

04

Marzo 2023
CL-2023-04



Taxis en Barcelona y la uberización del sector

Beñat Uribesalgo

Xavier Ballart


IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

UAB
Universitat
Autònoma
de Barcelona

Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial- NoDerivatives License (CC BY-NC-ND 4.0).

All Cases are available at: <https://igop.uab.cat>

How to quote this case.

Uribealgo, B. & Ballart, X. (2023). Taxis en Barcelona y uberización del sector. Case Program Series Ref. CL-2023-04. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i Dret Públic.

Copyright © 2023 The Author(s).

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial- NoDerivatives License (CC BY-NC-ND 4.0) which permits noncommercial re-use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited, and is not altered, transformed, or built upon in any way.

Authors

Beñat Uribealgo

Xavier Ballart (Professor de la Universitat Autònoma de Barcelona)

Notes.

Caso redactado inicialmente por Beñat Uribealgo, estudiante del Master en Gestión Pública y reelaborado en 2022 por Xavier Ballart.

CONTENT

Introducción	4
Antecedentes	4
La uberización del sector	4
Nuevas regulaciones.....	4
Posiciones de los principales actores.....	5
Sector del taxi	5
Uber.....	5
Cabify y Bolt	5
Usuarios	6
Gobierno de la Generalitat de Catalunya	6
Área Metropolitana de Barcelona - Instituto Metropolitano del Taxi	6
La regulación de las VTC en otras ciudades y países europeos	6
Madrid	6
Londres	6
Dinamarca	7
Portugal.....	7
Alternativas de solución	7
Preguntas	8

Introducción

Antecedentes

Aunque el servicio del taxi en la ciudad de Barcelona tuvo sus orígenes hace más de un siglo, los primeros problemas en la regulación del sector aparecen en los años 70 con el gran crecimiento que experimentó la ciudad y su área metropolitana. En 1974 se creó la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que en 1977 se convirtió en la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB) y asumió importantes responsabilidades sobre algunos servicios públicos, entre ellos el servicio del taxi.

En aquella época, los taxistas empezaron a organizarse en sindicatos y en el año 1980 se creó el consejo del taxi para facilitar las negociaciones con la administración. Su principal problema era el gran número de licencias que se habían otorgado en los años precedentes y que hacían que los beneficios por taxi se consideraran insuficientes. La gestión de la autoridad metropolitana se centró en diseñar “planes de viabilidad” que permitieran disminuir el número de licencias y los gastos de los taxistas. El segundo gran problema se produjo alrededor del aeropuerto de El Prat. Con la creación del Área Metropolitana de Barcelona los taxistas de Barcelona podían operar en el aeropuerto, pero no así los taxistas de municipios no incluidos en el área metropolitana, si bien algunos lo hacían de forma ilegal y eran perseguidos por los propios taxistas. En el año 1986, una modificación legislativa permitió que los taxistas de fuera del área metropolitana pudieran recoger pasaje si éste era de su lugar de procedencia lo que generó un conflicto aún mayor. Finalmente, desde la autoridad metropolitana se fijaron turnos de licencias pares e impares para reducir el número de taxis en el aeropuerto, fórmula que estuvo vigente hasta el año 2008.

La uberización del sector

Con la aparición de Uber y Cabify en un mercado muy regulado que hasta este momento había sido un monopolio de los taxis emerge un nuevo conflicto. En un principio, el nuevo modelo se empezó a utilizar sin ningún tipo de regulación sectorial ya que se entendía que era un servicio de la sociedad de la información. Regulado entonces por una ley de 2002 de “servicios de la sociedad de la información y de

comercio electrónico”, se argumentaba que estas aplicaciones se limitaban a conectar a usuarios con conductores pero no prestaban el servicio de transporte. El conflicto generado con la irrupción de estas plataformas desencadenó una batalla jurídica que concluiría con la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), sentencia de 20 de diciembre de 2017, que vendría a confirmar que para que Uber y similares pudieran prestar sus servicios en España era necesario que lo realizaran mediante vehículos titulares de una autorización administrativa, en concreto, las VTC (licencias de arrendamiento de vehículos con conductor). Esta sentencia permitía a la administración entrar a regular un sector que hasta este momento era nuevo.

