

PROPUESTAS DE CAMBIO REGULATORIO ANTE EL CONFLICTO TAXI/VTC A PARTIR DE LA ÓPTICA DE COMPETENCIA¹

Proposals for regulatory changes regarding the taxi/VTC conflict from an antitrust perspective

Xavier PUIG I SOLER

Técnico de la Dirección General de la Autoritat Catalana de la Competència

Marc REALP I CAMPALANS

Director General de la Autoritat Catalana de la Competència

Resumen

El principal objetivo de este artículo es el de formular propuestas de regulación que permitan al legislador hacer confluir los fines perseguidos por la regulación vigente en el ámbito del taxi/VTC con el máximo respeto a los principios de libertad de empresa y competencia.

Este trabajo parte por tanto de una tarea descriptiva de la regulación actual y de las negativas y extremas consecuencias que conlleva en términos de competencia y que reiteradamente ha manifestado la Autoritat Catalana de la Competència. En definitiva, se expone la necesidad social —en términos de competencia y por tanto de bienestar del consumidor— de buscar alternativas al marco regulatorio actual.

Con el fin de garantizar que las medidas alternativas propuestas se encuentren alineadas con los fines declarados por parte del regulador, el primer punto de esta tarea ha consistido en la exploración de los objetivos expresamente declarados por el legislador y, una vez determinados los mismos, se proponen alternativas regulatorias alineadas con dichos objetivos y que generarían una menor distorsión en términos de competencia.

De entre las medidas propuestas, destaca una delimitación más precisa de los trayectos que efectivamente pueden considerarse de interés general y, caso de ser deficitarios, optar por su subvención directa de forma que no exista justificación posible a una limitación de la competencia ni intra ni inter modal.

Abstract

The main objective of this article is to formulate regulatory proposals that allow the legislator to bring together the aims pursued by the regulation in force in the field of taxi / VTC with the utmost respect for the principles of freedom of enterprise and competition.

¹ Las consideraciones y comentarios de los autores recogidas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los mismos. No reflejan ni comprometen las posiciones presentes o futuras de la institución en la cual prestan servicios.

This work is therefore based on a descriptive task of the current regulation and the negative and extreme consequences that it entails in terms of competition and which the Catalan Autoritat de la Competència has repeatedly stated. In short, the social need—in terms of competition and therefore of consumer welfare—to seek alternatives to the current regulatory framework is exposed.

In order to ensure that the proposed alternative measures are aligned with the purposes declared by the regulator, the first point of this task has been the exploration of the objectives expressly stated by the legislator and, once determined, they propose regulatory alternatives aligned with these objectives and that would generate less distortion in terms of competition.

Among the proposed measures, a more precise delimitation of the paths that can effectively be considered of general interest stands out and, if they are deficient, opt for their direct subsidy so that there is no possible justification for a limitation of competition either intra or inter modal.

Palabras clave: Regulación | Liberalización | Costes de transición a la competencia | Servicios económicos de interés general | Evaluación del impacto competitivo de las normas | Transporte |

Keywords: Regulation | Liberalization | Stranded costs | Services of general economic interest | Competition assessment in regulatory Impact Analysis | Transport |

Es de rigurosa actualidad el llamado “conflicto del taxi” que enfrenta, por un lado, los taxistas y, por otro, las empresas y conductores de VTC.

Esta situación ha entrado de lleno en el debate público y, consecuentemente, han proliferado las opiniones en relación con la misma.

La presente contribución pretende aportar, entre el referido alud de manifestaciones, una visión distinta que englobe en sí misma un triple enfoque de índole jurídica, económica (de competencia) y de gestión pública.

Este triple enfoque se materializa en tres apartados claramente diferenciados. El primero, jurídico, presentando el marco normativo de referencia (centrado particularmente en *Catalunya*). El segundo, de valoración en términos de competencia de la incidencia en sentido material (económico) del marco normativo actual. El tercero y último bloque se corresponde con la visión de gestión pública; es decir, se analizan los objetivos de regulación del sector y los principales instrumentos para hacerlos efectivos. A la vista de dichos instrumentos, se plantean alternativas al objeto de alcanzar esos mismos objetivos.

I. PERSPECTIVA JURÍDICA: LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD TAXI/VTC EN CATALUNYA

A. Marco normativo de la actividad del Taxi

A nivel catalán, la actividad de taxi se encuentra esencialmente regulada por la Ley 19/2003, de 4 de julio, del taxi (en adelante, la “Ley del Taxi”)² así como en los reglamentos y ordenanzas locales.

Asimismo, la actividad de mediación vinculada con estos servicios también está regulada en Catalunya mediante el Decreto 314/2016, de 8 de noviembre, por el que se determinan las condiciones específicas de contratación y comercialización de servicios de taxi y el régimen jurídico de la actividad de mediación (en adelante, “Decreto 314/2016”). No obstante, el Decreto 314/2016 fue impugnado por parte de la CNMC.

B. Marco normativo de la actividad de VTC

El legislador catalán hasta hace relativamente poco tiempo se había mostrado menos proactivo en relación con la actividad de VTC. Así, aunque la *Generalitat de Catalunya* tiene atribuida en exclusiva la competencia sobre los transportes terrestres de viajeros que transcurran íntegramente por el territorio de Catalunya (artículo 169 del Estatuto de Autonomía de *Catalunya*), no ha sido hasta el año 2017 que ha producido normativa vinculada a esta actividad.

En concreto, se aprobó el Decreto Ley 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas (en adelante, el “DL 5/2017”) que establece exigencias adicionales a las ya previstas en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, “LOTT”)³.

² «DOG» núm. 3926, de 16 de julio de 2003. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-15897-consolidado.pdf> «BOE» núm. 189, de 8 de agosto de 2003.

³ «BOE» núm. 182, de 31/07/1987. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17803>

En consecuencia, dicha actividad normativa de ámbito autonómico no ha desplazado la normativa estatal en la materia, siendo por tanto de aplicación concurrente.

