carácter de máximas, de forma que puedan ser realizados a precio cerrado y el usuario conocer este antes de su realización. Este precio no podrá superar el estimado para ese recorrido conforme a las tarifas vigentes ni ser inferior al que resulte de aplicar la reducción establecida, en su caso, por el ayuntamiento competente.

A fin de garantizar el cumplimiento del régimen tarifario, en los servicios en los que las tarifas tengan carácter de máximas, el precio se calculará en base a los parámetros utilizados, por el ayuntamiento de que se trate, para calcular las rutas en este tipo de servicios velando, en todo momento, por su buen uso.

Los citados parámetros serán facilitados por el órgano municipal competente mediante su publicación en la página web municipal.

En los servicios previamente contratados a precio cerrado, en el taxímetro no se mostrará importe alguno y en el módulo luminoso del vehículo se visualizará, en todo momento, que el mismo realiza un servicio previamente contratado.

En ningún caso, cualquiera que sea el servicio realizado se podrá exigir el pago de suplementos que no estén contemplados en el cuadro tarifario vigente”.

La redacción dada al artículo 38.3 implica que, para los servicios urbanos previamente contratados, las tarifas máximas a precio cerrado serán fijadas por el Ayuntamiento, quien además tendrá en sus manos el sistema de descuentos, lo que supone una intervención ni requerida ni deseable en el mercado de la movilidad ciudadana con conductor.

La limitación en la aplicación de descuentos, que debe ser establecida por el “ayuntamiento competente”, como señala la CNMC¹, “(...) supone de facto que la tarifa actúe como un precio fijo o incluso como precio focal que facilita la coordinación entre operadores. En definitiva, un sistema de tarifas de este tipo desincentiva que los operadores (taxis) compitan ofreciendo distintas combinaciones de precio y calidad incluso en los supuestos en que la normativa se lo permite. Además, impide la configuración de precios eficientes de mercado que sirvan para ajustar oferta y demanda en distintos momentos temporales.”

Esta situación impide la libre competencia en materia de precios en aquellos

¹ PRO/CNMC/003/18 sobre el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, que modifica la LOTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor

trayectos en los que conviven taxis y VTC, con el consecuente perjuicio para taxistas y usuarios. Así, la regla de unidad de mercado y competencia “mismo mercado, misma regulación”, no se cumple entre taxis y VTC en el segmento de los servicios contratados previamente (bien por radio-emisoras o por aplicaciones digitales); mientras las VTC tienen el precio libre, los taxis tienen una tarifa rígida que les perjudica a la hora de atender los servicios cuando no existe una alta demanda de los mismos, quedando en estos casos en preeminencia ante los usuarios las VTC.

A fecha de la emisión de este informe se ha demostrado que la convivencia de taxis y VTCs en la Comunidad de Madrid es perfectamente posible, y que la demanda de servicios de movilidad supera con creces la oferta disponible, de modo que se necesita que haya unidades de ambas modalidades en todo momento para atender a los usuarios. Esta afirmación puede comprobarse, por ejemplo, con la noticia del pasado 2 de noviembre de La Gaceta del Taxi², que señalaba el récord absoluto de servicios alcanzado por la cooperativa Radio Teléfono Taxi Madrid, batiendo con claridad el anterior récord alcanzado quince años antes. No parece ésta una situación compatible con un exceso de oferta, y sólo así puede entenderse que el mercado de la movilidad madrileño haya podido absorber, sin ninguna dificultad, las aproximadamente 8.500 licencias de VTC que existen en la actualidad.