Las VTC estaban reguladas por el artículo 48.3 de la ley de transportes donde se establecía que podía haber un máximo de 1 vehículo VTC por cada 30 vehículos con licencia de taxi. Esta ratio estaba originalmente pensada para un servicio de limusina o automóvil de alto standing que se utilizaba para eventos específicos distintos de los servicios prestados por los taxis. Sin embargo, empresas como Uber y Cabify tenían en su poder un número de licencias muy superior que habían obtenido por vía judicial y, a partir de 2014, directamente de la administración como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo por la que la limitación 1/30 no tenía amparo jurídico y por la que, de hecho, se obligaba a la administración a conceder todas las licencias VTC solicitadas. El malestar dentro del sector del taxi fue en aumento por el crecimiento del número de licencias VTC lo que suponía una amenaza directa a su actividad. El enfado creciente del sector estalló en 2018 cuando los conductores con licencias de taxi decidieron bloquear las calles principales de la ciudad como protesta por la situación que estaban viviendo debido al crecimiento del número de licencias VTC.

Nuevas regulaciones

Bajo la presión de los taxistas, tanto la administración central como la autonómica aprobaron sendos decretos en sus respectivos ámbitos de competencia. En setiembre de 2018, el gobierno central aprobó el llamado “decreto Ábalos” por el que se traspasaba la regulación de las VTC a las Comunidades Autónomas y en su caso a las autoridades municipales. En el mismo decreto se establecía que las VTC sólo podían ofrecer servicios interurbanos, es decir, entre dos o más municipios. De esta forma se anulaban prácticamente los servicios

prestados mediante aplicaciones como Uber ya que la inmensa mayoría de trayectos que se realizaban eran dentro del mismo término municipal. Como compensación para los titulares de licencias VTC que se veían perjudicados con la entrada en vigor de este nuevo decreto se previa un periodo transitorio de cuatro años (que terminaba en septiembre de 2022) en el que los propietarios de VTC tendrían la posibilidad de dar sus servicios en el ámbito urbano, sujeto a las restricciones que la Comunidad Autónoma o los Ayuntamientos pudieran imponer. Además, se establecía la posibilidad de reclamar una indemnización complementaria, que consistía en la ampliación del periodo hasta dos años más si los demandantes podían demostrar que la habilitación de cuatro años no alcanzaba a compensar el valor perdido. Por su parte, la administración autonómica impuso un intervalo mínimo de quince minutos entre la contratación y la prestación efectiva del servicio y la prohibición de usar dispositivos de geolocalización.

Antes de terminar el período de cuatro años, la administración autonómica obligó a los vehículos que operaban bajo licencia VTC a tener un mínimo de 4,9 metros de longitud, medida que se consideraba más propia de coches de lujo que de furgonetas o taxis. Por otra parte, cada licencia debía tener un vehículo asignado desde un año antes de la aprobación de la nueva normativa con el objeto de evitar las empresas que solo operaban en temporada de alta demanda. También se aprobó un nuevo régimen sancionador más severo con el propósito de asegurar que la contratación de cada servicio se realiza con al menos 15 minutos de antelación. La previsión era que las nuevas condiciones fijadas para los VTC por la administración autonómica en 2022 restringirían de manera drástica el número de licencias que podrían ponerse en servicio. El sector estimaba que de las tres mil licencias que había en Cataluña se pasaría a unas mil. La administración autonómica preveía que antes de redactar una ley que regulara a todo el sector incluido el taxi, la justicia europea daría respuesta a cuestiones fundamentales como la pre-contratación del servicio.

El conjunto de las decisiones adoptadas por las administraciones públicas, claramente a favor del sector del taxi tradicional, crearon una gran controversia en el sector de las VTC que cuestionaron su legalidad e iniciaron una guerra judicial por considerar las nuevas normas arbitrarias, desproporcionadas, contrarias a la libertad de empresa y a la competencia. La patronal de las VTC solicitó a la Comisión Europea que abriera un procedimiento de infracción contra España por

las restricciones aplicadas al sector en Cataluña. Para la patronal de las VTC, tanto la regulación española como la catalana contradecían las recomendaciones de la Unión Europea en materia de regulación del transporte público y suponían una grave restricción a la libre competencia en línea con lo que había expresado la Agencia Catalana de la Competencia.

Posiciones de los principales actores

Sector del taxi

En 2022 operaban unos 10.500 taxis en el Área Metropolitana de Barcelona. Todo lo que no fuera que las VTC dejaran de dar el servicio después del fin de la moratoria establecida por el “decreto Ábalos,” no era aceptable para el sector del taxi en Barcelona. Los sindicatos de taxistas se habían reforzado mucho desde el inicio del conflicto y habían de mostrado que eran capaces de paralizar la ciudad durante días.