Asimismo, desde una óptica material, la regulación aplicable en territorio catalán es esencialmente coincidente con la regulación de aplicación al conjunto del Estado. Y es que el contenido del DL 5/2017 es muy similar al del Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, por el que se establecen normas complementarias en el ROTT (en adelante, "RD 1076/2017")⁴.

Esta coincidencia material también se sustenta en la aplicación en territorio catalán tanto del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, "ROTT")⁵ como de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la cual se desarrolla la sección segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de arrendamiento de vehículos en conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante, "Orden FOM/36/2008"). Ambas normas fueron modificadas en el año 2015 con la adopción del Real Decreto 1057/15 y la Orden FOM/2799/2015 si bien el Tribunal Supremo anuló — en base a la STS de 4 de junio de 2018⁶— los dos primeros párrafos del artículo 181.2 ROTT en la redacción dada por dicho RD 1057/15 y la disposición transitoria única del mismo. Cabe asimismo destacar que el Real Decreto Ley, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor⁷, imita el ámbito de actuación de los titulares de autorizaciones VTC a la realización de trayectos interurbanos.

Esta equivalencia regulatoria (Estado/Generalitat) en relación con la actividad puede cambiar en la medida que la Generalitat ha anunciado que está trabajando en una nueva normativa para el conjunto del sector (taxi y VTC)⁸.

Desde una óptica competencial, también son relevantes la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de Regulación del Transporte de Viajeros por carretera mediante vehículos de motor (en adelante, "Ley transporte viajeros") y la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, "Ley AMB"). Ambas han sido recientemente modificadas mediante la aprobación del Decreto Ley 4/2019 de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el alquiler de vehículos con conductor (en adelante "DL 4/2019")⁹.

El referido DL 4/2019 no sólo ha incidido en las normativas indicadas sino que también ha establecido condiciones específicas al ejercicio de esta actividad especialmente relevantes como es la fijación de un tiempo mínimo de 15 minutos de prereserva, lo que conlleva la imposición de ineficiencias artificiales al ejercicio de la actividad VTC.

En un ámbito infraautonómico catalán también debe formar parte de la presente presentación normativa el Reglamento de ordenación de la actividad de transporte

⁴ «BOE» núm. 317, de 30 de diciembre de 2017, páginas 130798 a 130799. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-15847

⁵ «BOE» núm. 241, de 08/10/1990. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-24442>

⁶ <http://www.poderjudicial.es/search/openDocument/e8c657b6643b9299>

⁷ «BOE» núm. 236, de 29 de septiembre de 2018, páginas 93730 a 93737 (8 págs.) <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/09/28/13>

⁸ <https://participa.gencat.cat/processes/avlleitaxivtc>

⁹ «DOGC» núm. 7800, de 31 de enero de 2019, páginas 1 a 9. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2019-90273>; <https://www.boe.es/ccaa/dogc/2019/7800/f00001-00009.pdf>

urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, “Reglamento AMB doble autorización”)¹⁰ y el Reglamento por el que se establecen las condiciones de explotación de las autorizaciones de transporte de viajeros en vehículos con conductor de hasta nueve plazas (VTC), cuando prestan los servicios urbanos en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, “Reglamento AMB precontratación”)¹¹. El Reglamento AMB precontratación se encuentra en estos momentos suspendido cautelarmente y ha sido impugnado por parte de la ACCO¹².

II. VALORACIÓN DESDE UNA ÓPTICA DE COMPETENCIA

A. Limitación extrema en términos de competencia

Hace casi 7 años la *Autoritat Catalana de la Competència* publicó un primer documento en relación con este sector (Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor)¹³ donde ya se apuntaba la indebida restricción de la actividad de VTC con el fin de evitar las crecientes presiones competitivas que generaba al sector del taxi; presiones cada vez más intensas por la irrupción de las nuevas tecnologías que han posibilitado que el servicio VTC pueda ser prestado de forma casi inmediata (así, mientras el taxi tiene en exclusiva la contratación inmediata —ya sea a mano alzada o en parada— los VTC han podido ofrecer una contratación semi inmediata a través de la contratación a través de dispositivos móviles junto con una red extensa de vehículos a disposición de los potenciales usuarios).

Esta creciente competencia, ha desencadenado múltiples reacciones regulatorias a las que la ACCO ha reaccionado sistemáticamente.

En el año 2016 se emitió informe relativo al Decreto 314/2016 (relativo a la contratación y comercialización de servicios de taxi)¹⁴.

Más recientemente, la ACCO no sólo informó¹⁵, sino que también impugnó el “Reglamento AMB doble autorización” al considerar que su objetivo era el de limitar la competencia e incluso expulsar del mercado operadores de VTC que ya estaban operando en el ámbito de la Área Metropolitana de Barcelona.

Asimismo, a la vista del creciente interés suscitado en relación con este sector de actividad, la ACCO confeccionó y publicó un nuevo estudio: “*Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alquiler con conductor*”¹⁶.

Por último, las recientes actuaciones de la ACCO en este ámbito han consistido en

¹⁰ Aprobado en sesión de 26 de junio de 2018. https://bop.diba.cat/_scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2018&07/022018014131.pdf&1

¹¹ Aprobado en sesión de 21 de mayo de 2019. <https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2019&06/022019010274.pdf&1>

¹² http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20190715_NdP_la_04_2019_D_EF.pdf

¹³ http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/reflexiones_taxi_vtc_esp.pdf

¹⁴ Informe 26/2016 http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/IR-26-2016-Descret-serveis-mediacio-taxi-CAST.pdf; Nota de prensa: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20161214-NdP-IR-26-2016-CAT-ESP.pdf

¹⁵ Informe 32/2017 – Regulación Metropolitana VTC http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20180321_IR_32-2017_esp.pdf; Nota de prensa: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20180322-NdP-def-IR-32-2017.pdf

¹⁶ http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20180628_estudi_taxi_veh_lloguer_esp.pdf Video: <https://www.youtube.com/watch?v=9TTiy7MaUfg>

múltiples posicionamientos públicos relativos a la imposición de un plazo mínimo de prerreserva en relación con el inicio de la actividad de los servicios de VTC. En particular, se hizo pública una primera nota de prensa a principios de 2019¹⁷ y, escasos diez días después, una segunda comunicación pública¹⁸, ambas vinculadas al DL 4/2019, el cual fue también posteriormente objeto de un informe de regulación¹⁹. También ha informado negativamente²⁰ la aprobación inicial del Reglamento AMB que fijaba un plazo mínimo de precontratación del servicio VTC de 60 minutos.