Esta situación ha sido objeto de análisis por distintos agentes, lo que permite extraer las siguientes conclusiones:

1. Existe una mejora significativa de ingresos (43%) para los taxistas que trabajan con plataformas, frente a aquellos que sólo ejercen la contratación directa (paradas y mano alzada);
2. Las plataformas ya son la primera fuente de demanda (69% de los ingresos) para los taxistas digitalizados;
3. Los kilómetros recorridos en vacío se reducen de forma muy significativa en los taxistas que trabajan con plataformas, pasando del 54% al 35%, como consecuencia de la mayor eficiencia que propicia la digitalización. Esta característica redundante no sólo en una mayor eficiencia de los taxis, sino en una reducción de costes de combustible, una más adecuada amortización del vehículo y una reducción significativa de las

² <https://www.gacetadeltaxi.com/record-historico-de-servicios-en-rtt-madrid-10899>

emisiones de CO₂ a la atmósfera, en línea con los objetivos medioambientales de la Comunidad de Madrid.

El PD analizado ofrece una oportunidad única para profundizar en una regulación que ponga en el foco tanto al usuario, como la generación de empleo y el crecimiento económico. **La regulación debería tender a equiparar totalmente a las modalidades de taxis y VTC en las peticiones de servicios previamente contratados y permitir la libertad de precios en estos servicios.** En este sentido se ha pronunciado la CNMC³ al señalar que *“Se recomienda a las Administraciones competentes eliminar las tarifas reguladas en el sector del taxi, permitiendo la existencia de precios libres que se ajusten a las circunstancias del mercado”*. Desde la perspectiva de esta Dirección General, resulta esencial, tal y como propone la CNMC, analizar la posibilidad de la eliminación completa y para siempre de las tarifas reguladas en el sector del taxi, permitiendo la existencia de precios libres que se ajusten a las circunstancias del mercado. Vuelve a ser la CNMC⁴ quien insiste en que ***“La única opción normativa alineada con el interés general es establecer un régimen de libertad de entrada y libertad de precio en el transporte urbano de pasajeros en vehículo de turismo (taxi o VTC), en todos los segmentos del mercado y con libre prestación del servicio en todo el territorio nacional”***. Esta es, precisamente, la alternativa adoptada por países como Polonia o Croacia, en los que se aplica un régimen unificado de precios a taxis y VTC en precontratación, permitiendo la fijación del precio libremente; asimismo, en Holanda el sector del taxi tiene completa libertad de fijación de precios bajo el régimen de precontratación.

En cuanto a la habilitación competencial para que los municipios regulen la materia, el artículo 4.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, atribuye a los municipios, con carácter general, las competencias de ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. Sin embargo, el apartado 3 del mismo artículo dispone que *“cuando los servicios a los que se refiere el apartado 1 del presente artículo afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes*

³ Resultados Preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los Nuevos Modelos de Prestación de Servicios y la Economía Colaborativa (pág. 10)

⁴ 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- de 8 de junio de 2016,

Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior, según lo que, en su caso, establezcan las correspondientes normas de la Comunidad de Madrid”.

En lo que respecta al régimen de tarifas, el artículo 13.1 de la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, dispone que *“la autoridad local competente establecerá, con sujeción a la normativa general de precios, el régimen tarifario de los transportes urbanos de viajeros.”*

De esta redacción se infiere que la Comunidad de Madrid tiene competencia para determinar tanto la condición de máximas de las tarifas como la posibilidad de descuentos en las mismas, de modo que la fijación de tarifas se transforme en un sistema altamente eficiente y competitivo garantizando además los derechos de los usuarios. **Si el régimen tarifario dispuesto por la Comunidad de Madrid se estableciera directamente como tarifas máximas urbanas para todo tipo de servicios, facultaría de un modo automático la modulación de precios en horas de baja demanda (horarios valle) para atraer demanda mediante la actuación y el ajuste de la oferta y la demanda, permitiendo fidelizar clientes con promociones y programas de puntos, y atrayendo al taxi a los segmentos más jóvenes de la población,** en la actualidad mayoritariamente usuarios de las VTC.