Uber

Uber operaba desde marzo del año 2021. Dos años antes había dejado de dar servicio por las restricciones impuestas por la autoridad metropolitana, en particular por la norma de los 15 minutos. Desde su vuelta, Uber sólo hacía de intermediario entre el usuario y el conductor. Con esta modalidad, Uber podía seguir operando en Barcelona con una fuerte disminución en sus beneficios. Si se mantenía la norma de los 15 minutos, Uber estaba obligada a operar a través de taxis tradicionales. Dentro del sector del taxi, cada vez hubo más conductores dispuestos a trabajar con la aplicación de Uber.

Cabify y Bolt

Cabify al igual que Uber dejó de operar hasta 2019 en que decidió volver a la ciudad de Barcelona bajo regulación VTC. Esta empresa sorteó la norma de los 15 minutos haciendo que en el primer viaje el usuario

tuviera que esperar esos 15 minutos, pero de forma que a partir del segundo, no fuera necesaria esa precontratación dado que los usuarios ya podían ser considerados clientes de la empresa. Bolt llegó a Barcelona en junio de 2022 dando servicios con VTC pero también a través de taxi tradicional. Cabify se planteó operar a través de taxis si finalmente las VTC eran limitadas a traslados interurbanos.

Usuarios

Según encuestas que se hicieron en 2019 (antes de que Uber y Cabify retomaran sus servicios en Barcelona) más del 90% de la población en España consideraba positivo "que existan diferentes opciones de movilidad para que el ciudadano pueda elegir". De hecho, la llegada de estas empresas abarató los servicios para algunos usuarios. En términos generales, para trayectos más cortos al usuario le salía más económico utilizar un taxi pero para trayectos más largos, el servicio con Cabify pasaba a ser el más rentable. La norma de los 15 minutos afectaba negativamente a los usuarios. Para muchos ciudadanos que Barcelona fuera una de las pocas grandes ciudades europeas sin VTC era un problema y contrastaba con Madrid donde la administración autonómica había liberalizó el sector y aumentado el número de licencias VTC.

Gobierno de la Generalitat de Catalunya

La Generalitat de Catalunya estaba muy pendiente de una cuestión prejudicial que elevó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre la legalidad de la ratio 1 VTC por cada 30 taxis. Entre los partidos formando coalición de gobierno, Junts era más favorable a una regulación liberalizadora de las licencias VTC mientras que ERC y los partidos de izquierda representados en el Parlamento eran más favorables a una regulación restrictiva de las VTC o a su extinción.

Área Metropolitana de Barcelona - Instituto Metropolitano del Taxi

El Instituto Metropolitano del Taxi (IMT) forma parte del Autoridad Metropolitana del Transporte de Barcelona y tiene autoridad para establecer las normas de prestación del servicio del taxi. En este sentido es la administración pública que se

ocupa del taxi tradicional. Este organismo intentó incrementar la norma de los 15 minutos hasta 60 minutos lo que fue revocado por los tribunales. El IMT se veía limitado en su capacidad de actuación y reclamaba la aprobación de una nueva ley desde la Generalitat que ampliara sus competencias.

La regulación de las VTC en otras ciudades y países europeos

Madrid

La ciudad más comparable con Barcelona en el contexto español es Madrid. Esta ciudad se encontraba en la misma situación que Barcelona al finalizar la moratoria de cuatro años prevista por el "decreto Ábalos". La decisión del gobierno de la Comunidad Autónoma fue clara posicionándose a favor de los intereses de las tres empresas mayoritarias de VTC, Uber, Cabify y Bolt permitiendo 9.000 licencias VTC. Esta decisión dejaba la ratio de taxis y VTC para Madrid en casi una VTC por cada dos taxis, muy lejos 1/30 fijado por la legislación previa.

Esta es una regulación muy beneficiosa para las VTC si bien amplió el régimen sancionador para los casos de prestación de servicios fuera del ámbito territorial donde las VTC estaban autorizadas, incluida la recogida de clientes sin previa contratación del servicio y la prohibición de circular con la intención de buscar clientes a pie de calle. A pesar de estas restricciones, no se incluía la restricción más lesiva para las VTC que era la de tener que esperar 15 minutos desde la contratación del servicio hasta recoger al cliente.

