# 1. Introducción

Las plataformas colaborativas han provocado una serie de reacciones que difieren tanto entre las autoridades públicas de los distintos países, como entre los consumidores y las empresas. Merece especial atención su actividad en el sector del transporte, debido a las controversias legales que han surgido al respecto. El presente trabajo versa sobre el caso de Uber – aunque también puede aplicarse a plataformas análogas como Lyft o Gett[1], que, a grandes rasgos, presentan las mismas características en su modelo de negocio.

La plataforma colaborativa Uber, que pone en contacto a conductores y viajeros a través de una aplicación con el fin de que se lleve a cabo un servicio de transporte, se está viendo implicada en numerosas batallas legales en diferentes países. Muchas de estas batallas se deben a que facilita un servicio que compite con el sector tradicional de transporte urbano de viajeros –taxi y arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)–, sin someterse a los mismos requisitos administrativos, ni regímenes fiscales y laborales. Desde su irrupción, el sector tradicional ha incurrido en grandes pérdidas[2]. Por ello, el sector tradicional acusa a Uber de competir deslealmente, en virtud del artículo 15.2 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Las distintas formas en que han reaccionado muchas autoridades públicas a la hora de calificar y regular los servicios Uber –desde prohibirlos o limitar su modelo de negocio[3], hasta reajustar el sector tradiciona[4] o crear una nueva figura jurídica para estas plataforma[5]–, han impulsado este trabajo. El objetivo principal es analizar cuál sería la forma más beneficiosa, en particular a nivel competitivo, de regular estos nuevos servicios basados en plataformas digitales y los servicios tradicionales. ¿Deben someterse ambos modelos a las mismas normas administrativas de acceso al mercado y ejercicio de la profesión? ¿Cuán restrictivas han de ser dichas normas para permitir eficiencias competitivas? ¿Ante el nuevo modelo de negocio de Uber, cabe seguir justificando la fuerte regulación que se aplica al sector tradicional del transporte urbano de viajeros en muchos países?

Para responder a estas cuestiones, en primer lugar, observaremos a modo de ejemplo la regulación de España del sector tradicional del transporte urbano de viajeros, centrándonos en las justificaciones que impulsaron dicha normativa y sus efectos a nivel competitivo. En segundo lugar, analizaremos el modelo de negocio de Uber y las oportunidades que ofrece en relación al sector tradicional. Por último, se expondrá la forma más conveniente, en materia de competencia, de regular el sector tradicional y plataformas como Uber: a mi juicio, una liberalización moderada. Veremos los resultados que ha tenido esta liberalización en el caso de Nueva Zelanda.

---

1 Lyft y Gett son dos plataformas colaborativas de transporte con un modelo de negocio muy similar al de Uber en cuanto a control de precios y de sus conductores.

2 SFMTA (San Francisco Municipal Transport Agency) "Taxis and Accessible Services Division: Status of Taxi Industry" [Base de datos en línea] Obtenido en https://www.sfmta.com/sites/default/files/agendaitems/9-16-14%20Item%2011%20Presentation%20-%20Taxicab%20Industry.pdf. Las estadísticas revelan que, en San Francisco, la media de viajes por taxi ha caído de unos 1.400 a principios de 2012 a unos 500 en 2014.

3 Es el caso de países como España y Francia.

4 Es el caso de Nueva Zelanda.

5 Es el caso de California, mediante las Transportation Network Companies (TNC). Estonia es el primer país de la Unión Europea que está impulsando una figura jurídica similar.

# 2. Sector tradicional de transporte urbano de viajeros en España: una fuerte regulación

El sector tradicional de transporte urbano de viajeros en España –y en muchos otros países– se compone de los servicios del taxi y VTC. Estos servicios están regulados principalmente en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenamiento de los Transportes Terrestres (LOTT), aunque esta última delega ciertas competencias al respecto a las Comunidades Autónomas, y estas a su vez, a los municipios.

Estos dos servicios son los que se han visto afectados por la actividad de Uber. Para lo que interesa a este trabajo, nos centraremos en la regulación de los servicios del taxi que, a pesar de presentar ciertas diferencias con el de VTC, en muchas ocasiones se ven afectados por las mismas normas. Los efectos de ambas regulaciones a nivel competitivo son pues muy similares o iguales.

## 2.1. Normas destacadas y justificación

Las principales normas a las que están sujetas los servicios del taxi –pero no las únicas– son las siguientes:

En primer lugar, se necesita obtener una licencia para poder operar, existiendo un número limitado de las mismas. Este sistema de *numerus clausus* se ha apoyado tradicionalmente en las externalidades negativas generadas por el transporte, especialmente la contaminación y la congestión de la vía pública; en la menor productividad media resultante de un exceso de entrada en el mercado; y en asegurar estándares mínimos de calidad y seguridad del servicio.