Unas tarifas con descuentos libres permiten que toda la flota de taxis y VTC existente pueda estar a disposición simultánea de un usuario en una misma plataforma, de modo que la competencia se perfecciona y la calidad y experiencia al usuario se multiplican; en ese sentido, a mayor libertad, mayor competencia, con el consiguiente incremento de la demanda y el aumento de ingresos para los taxistas y la mejora del servicio para el usuario. Esa mayor competencia permite no sólo escoger al usuario, sino también al profesional del taxi, que tiene más libertad para decidir cuándo y dónde llevar a cabo su trabajo, mejorando la eficiencia del mercado.

Así pues, y considerando las claras ventajas para el ciudadano de un modelo que apueste tanto por la convivencia como por la libertad de elección en un marco de libre mercado, además de las ganancias que, como hemos señalado, supone un mercado regulado en cuanto a su acceso como el actual, y con el objetivo de permitir que el precio final fluctúe libremente por debajo de la tarifa máxima, sin encorsetamientos derivados de una mayor

intervención que penalizaría a los usuarios y a los propios taxistas, **se recomienda mantener la redacción del artículo 38.3 propuesta en el anterior PD, sometido a informe de observaciones en septiembre de este mismo año**, cuyo tenor literal era: “(...) *No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando se trate de servicios previamente contratados, las tarifas tendrán el carácter de máximas de forma que puedan ser realizados a precio cerrado y el usuario conocer éste antes de su realización. Este precio no podrá superar el estimado para ese recorrido conforme a las tarifas vigentes y sobre el mismo los ayuntamientos, en ningún caso, podrán limitar los posibles descuentos o reducciones que sus prestadores pretendan realizar.*”

Los efectos de aplicar esta actuación favorable a la libre competencia (limitada en cualquier caso, recordemos, debido a las barreras de entrada al mercado, y que hoy, buscando la solución del problema, no pondremos en cuestión), permitirán al taxi competir con las VTC en condiciones de igualdad en el mercado de precontratación, algo que, hoy, es una necesidad imperiosa para los usuarios y los taxistas, que ganarían independencia respecto a las emisoras como “único medio de comercialización tradicional”, fomentando la inversión y la renovación del sector. Siempre bajo la premisa de mismo mercado, mismas reglas, y sin ánimo de ser exhaustivos, los beneficios que traería la posibilidad de ofrecer libertad de precios en precontratación a la tarifa del taxi serían los siguientes:

- **Competencia en mejores condiciones con las VTC.** Sin flexibilidad en las tarifas y con una demanda deprimida como consecuencia de la recesión económica que se avecina, los taxistas tendrían serias dificultades para competir con otros servicios de movilidad urbana y, en especial, con las aproximadamente 8.500 VTC existentes en Madrid, las cuales disponen de libertad de precios, pudiendo adaptar sus tarifas a la demanda existente en tiempo real, lo que coloca al taxi en una posición de desventaja competitiva.
- **Adaptación tecnológica.** El cambio cultural que han introducido las aplicaciones móviles muestra una tendencia a la caída de los servicios de calle frente a los precontratados a través de emisora o aplicación. Para facilitar la transición del sector a esta nueva realidad, es esencial que el taxi disponga de mecanismos de flexibilidad que le permitan una adaptación rápida y disponer de herramientas para que exista competencia real con las VTC. Las plataformas digitales facilitan el acceso libre y sin cuotas u otras obligaciones a los taxistas, a diferencia de las emisoras tradicionales.