Es una constante en todos estos trabajos el destacar que la regulación del taxi limita de forma extrema la competencia en la medida que establece barreras insalvables a la entrada (*numerus clausus*) e importantes limitaciones al ejercicio de la actividad (regulación de tarifas) y regulación de horarios (turnos). Asimismo, tal y como se ha señalado anteriormente, esta voluntad de precisamente limitar la competencia de esta actividad incluso ha conducido al legislador a evitar no solo competencia interna dentro del sector del taxi —intra modalidad del servicio— (límite de operadores y precios y turnos regulados) sino también la externa —inter modalidades de servicio— en relación con la actividad VTC (a través de la diferenciación artificial entre ambos servicios). En definitiva, el legislador ha introducido cargas muy significativas y de difícil/imposible justificación (si no fuera por el objetivo precisamente de limitar la competencia) y diferenciaciones artificiales en relación con actividades que son, de la óptica de los potenciales usuarios del servicio, equivalentes (nuevamente con el fin de obstaculizar la competencia intra modalidad).

A la vista de este importante impacto negativo en términos de competencia, **la ACCO** —así como el conjunto de autoridades de competencia— **ha recomendado persistentemente la reformulación de la normativa del sector del taxi y VTC con el fin de poder incrementar el grado de competencia en esta actividad. Estas recomendaciones se pueden resumir en el establecimiento de una regulación homogénea en relación con actividades esencialmente equivalentes (taxi/VTC), la eliminación del *numerus clausus* u la liberalización de tarifas y turnos.**

B. Opción de modelo regulatorio

No obstante lo anterior, el propio **Tribunal Supremo**²¹ **concluyó de forma clara que no se podía compeler al legislador a optar por un modelo más respetuoso con la libre competencia, sino que era decisión del propio legislador** escoger una opción regulatoria donde impere la libre competencia u otro donde impere un mayor control público sobre la actividad que pivota sobre la consideración que se trata de una actividad privada de interés general.

«El sector del taxi, responsabilidad de las administraciones autonómicas y locales, aunque en sentido técnico jurídico no es un servicio público, siempre se ha considerado un servicio de interés general, sometido a una intensa reglamentación (que incluye la regulación tarifaria y una contingentación del número de licencias)»

¹⁷ http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/nota-premsa-VTC.pdf

¹⁸ http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20190121-NdP-VTC-TAXI.pdf

¹⁹ Informe 38/2019 http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20190206_ir_38_esp.pdf

También es especialmente interesante el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de 22 de febrero de 2019 (en catalán) <https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20190415134740-1.pdf>

²⁰ http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20190417_IR-39-2019-Reglament-AMB-serveis-urbans-VTC_DEF_CAST.pdf

²¹ STS de 4 de junio de 2018.

para garantizar su calidad y seguridad, con exigencias que convierten su prestación en más onerosa. Si se mantiene dicha concepción del servicio del taxi —lo que, en gran medida, es una opción que corresponde a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos—, deberán imponerse determinadas limitaciones al servicio de VTC, dado que, de lo contrario, este servicio acabaría encargándose de la mayoría de los servicios más rentables puesto que se ofrecen en condiciones menos onerosas que los taxistas. De este modo, el conjunto de limitaciones tiene por objeto permitir una competencia equilibrada entre ambas modalidades de transporte urbano y hacer posible el mantenimiento del servicio del taxi en su concepción tradicional, y que se mantiene en la actualidad como un servicio de interés general». «El mantenimiento de un servicio de transporte urbano de este tipo es un objetivo legítimo de los poderes públicos, y asegurarlo puede considerarse una razón imperiosa de interés general que justifica medidas reguladoras respecto a los servicios análogos en el mismo segmento del mercado, aunque dichas medidas afecten a la competencia y al derecho de establecimiento, siempre y cuando las medidas adoptadas sean necesarias y proporcionadas» (FJ Sexto).

Si bien este pronunciamiento del Tribunal Supremo no exige que las decisiones públicas estén en todo caso orientadas a conseguir el máximo interés general y nunca un interés particular o parcial. Asimismo, des de una perspectiva más técnica, las medidas regulatorias que eventualmente se propongan deberían fundamentarse, en la medida de lo posible, en análisis objetivos.

III. PROPUESTA DE MECANISMOS ALTERNATIVOS MÁS PROCOMPETITIVOS QUE PERMITEN ALCANZAR LOS MISMOS OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR EL LEGISLADOR

Es precisamente en atención a que el propio Tribunal Supremo ha determinado que estamos ante una decisión sobre el modelo de regulación de la actividad que se ha considerado oportuno analizar cuáles han sido los principales objetivos perseguidos por el regulador con el fin de explorar mecanismos alternativos que, aun manteniendo su eficacia respecto dichos objetivos, generan una menor distorsión en términos de competencia.

A. Objetivos de la regulación

a. Objetivos de la regulación de la actividad de taxi

La Ley del Taxi establece en su preámbulo que el taxi es una "actividad privada reglamentada que complementa las prestaciones propias del transporte colectivo", y que su regulación responde a los siguientes principios (recogidos en su artículo 3):

- (i) la intervención administrativa, fundamentada en la necesaria garantía de interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio;*
- (ii) el equilibrio económico de la actividad y la suficiencia del servicio, que se concreta en la limitación del número de autorizaciones de la actividad y el establecimiento de tarifas obligatorias;*
- (iii) la universalidad, la accesibilidad y el respeto de los derechos de los usuarios.*

b. Objetivos de la regulación de la actividad de VTC

En el ROTT se encuentra expresamente la voluntad del legislador de diferenciar la actividad de arrendamiento con conductor de la de los servicios de taxi: *"Dentro de la actividad de arrendamiento con conductor se encuadra fundamentalmente la actividad que legalmente venían realizando los vehículos provistos de licencia municipal de la clase C, llamados especiales o de abono, estableciéndose en relación con la misma las reglas precisas para perfilar con nitidez la actividad, realizando su necesaria distinción de los servicios de taxis"*.