Dichas licencias tienen carácter reglado, es decir que para poder obtenerlas se debe cumplir con una serie de requisitos. Estos son requisitos de calidad y seguridad. Se refieren principalmente al conductor y al vehículo. La normativa relevante puede exigir que el conductor cuente con un permiso adicional para ejercer la profesión, además del permiso de conducir. Igualmente, suelen establecerse requisitos relativos a conocimientos del conductor y a su historial; y a características del vehículo tales como su antigüedad, marca y modelo, dimensiones, tapicería, o elementos técnicos, entre otros. Del mismo modo, las distintas normativas exigen al titular de la licencia la contratación de un seguro que cubra los posibles daños que puedan derivarse del ejercicio de la profesión tanto en relación a los pasajeros como a otros terceros. Estos requisitos buscan reducir la información asimétrica entre el conductor y el consumidor, garantizando al último una seguridad y calidad mínima del servicio que no se podría haber asegurado de otra forma en el mercado tradicional.

Asimismo, cabe destacar que la transmisibilidad de las licencias está limitada: debe existir una autorización previa de la Administración competente. Esta autorización tiene el fin de acreditar que el nuevo titular de la licencia y el nuevo vehículo también cumplen con los requisitos de calidad y seguridad.

La normativa también establece un sistema de tarificación fija o tarifas máximas. La justificación de aplicar tarifas reguladas se apoya en fallos de mercado como los altos costes de transacción que existen para buscar la mejor oferta, la información asimétrica en relación a los precios de mercado y el mayor poder de negociación del conductor frente al consumidor.

Existen por último otras normas que merece la pena mencionar, pese a su difícil justificación, para lo que interesa a este trabajo. Ciertas normativas españolas prohíben o limitan que se pueda formar una flota de vehículos limitando el número de licencias por titular, o exigiendo que las licencias se otorguen por vehículo y no por empresa[6]. Igualmente, las licencias están limitadas al ámbito territorial de la Administración competente: los servicios de taxi deben iniciarse en el municipio correspondiente. Aquellos taxis que deseen prestar servicios fuera de dichos límites deben ser habilitados para ello por la Administración autonómica competente.

## 2.2. Efectos a nivel competitivo

A continuación analizaremos los efectos competitivos de estas medidas, que como veremos, presentan numerosas ineficiencias.

Para empezar, el sistema *numerus clausus* de las licencias limita enormemente la oferta de los servicios de taxi. En España, el número de taxis por cada 1000 habitantes es de tan solo 1,5 en 2015. Existen 70.510[7] taxis en toda España, frente a una población de más de 45 millones de habitantes. Así, los tiempos de espera para los consumidores pueden llegar a ser muy altos.

Esta medida también reduce o elimina la oportunidad de potenciales competidores de entrar en el mercado cuando todas las licencias tienen ya un titular, a pesar de cumplir los requisitos de calidad y seguridad. Se suprime pues toda presión competitiva. Una vez obtenida la licencia, los operadores ven su negocio asegurado, sabiendo que no se producirá una entrada masiva de nuevos operadores que intentarán competir para hacerse un hueco en el mercado. Esta protección frente a potenciales competidores anula los incentivos de los operadores para innovar sus servicios y ofertar una gama más amplia de los mismos para el beneficio de los consumidores.

Igualmente, el sistema de *numerus clausus* crea una escasez artificial de licencias, que a su vez provoca un aumento ficticio del valor de las mismas, incrementando así los costes de entrada al mercado. Dichos costes son susceptibles de transferirse a los precios finales, como veremos más adelante. Se trata de una barrera de entrada al mercado desproporcionada.

La sujeción a previa autorización administrativa de la enajenación de las licencias contribuye al aumento del coste adquisitivo de las licencias: los costes regulatorios incrementan, implicando por tanto no sólo una barrera innecesaria de entrada al mercado, sino también de salida. El valor ficticio de las licencias asciende a 140.000 euros en Madrid y en Barcelona[8].

La imposición de ciertos requisitos de calidad y seguridad también puede resultar en un aumento injustificado de las barreras de entrada al mercado. Ciertos requisitos son innecesarios o desproporcionados para garantizar un servicio seguro. Por ejemplo, en relación a la exigencia de contratar una póliza de seguro de

---

6 Observamos el caso de Córdoba, probablemente el más extremo, cuya normativa municipal prohíbe que una persona pueda ser titular de más de una licencia, y sólo permite que se otorgue la licencia a persona física. Artículo de la Ordenanza municipal de auto-taxis. Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba. 25 de mayo de 2015, Nº98

7 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia "Resultados preliminares E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa", marzo 2016, pg. 110.

8 Estos precios pueden apreciarse en plataformas digitales a través de las que los operadores ponen en venta sus licencias. Información obtenida en las siguientes plataforma: https://www.milanuncios.com/licencia-de-taxi-en-madrid/ y http://www.financialtaxi.es/licencias-taxi/vender