- **Servicio más eficiente y de mayor calidad.** La implantación de la tecnología en el taxi puede contribuir a mejorar la calidad del servicio, así como a un uso más eficiente de los recursos. Por ejemplo, la posibilidad de que los taxistas puedan realizar retornos en carga, a un precio menor que el fijado como máximo, contribuye a evitar la circulación en vacío, que congestiona y contamina. Así mismo, los sistemas de calificación de los servicios por parte de los pasajeros que facilitan las aplicaciones incentivan sin lugar a duda una mejora continua en la calidad de los servicios prestados por transportistas como los taxistas.
- **Más ingresos.** La posibilidad de flexibilizar las tarifas en precontratación permite que el servicio del taxi se ajuste mejor a las fluctuaciones de demanda, pudiendo ofrecer descuentos en las horas valle, fidelizar clientes con promociones, programas de puntos y atraer a los segmentos más jóvenes al taxi, así como a las empresas (sistema B2B) para la movilidad de sus empleados. Incrementar la ocupación de los vehículos, situada en los momentos previos a la pandemia en niveles del 46%, va a resultar clave para la recuperación del sector y para la sostenibilidad de las ciudades, y para ello es esencial que aquel disponga de flexibilidad de precio, que le permita ampliar la base de usuarios.
- **Optimización de la demanda y la oferta de servicios con las necesidades del mercado.** El mecanismo del precio alinea los incentivos de oferta y demanda y promueve un funcionamiento eficiente del mercado. Por un lado, logra estimular la demanda de los servicios del taxi en horas valle y, por otro, el corredor de precios por encima de la tarifa funciona como estímulo para la oferta en los momentos de más necesidad, garantizando que los conductores se dirigen allí donde sus servicios son más necesarios.
- **Mejores oportunidades de ingresos para los conductores.** Se estima que este mecanismo redundaría en un incremento de las ganancias horarias de los conductores que utilicen plataformas digitales. Los taxis serían elegibles para completar viajes en momentos de alta demanda, cuando la tarifa dinámica supera los máximos establecidos por el taxímetro.
- **Reducción en el porcentaje total de viajes en tarifa dinámica.** Al aumentar la oferta gracias a la eliminación de las restricciones horarias y tarifarias, así como al mantener la elegibilidad del taxi para recibir ofertas de precio incrementado cuando el mercado sufre mayores desajustes, se consigue recuperar más rápido el equilibrio entre oferta y demanda, reduciendo el porcentaje total de viajes en tarifa dinámica. Dicho de otro

modo, en momentos de muy alta demanda, el sistema de precios dinámicos se activaría también en los taxis, de forma que aumentaría la capacidad del mercado para responder a la demanda incorporando nuevas unidades, que permitirían una respuesta rápida y eficaz, corrigiendo el desajuste antes y restaurando el equilibrio en el sistema de transporte.

- **Reducción de los tiempos de espera de los usuarios.** Un mercado más eficiente y más líquido, esto es, con un mayor nivel de solicitudes por km² y un superior número de conductores únicos disponibles por km², contribuiría a reducir de forma significativa los tiempos de espera y los kilómetros recorridos en vacío.
- **Mejora de la experiencia del usuario y del conductor.** Las plataformas generan un efecto de escala de redes, en función del cual cuantos más conductores se encuentren disponibles, menores serán los tiempos de recogida, mayores los niveles de utilización, menos los kilómetros recorridos en vacío, mayores las ganancias, etc.
- **Efecto positivo de la competencia.** Permite desactivar las presiones sectoriales respecto a fijación y elevación de precios (más aún en un probable escenario de inflación), y otros muchos efectos beneficiosos que eliminan vicios del sistema en el que operan los titulares de licencia y que perjudican a usuarios y administraciones, así como a los propios taxistas no involucrados en intereses de las entidades sectoriales y a los ciudadanos en general.

A las anteriores observaciones se suma la valoración positiva de esta Dirección General de todas aquellas medidas tendentes a flexibilizar las condiciones de prestación de servicios, con el consiguiente impacto económico favorable tanto en el sector como en el ciudadano. De nuevo, sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar el aumento del número de licencias de autotaxi por titular, o la mayor flexibilidad en la fijación de los horarios y de los días de servicio, o las excepciones a la obligación del color blanco de los taxis y de ciertos distintivos en determinados casos o licencias de autotaxi en caso de arrendamiento ordinario o renting.