El DL 5/2017 incide en cambio en el equilibrio entre la actividad de taxi y VTC. En concreto, en su preámbulo expone que dicha intervención regulatoria persigue: *"incidir en la ordenación de estos servicios de transporte de viajeros, de modo que queden garantizados, especialmente los derechos de los usuarios pero también un correcto desarrollo de la movilidad con estos tipos de vehículos, y, en general, la seguridad jurídica del entorno en el cual se prestan los Servicios"*. Es decir, plantea un triple objetivo:

- (i) *Derechos de los usuarios.*
- (ii) *Correcto desarrollo de la movilidad.*
- (iii) *Seguridad jurídica.*

En cambio, el preámbulo de la Orden FOM/36/2008 es especialmente sucinto y únicamente hace referencia a garantizar una prestación de los servicios *"con vehículos más modernos y de mayor calidad, y, por otra, la simplificación de la tramitación en el otorgamiento de las preceptivas autorizaciones, así como una mejora de la gestión empresarial"*.

Más recientemente, se aprobó el Reglamento AMB doble autorización. En su preámbulo, se expone que se trata de una *"actividad de las definidas por el artículo 238.1 de la LMRLS como de interés general ejercida por particulares"* y se pone de relieve la creciente semejanza entre los servicios de taxi y VTC *"Los estudios e informes aportados por los servicios del AMB han puesto de manifiesto la evolución de la configuración de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor como modalidad de transporte discrecional de viajeros, que han pasado de los llamados «transportes de lujo» —basados en las características de los vehículos adscritos en las autorizaciones y en los servicios especiales para los que se contrataban — a los servicios ordinarios de transporte con conductor de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas"* hasta señalar que *"se ha convertido en un medio más de transporte de vehículo de alquiler con conductor, en una clara y evidente coincidencia con los servicios tradicionalmente prestados por el taxi, y únicamente diferenciados por la contratación previa, las características del vehículo y la modalidad de cobro sin taxímetro"*.

Más particularmente en relación con los objetivos perseguidos, el referido reglamento singulariza dos conceptos, cuales son la sostenibilidad ambiental y económica: *"Las políticas públicas en el ámbito de la movilidad y el transporte se fundamentan en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental y económica"*.

El Govern de la Generalitat de Catalunya ha aprobado a principios de 2019 el DL 4/2019 que persigue, según consta en su preámbulo, un doble objetivo: garantizar el cumplimiento conforme los vehículos VTC no circulan sin pasaje y el conseguir garantizar los derechos de los usuarios otorgándoles un plazo de desistimiento:

"En la medida que el apartado 1 del artículo 182 [ROTT] citado impone que, cuando los vehículos están ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, sólo pueden circular si se justifica que están prestando un servicio"

previamente contratado, que el contrato de arrendamiento ha de estar previamente cumplimentado al inicio de la prestación del servicio contratado y que no pueden en ningún caso circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de clientes permaneciendo estacionados, es necesario establecer circunstancias objetivas para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones citadas y, a la vez, proteger los derechos de las personas usuarias del servicio. Por esta razón, el Decreto ley considera que ha de transcurrir un plazo mínimo de 15 minutos entre la contratación y la prestación efectiva del Servicio".

"Y lo hace con una doble condición: en primer término, de protección de los usuarios, que han de poder tener identificado un tiempo mínimo para poder tomar una decisión sobre el servicio que han precontratado pero que no se les ha llegado a prestar todavía, como sucede en cualquier ámbito en el que se contratan servicios. Y, en segundo término, porque es necesario que la Administración vele por su cumplimiento y disponga al efecto de elementos objetivables que garanticen el control efectivo de estas condiciones de prestación de los servicios, en los términos que recoge, una vez más, la disposición adicional del Real decreto ley 13/2018, en su apartado b)".

No obstante, en la presente tarea de identificación de los objetivos perseguidos con la regulación, también es particularmente interesante analizar consideraciones públicas realizadas en los momentos coetáneos a la toma de decisión regulatoria. En este sentido, resulta particularmente relevante atender al posicionamiento de la AMB de 18 de enero de 2019²² en el que se explicita que se persigue evitar una competencia indeseada entre taxis y VTC. Ante estos hechos, la AMB manifiesta que:

"3. La propuesta de establecer un plazo de precontratación de sólo 15 minutos se considera absolutamente insuficiente, imposible de controlar y desvirtúa el concepto y la finalidad de la precontratación, y a la práctica lleva a la confusión y competencia inadecuada con el Servicio del Taxi.

4. La AMB considera que el Govern de la Generalitat debería replantear este plazo de precontratación y fijar uno más amplio, proporcional y ajustado a las características propias de los VTC y que evite cualquier confusión o competencia indebida con el Servicio del Taxi."