- Observaciones por suponer restricciones a la libre competencia

El PD establece:

“Nueve. El artículo 37.2 queda redactado en los siguientes términos:

2. No obstante lo dispuesto en el punto anterior, los ayuntamientos, incluso aquellos que se encuentren integrados en alguna de las áreas territoriales de prestación conjunta

existentes, previo informe de las asociaciones representativas de los titulares de licencias y de los usuarios y consumidores con implantación en su territorio, y del órgano competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid, autorizarán la prestación de servicios con contratación previa por plaza con pago individual, siempre que se cumpla lo previsto en el artículo siguiente, y se contraten a través de medios electrónicos que permitan garantizar los derechos de los usuarios respecto de las tarifas que les sean de aplicación, conforme a lo que se dispone en el artículo 38.3 de este reglamento.

En estos casos el informe del órgano competente en materia de transportes de la Comunidad de Madrid tendrá carácter vinculante (...).”

“Doce. Se modifica el título y contenido del artículo 41 queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 41. Regulación y organización del servicio.

1. Los ayuntamientos o los órganos gestores de las áreas de prestación conjunta de servicios podrán establecer, previo informe de las asociaciones representativas del sector, reglas de regulación y organización del servicio a fin de garantizar, en todo momento, la prestación del servicio de taxi en su ámbito territorial.

“Trece. Se modifica el artículo 42, que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 42. Documentación a bordo del vehículo.

1. Durante la realización de los servicios regulados en este reglamento, se deberá llevar a bordo del vehículo los siguientes documentos:

(...)

i) Cualquier otro documento que sea establecido por los Ayuntamientos, previo acuerdo con las organizaciones representativas del sector (...).”

La participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector del taxi con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas supone una clara restricción a la libre competencia, y así lo considera la CNMC⁵ debido a la existencia de información asimétrica entre los operadores y la Administración; los primeros poseen más información sobre el mercado, y pueden tener incentivos a participar en el proceso, aportando una información parcial o sesgada, con lo que este tipo de mecanismos de consulta presenta un elevado riesgo de derivar en un sistema de autorregulación o corregulación.

Por ello, siguiendo a la CNMC y para evitar dicho riesgo, **esta participación debe evitar que la Administración que ostenta la potestad regulatoria tenga en cuenta de forma predominante los intereses de estas asociaciones, puesto que la exigencia de una regulación socialmente óptima debe eludir el favorecimiento de intereses distintos al interés general.**

⁵ Resultados Preliminares E/CNMC/004/15, Estudio sobre los Nuevos Modelos de Prestación de Servicios y la Economía Colaborativa, pág. 176

- Evaluación ex post

En aras a garantizar la mejora regulatoria y en atención al principio general de intervención de las administraciones públicas, **se considera adecuada la incorporación al PD de una disposición que garantice la evaluación ex post del impacto de la norma, así como la adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir en este sector.**

- **CONCLUSIONES**

1. La redacción dada al artículo 38.3 impide la libre competencia en materia de precios en aquellos trayectos en los que conviven taxis y VTC, con el consecuente perjuicio para taxistas y consumidores. Como hemos señalado, la libertad de precios en la precontratación mejora la competencia en un mercado regulado y parcelado en el que el acceso sigue sin ser libre; supondría, además, enormes beneficios no sólo para los usuarios sino también para los conductores, que verían incrementar sus ingresos.
2. Si el régimen tarifario dispuesto por la Comunidad de Madrid se estableciera directamente como tarifas máximas urbanas para todo tipo de servicios, facultaría, mediante el juego automático de la oferta y la demanda, la modulación de precios en horas de baja demanda (horarios valle), para atraer demanda, fidelizar clientes con promociones y programas de puntos, y atraer a los segmentos más jóvenes al taxi.
3. La Administración debe evitar que la participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector implique tener en cuenta de forma predominante los intereses de estas asociaciones, puesto que la exigencia de una regulación socialmente óptima debe eludir el favorecimiento de intereses distintos al interés general.



**Comunidad
de Madrid**

4. Se considera adecuada la incorporación al PD de una disposición que garantice la evaluación ex post del impacto de la norma, así como la adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir en este sector.

Madrid a fecha de firma
El Director General de Economía