Davant d'aquests fets, l'AMB manifesta que:

1. Els serveis del Taxi i dels VTC són serveis diferenciats per les seves funcions i per les condicions en què han de donar servei.
2. L'establiment d'un termini de temps suficient per a la precontractació és un dels aspectes essencials que caracteritzen la prestació del servei dels VTC i que el diferencien del servei del Taxi, juntament amb altres aspectes definits legalment com la forma i les condicions de la sol·licitud dels seus serveis, captació de clients, recorreguts mínims i màxims, dies i horaris obligatoris de servei i especificacions tècniques.
3. La proposta d'establir un termini de precontractació de sols 15 minuts es considera absolutament insuficient, impossible de controlar i desvirtua el concepte i la finalitat de la precontractació, i a la pràctica porta a la confusió i competència amb el servei del Taxi, cosa que precisament és el que es tracta d'evitar.
4. L'AMB considera que el govern de la Generalitat s'hauria de replantejar aquest termini de precontractació i fixar-ne un de més ampli, proporcional i ajustat a les característiques pròpies dels VTC i que eviti qualsevol confusió o competència inadeguada amb el servei del Taxi.
5. L'AMB presentarà la seva proposta de reglament de la prestació del servei de VTC en l'àmbit metropolità, una vegada finalitzi el termini de consulta i participació prèvia que s'ha obert, sobre la base de les seves pròpies competències i de les que resultin del decret llei anunciat avui pel conseller de Territori i Sostenibilitat.
6. En aquest reglament l'AMB inclourà el mateix termini de precontractació que finalment es recull en el decret llei de la Generalitat i no cap altre, per evitar qualsevol nova impugnació que en pogués comportar la suspensió judicial.
7. L'AMB considera impropï que si el Govern de la Generalitat dona a entendre que és possible un termini de precontractació més ampli, no vulgui cobrir-lo amb la major seguretat jurídica que dona una llei, i en canvi vulgui traspasar al responsabilitat a l'AMB quan és prou sabut que seria molt més atacable.

²² <http://www.amb.cat/s/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notaprensa/posicionament-de-l-amb-davant-la-proposta-del-conseller-de-territori-i/7357384/11696.html>

El reglamento aprobado todavía más recientemente por parte también de la AMB (Reglamento AMB precontratación) determina que también son objetivos de la regulación aspectos como: *“la calidad del aire al medio urbano, en la congestión y seguridad vial y en la correspondiente utilización del dominio público viario”*.

Por último, en términos del Tribunal Supremo²³

*“El servicio de taxis está concebido en la actualidad como una modalidad de transporte urbano mediante vehículos de turismo que constituye un servicio de interés público y respecto al que las administraciones responsables tratan de garantizar unos determinados niveles de **calidad, seguridad y accesibilidad**.”*

En definitiva, del análisis de la regulación del sector del taxi/VTC se puede deducir que sus **objetivos materiales principales** consisten en garantizar la **accesibilidad** (en todas sus dimensiones: esencialmente, oferta suficiente y precios asequibles), la **calidad** y **evitar problemas de congestión y contaminación**. Es decir, tienen relación con los dos aspectos esenciales del servicio (poder acceder al mismo y la calidad) y con las dos principales externalidades negativas derivadas de la propia actividad (congestión y contaminación). Estos objetivos también pueden categorizarse como: 1) Acceso, 2) Calidad, 3) Externalidades.

Asimismo, también resulta destacable la preocupación por la seguridad jurídica en el sentido de no introducir modificaciones que alteren bruscamente el *status quo*.

B. Instrumentos regulatorios específicos

Con el fin de sugerir instrumentos alternativos a los utilizados hasta el momento por el legislador, resulta esencial no sólo realizar un trabajo de apreciación y determinación de los objetivos perseguidos sino también los instrumentos efectivamente empleados a tales fines.

Estos mecanismos que caracterizan el modelo de prestación del servicio de taxi son principalmente los siguientes:

- Limitación cuantitativa en el número de licencias (*numerus clausus*). Art. 48.3 LOTT y artículo 6 Ley del Taxi.
- Doble licencia. Artículo 7 Reglamento AMB doble autorización (impugnado y suspendido)²⁴.
- Prohibición de denegación injustificada del servicio. Artículo 25 y 40 d) Ley del Taxi.
- Establecimiento de un régimen tarifario. Artículo 3 b) y 31 de la Ley del Taxi.
- Exigencias de calidad. Artículo 24.1 c) y d) de la Ley del Taxi²⁵.

²³ Sentencia de 4 de Junio de 2018.

²⁴ Auto de 19 de julio de 2018 TSJC.

²⁵ También es relevante Reglamento Metropolitano del Taxi. Por ejemplo, establece un límite de antigüedad del vehículo no superior a los 10 años (art. 27.6).

https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/5f804af7-ff76-4b3e-b0e2-1f946e634bdd/content/Reglamento%20versi%C3%B3n%20cast_31.05.2019.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1557874

- Determinación de turnos en el ejercicio de la actividad. Artículo 24.1 b) Ley del Taxi²⁶.
- Compartimentación geográfica. Artículo 22 Ley del taxi²⁷.
- Diferenciación respecto la actividad VTC: Instauración de un período de precontratación para la realización de la actividad VTC. Artículo 4.2 DL 4/2019.

C. Mecanismos alternativos de intervención en el mercado

La intervención que constituye la implantación conjuntamente de los mecanismos indicados no sólo es altamente restrictiva de la competencia sino que es especialmente limitadora de la innovación.

En consecuencia, se considera imprescindible realizar una tarea consistente en, preservando los objetivos declarados por la propia normativa, la revisión de dichos mecanismos de tal forma que se consigue un mayor grado de competencia y un mejor aprovechamiento de los beneficios inherentes a las innovaciones de base tecnológica.

Este subapartado por tanto se estructura a partir de los 3 grandes objetivos predefinidos por el propio legislador: 1) Acceso, 2) Calidad, 3) Externalidades.

a. La accesibilidad al servicio

Es lógico que esta sea la primera preocupación del legislador. Y es que se puede deducir con cierta claridad que el legislador, a partir de considerar que se trata de un servicio de interés general, considera que resulta imprescindible garantizar que los ciudadanos puedan acceder a él (esencialmente que exista una oferta mínima de servicio a un precio asequible).

En otros términos, el legislador concibe el servicio de taxi como un servicio de transporte complementario al de otros medios de transporte como podrían ser metro u autobús.

No obstante, se considera que el servicio de taxi —precisamente en tanto que servicio complementario— no puede ser considerado en términos globales de esencial. Es decir, la noción de servicio de interés general tiene una intensidad distinta en función de lo esencial que puede resultar para los ciudadanos. Así, para un ciudadano enfermo puede resultar esencial poder utilizar este medio de transporte. Similarmente, puede resultar esencial este servicio en zonas con déficit de servicios de transporte público o en un horario donde hay escasez de dichos servicios.

En consecuencia, y respetando escrupulosamente la consideración del legislador de que el servicio de taxi es un servicio de interés general únicamente se sugiere la oportunidad de ser más preciso a la hora de atribuirle esta condición²⁸.

En particular, se trata de una aplicación concreta de las características propias de una regulación moderna: la parametrización en base a distintas dimensiones (personal, geográfica y temporal)²⁹.

²⁶ También es relevante Reglamento Metropolitano del Taxi (art. 37.1).

https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/5f804af7-ff76-4b3e-b0e2-1f946e634bdd/content/Reglamento%20versi%C3%B3n%20cast_31.05.2019.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=1557874

²⁷ Únicamente es posible iniciar Servicios interurbanos en el término municipal para el cual se ha expedido la licencia urbana o en el municipio donde se ha expedido la autorización interurbana.

²⁸ "La necessària delimitació del taxi com a servei d'interès públic". Marc Realp. Mayo 2019. https://www.viaempresa.cat/opinio/marc-realp-delimitacio-taxi-servei-interes-public_1928577_102.html?utm_source=Twitter

Asimismo, también es relevante que, una vez delimitados los trayectos que merecen esta condición, compensarlos de forma directa y no de forma cruzada; es decir, que la administración al considerar que son trayectos de prestación obligatoria y a un determinado precio máximo, subvencione directamente al operador económico que haya llevado a cabo la prestación específica y no a través de garantizarle un determinado beneficio en el global de su actividad a través, entre otros elementos, de limitar la competencia.

En otros términos, el modelo actual configura una especie de subvención cruzada de manera que la administración obliga los taxistas a prestar el servicio de una determinada manera, pero les compensa a través de una restricción a la competencia que hace que los propios usuarios del servicio paguen un importante sobreprecio³⁰ (lo que incluso parece contravenir la pretendida noción de accesibilidad defendida).

Ambos aspectos, delimitación de los trayectos de interés general y compensación —si es el caso— de forma directa, hace devenir innecesario el garantizar un “equilibrio” de la actividad que permita asegurar un determinado nivel de ingresos a los operadores de este sector económico.

En definitiva, la administración pública debería intentar en primer lugar obtener los datos con el fin de diseñar de forma precisa y adecuada (moderna) una verdadera regulación sobre los trayectos individuales que puedan revestir un interés general. Y, caso que los mismos sean deficitarios, compensarlos de forma directa; lo que eliminaría cualquier posible justificación a la limitación de la competencia inter (en el propio sector del taxi) e intramodal (entre taxis y VTC).

b. La calidad

En la medida que a partir de la propuesta anterior (delimitación de la noción de trayectos de interés general y subvención directa) queda claramente definido el ámbito/trayectos que puede ser considerado de interés general, el resto de la actividad puede ser concebida como una actividad puramente privada.

En otros términos, es posible que el legislador en su momento concibiera el sector del taxi como una modalidad más de transporte a ofrecer a sus ciudadanos; como el metro, autobuses, etc. Y, en tanto la administración fija los elementos esenciales de esas modalidades de transporte —precio y calidad— en tanto servicio público (ya sea de prestación directa o indirecta), probablemente optó por una regulación similar en relación con la actividad de taxi (si bien no se trata de un servicio público sino un servicio de interés general).

La delimitación que aquí se plantea de atribuir la noción de interés general sólo a unos determinados trayectos, implica sustraer esta noción de interés general del conjunto de la actividad con lo que queda sin sentido el que la administración pública incida, por lo menos en la intensidad que lo ha venido haciendo, en la calidad de un servicio de naturaleza puramente privada.

²⁹ “The need for a modern regulation: from dimension blindness to an all dimension awareness (time, space) and from objective to subjective” Xavier Puig. Mayo 2018.

http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20180622-Modern-Regulation-Xavier-Puig-2nd-submission.pdf

³⁰ Estimaciones conservadoras de la propia ACCO sitúan este sobreprecio alrededor de un 14% por carrera. Ver página 50 del “Estudio sobre el sector del transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas: el taxi y los vehículos de alquiler con conductor”.

http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20180628_estudi_taxi_veh_lloguer_e_sp.pdf

A menudo, el mantenimiento de un determinado nivel de calidad ha sido esgrimido como uno de los factores justificativos de la limitación a la competencia. En relación a esta cuestión hay que realizar dos manifestaciones muy concretas: La primera es que, tal y como se ha expuesto, en la medida que se trata de un servicio privado la administración no debería “fijar” un estándar homogéneo de calidad que limite indebidamente la diferenciación entre los propios operadores privados. La segunda, que hay que remarcar que la competencia va asociada a un incremento de la calidad siempre y cuando se trate de factores percibidos y deseados por los usuarios.

Ello por tanto no implica la completa desregulación del sector (ya que la regulación resulta imprescindible ante la existencia de fallos de mercados como puede ser la existencia de asimetrías informativas). En consecuencia, pueden estar justificadas regulaciones relativas a asegurar por ejemplo la seguridad de los vehículos así como la verificación de antecedentes penales de los conductores, seguro obligatorio, etc. siempre que dichas medidas sean proporcionadas a las finalidades perseguidas y no sean utilizadas para generar barreras artificiales al acceso al desarrollo de la actividad.

Asimismo, la regulación de tarifas deviene innecesaria, por lo menos en relación con la prereserva³¹, y es que la contratación previa a distancia permite al usuario comparar precios (desapareciendo así la asimetría informativa que podría justificar este tipo de regulación). Por lo tanto, y en atención a que tampoco es necesario mantener la intervención en precios que garantice un determinado nivel de ingresos, parece aconsejable desregular este aspecto.

Nuevamente, si ya se impone una regulación que garantice un mínimo de calidad en aquellos aspectos “ocultos”, no se producirá una llamada “race to the bottom” que eventualmente llegue a suponer un estándar de calidad inasumible socialmente. Igualmente, la liberalización de los precios permitirá la eliminación del principal aspecto regulatorio diferenciador entre la actividad de taxi y VTC.

En consecuencia, y con las salvedades ya expuestas en términos de necesidades regulatorias persistentes, resultará clave en un entorno caracterizado probablemente por plataformas digitales el garantizar la competencia ante las externalidades de red positivas que experimentan y que pueden conducir a una estructura de mercado especialmente concentrada³² ya que una estructura especialmente concentrada siempre genera un mayor nivel de riesgos de abuso —también en términos de calidad del servicio—.

En este sentido, las autoridades de competencia deberán trabajar para conseguir mantener unas características que hagan posible la expugnabilidad del mercado y, por ende, garantizar la competencia en una noción dinámica.

Estas medidas podrían consistir en:

La obligación de datos abiertos (y open APIs) con el fin de facilitar la entrada de nuevos prestadores de servicios y de servicios de comparación entre los operadores ya presentes en el mercado. La existencia de un comparador que aglutine todos los proveedores de servicios hace en cierta medida accesible los efectos de red al conjunto de operadores del mercado. En otros términos, socializa esta ventaja.

³¹ En relación con las otras modalidades de contratación podría ser adecuada la fijación de un régimen de tarifas máximas permitiendo compatibilizar la posibilidad de competir en precios con una “cierta previsibilidad” por parte de los usuarios.

³² Resulta especialmente interesante el documento “*Competition policy for the digital era*” en relación con los retos que la era digital plantea en términos de competencia y como deberían / podrían ser afrontados. <http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>

La prohibición en el establecimiento de cláusulas de exclusividad entre un determinado conductor y una plataforma. Se debe garantizar el "multihoming". Por ejemplo, un conductor debe poder "llevarse" su reputación adquirida en el marco de los servicios prestados a través de una determinada plataforma a otra plataforma.

c. Las externalidades

A la vista de que ya no es imprescindible garantizar de forma singular el nivel de vida de los operadores en este sector de actividad, el nivel de dicha actividad únicamente debería ser regulado en caso que genere fallos de mercado como externalidades negativas.

No obstante, la limitación de una determinada actividad debería ser siempre el último de los mecanismos a activar por parte de la administración pública ya que no sólo limita la competencia sino la propia libertad de empresa de los ciudadanos.

En esta línea se considera oportuno en primer lugar analizar una a una las externalidades negativas derivadas de esta actividad. Este análisis individualizado permite valorar posibles alternativas a la propia limitación de la actividad que den una respuesta igualmente eficaz a los referidos efectos indeseados.

Principalmente, la actividad genera dos efectos indeseados (ambos apuntados por el propio legislador): contaminación y congestión.

Contaminación

En relación con la contaminación existe la posibilidad de corregirlo mediante la imposición de la obligación que todos los vehículos destinados a esta actividad sean vehículos no contaminantes.

En consecuencia, resulta innecesaria limitar la actividad en base a esta preocupación.

Congestión del tráfico

La congestión es ciertamente un elemento indisociable de la prestación de actividades que inciden en la movilidad de los ciudadanos.

No obstante, la primera medida a plantear debería perseguir como hacer posible disminuir la externalidad (grado de congestión) sin modificar el nivel de actividad. Existen en este sentido distintas posibilidades que pueden implementarse de forma cumulativa.

Una posibilidad es la de permitir los servicios compartidos de tal forma que, dado un número determinado de servicios el grado de congestión sería menor.

En esta misma línea, se debería incentivar el uso más eficiente posible del espacio público. Los incentivos podrían consistir en imponer un gravamen por km transitado³³ y un recargo por transitar sin pasaje³⁴.

³³ Se debería valorar la conveniencia que alguna esta tasa también fuera impuesta al vehículo privado en la medida que es cocausante de las eventuales situaciones de congestión.

³⁴ Esta circunstancia podría ser apreciable a partir de la instalación de sensores en los asientos de los vehículos.

En un entorno de flexibilización del *numerus clausus*, otra forma de incentivar el uso eficiente del espacio público podría consistir en dar preferencia en la asignación de nuevas licencias a aquellos operadores que demuestren ser más eficientes en la gestión de su actividad en términos de congestión.

No obstante lo anterior, el conjunto de estas medidas son únicamente paliativas de la externalidad, pero no la eliminan. Ello conlleva que pueda no ser descartable desde un punto de vista de gestión del territorio (limitado por definición), la necesidad de imponer también algún tipo de límite al nivel de actividad, ya sea indirecto (a través de la imposición de gravámenes) o directo, estableciendo determinados umbrales de actividad.

En términos de competencia, ante estas dos posibilidades —límite directo o indirecto— y aun siendo ambas restrictivas, siempre es preferible un límite indirecto, pues es eventualmente superable por los operadores económicos. Es decir, si para un operador es especialmente relevante poder operar en un determinado momento siempre puede abonar el gravamen; en cambio, si se impone una restricción absoluta a dicha actividad, es inviable la realización de la misma. No obstante, cabe reconocer que si bien la imposición de gravámenes es una solución que puede considerarse “de mercado”, la misma no está exenta de crítica en tanto que puede generar una selección de los operadores que efectivamente pueden abonar dicho gravamen (quizá trayectos lujosos) en detrimento de otros operadores (aquellos más especializados en servicios menos lujosos).

En cualquier caso, dichas actuaciones restrictivas de la actividad deberían ser estrictamente empleadas como “ultima ratio” y, por tanto, únicamente entrar en funcionamiento de forma dinámica y puntual cuando la situación alcance unos niveles que la hagan efectivamente imprescindible. Esto es, que se respete escrupulosamente el principio de mínima distorsión.

Para hacer posible esta regulación inteligente (dinámica) resulta imprescindible imponer la obligación de que todos los vehículos que desarrollen esta actividad vayan equipados con un dispositivo GPS que transmita su posición a tiempo real.

D. Implementación de los cambios

El regulador también citó un aspecto especialmente relevante desde la doble perspectiva económica/jurídica: la seguridad jurídica.

No obstante, la seguridad jurídica —tal y como han reiterado en innumerables ocasiones los tribunales— no debe implicar la petrificación del acervo normativo, de manera que esta apreciación no debe impedir el cambio de modelo sugerido si bien, debe tomarse en consideración en cómo se implementan estos cambios.

Así, se sugiere la introducción de cambios de forma gradual y, por tanto, se proceda a una paulatina flexibilización del criterio de “numerus clausus”, en lugar de proceder a un cambio brusco de la regulación. Este proceder más pausado permite también una adaptación progresiva de las expectativas de los operadores.

Asimismo, se considera oportuno estudiar la posibilidad de establecer mecanismos compensatorios que puedan facilitar la transición a un entorno de mayor competencia (desde un punto de vista agregado, las pérdidas de bienestar que genera el actual modelo son, de bien seguro, superiores al coste de facilitar la transición a otro modelo regulatorio). En concreto, esta indemnización responde a la posibilidad de que los actuales operadores que ofertan estos servicios no hayan compensado totalmente

inversiones realizadas que pueden, en cierto modo, considerarse inducidas por parte de la administración (en la medida que la adquisición de licencias por operar viene caracterizada por el esquema de “numerus clausus” establecido por parte de la administración).

La ACCO ya hizo referencia hace 3 años³⁵ a esta posibilidad excepcional e incluso se indicó los factores que se podrían tomar en consideración a efectos de determinar la cuantía de esta eventual compensación.

En definitiva pues, el mecanismo de compensación podría ser el resultado de tomar en consideración: (i) inversiones realizadas necesarias para acceder al mercado según la normativa vigente; (ii) el momento en que se realizaron las inversiones; (iii) el momento en que se produce la modificación regulatoria; (iv) intensidad del cambio y (v) factor relativo a la recuperación de la inversión (ajustable a cada mercado y deberá tomar en consideración la existencia de beneficios extraordinarios por haber operado en mercados restringidos a la competencia).

La relación con la compensación respecto a cada uno de los factores sería la siguiente:

- (i) Inversiones realizadas. Cuanto más alto sea este valor, mayor sería la compensación.
- (ii) y (iii) Diferencia entre el momento de la inversión y el momento del cambio normativo. Cuanto más amplia sea esta diferencia, menor deberá ser la compensación.
- (iv) Intensidad del cambio. Cuanto más intensa sea la reducción de la carga, mayor deberá ser la compensación.
- (v) Factor de recuperación de la inversión por haber operado en un mercado con restricciones a la competencia. Cuanto más alto sea este valor, menor deberá ser la compensación.

Resulta especialmente destacable que este mecanismo proporcionaría los **incentivos adecuados al legislador para profundizar con la valoración de la necesidad y proporcionalidad de los requisitos que se exigen para operar y, al mismo tiempo, tratar de garantizar la máxima seguridad jurídica a los operadores a lo largo del tiempo.**



IV. CONCLUSIONES

En definitiva, la actual regulación de la actividad de taxis y VTC es especialmente limitante en términos de competencia.

Se constata que existe la voluntad de configurar esta actividad como una actividad de interés general, opción que se encuentra dentro de las posibilidades por las que la administración puede optar tal y como así lo ha reconocido el Tribunal Supremo.

³⁵ Páginas 34, 35 y 36. Transacciones entre iguales (p2p). Un paso adelante. Mayo 2016.

http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant_DEF_es-vX.pdf; vídeo: <https://www.youtube.com/watch?v=kXTOE31PWbc>

Analizados los objetivos declarados por el propio legislador, pueden subsumirse en tres grandes categorías: 1) Accesibilidad, 2) Calidad y 3) Gestión de las externalidades negativas.

Se propone un cambio de modelo en el sentido de delimitar exactamente los trayectos a partir de una triple dimensión (personal, temporal y geográfica) que efectivamente merecen la consideración de trayectos de interés general y, caso de ser deficitarios, se subvencionen directamente.

En consecuencia, deja de ser necesario garantizar un determinado nivel de vida específicamente a los oferentes de esta actividad y por tanto se puede ampliar el grado de competencia. Esta circunstancia conlleva la eliminación del "numerus clausus" o, por lo menos, flexibilizarlo (así como eliminar las medidas artificiales que introducen ineficiencias a los VTC tales como la fijación de un plazo mínimo de prereserva) y resulta factible liberalizar las tarifas (por lo menos en relación con la prereserva).

Estos cambios permiten asimismo que se equipare la regulación de taxi y VTC y por tanto redefine un marco en que ambos servicios (esencialmente equivalentes) puedan competir en igualdad de condiciones.

Es de destacar que la competencia permite eventualmente generar de por sí unos estándares de calidad equivalentes a los que los usuarios demandan. No obstante, en relación con aquellos elementos de difícil apreciación/verificación por los usuarios, su regulación resulta necesaria (calidad del vehículo, antecedentes del conductor, seguros etc...).

Asimismo, no sólo se considera necesaria la regulación de determinados aspectos de esta actividad sino que también, en atención a las externalidades negativas que genera, singularmente en ocupación del dominio público, puede ser adecuado establecer mecanismos (por ejemplo tasas) que dinámicamente contribuyan a regular su intensidad.

En cualquier caso y siendo que con el cambio de modelo propuesto la competencia deviene nuevamente un factor de especial relevancia, se sugiere el establecimiento de medidas (datos abiertos y la prohibición de cláusulas de exclusividad) con el fin de prevenir que en un entorno abierto se produzca una elevada concentración en el mercado que pueda en el futuro perjudicar a los usuarios.

Por último, también se plantea un mecanismo compensatorio que facilite el cambio de modelo descrito a partir de la consideración de una serie de parámetros (esencialmente amortización pendiente de la adquisición de las licencias), lo que se considera tiene especial sentido no sólo para conseguir un escenario más favorable para los usuarios sino también en atención a la relevante intervención administrativa que ha generado el mercado secundario de licencias. Este mecanismo puede configurar, a su vez, un incentivo a una mejor regulación (en tanto el legislador anticipará que si crea un entorno indebidamente cerrado puede generar ciertas responsabilidades económicas).