Londres

En el caso de Londres, desde 1934, la regulación del sector del taxi depende de un organismo público llamado Transport for London que sería el equivalente a la Autoridad Metropolitana del Transporte de Barcelona. La decisión tomada por las administraciones británicas fue en la dirección de no regulación de las licencias VTC aunque sí existía un límite de licencias para los conductores de taxis. A pesar de esta política de corte liberal, Uber

tuvo dificultades con las autoridades de Londres en 2019 cuando denegaron la renovación de sus licencias porque sus vehículos no cumplían con los estándares exigidos para operar en la ciudad, Sin embargo, en 2020, un juez aprobó la reclamación de Uber y le otorgó una licencia de 18 meses que se fue renovando. Otra decisión judicial obligó a que todos los trabajadores que daban servicio para Uber tuvieran un contrato laboral con la empresa. Londres es actualmente el mayor mercado europeo para Uber.

Dinamarca

Uber llegó a Dinamarca en el año 2014 y en su momento más álgido llegó a tener más de 2.000 vehículos. A finales de ese mismo año el gobierno inició una doble vía policial y judicial con el objetivo de declarar la actividad de Uber en Dinamarca ilegal. El gobierno danés no buscó fórmulas para poder integrar los servicios de Uber como VTC sino que directamente optó por ilegalizar su actividad. En 2016 se prohibieron los servicios de Uber por entender que esta empresa ayudaba a cometer ilegalidades ofreciendo servicios de transporte sin licencia. De hecho, el gobierno no solo ilegalizó el servicio de Uber, sino que los conductores que trabajaban sin licencia recibieron multas importantes. Esta decisión hizo que Uber tuviera que dejar de operar a partir del año 2017. Uber ha manifestado su intención de volver a operar en Dinamarca acatando las exigencias del gobierno danés.

Portugal

La llegada de la plataforma Uber en el año 2014 supuso un gran golpe para los taxistas portugueses, y como en otros países europeos, el sector del taxi organizó protestas en grandes ciudades como Lisboa. El Gobierno portugués se posicionó del lado de los taxistas tradicionales apostando así por la suspensión de las actividades de la empresa. Aun así, la prohibición nunca se formalizó y con el paso del tiempo creció la aceptación de la población lusa hacia los nuevos servicios de taxi. Uber continuó operando hasta 2018 en que el gobierno decidió tomar las riendas del asunto regularizando el sector. La entrada en vigor de la ley conocida como "ley Uber" equiparó las obligaciones de los VTC con las de los taxis, imponiendo la misma carga fiscal, formación para conseguir la licencia, etc. Por otro lado, la ley contempla algunos beneficios para los taxistas que no tienen los conductores de VTC como la posibilidad de aprovecharse de algunas

deducciones fiscales por temas ecológicos, utilizar el carril de transporte público o llevar publicidad en los vehículos. El intento, por parte del gobierno portugués de compensar a los taxistas por la legalización de los servicios de Uber no consiguió calmar al sector. En el caso de los taxistas su mayor queja fue la expansión del número de licencias VTC lo cual redujo su cuota de mercado de forma ostensible.

Alternativas de solución

Catalunya podía dejar terminar la moratoria establecida por el gobierno central sin entrar en la regulación de nuevas condiciones para el sector de las VTC. Esta posibilidad dejaba a las VTC en una difícil posición ya que tendrían prohibido realizar transportes interurbanos y significaría volver a la situación en la que se encontraba la ciudad de Barcelona antes de la llegada de empresas tipo Uber al sector.

Catalunya podía asimismo aprobar una nueva regulación que permitiera a Uber, Cabify y Bolt seguir operando de forma provisional o definitiva. En ambos casos, esta solución contribuiría a alargar el conflicto ya que no se consideraría aceptable para los sindicatos mayoritarios de taxistas. Para la gran mayoría del sector del taxi, las comunidades autónomas deben cumplir lo estipulado en el "decreto Ábalos" aún si las comunidades autónomas tienen competencia para cambiar esta regulación.

De hecho, se pueden tomar decisiones distintas en función de varias cuestiones clave, como: 1) la ratio taxis / VTC; 2) la regla de la pre-contratación y la obligatoriedad de esperar 15 minutos antes de poder prestar el servicio; y 3) la cuestión de la geolocalización y la recogida de clientes a pie de calle. En 2022 el Área Metropolitana de Barcelona impulsó una aplicación para el sector del taxi tradicional que permite geolocalizar el taxi más próximo al usuario. La intención del IMT es evitar que los taxis estén circulando cuando no llevan pasaje con el objetivo de reducir la contaminación. Las empresas tipo Uber fueron las primeras en facilitar que los usuarios pudieran geo localizar dónde se sitúa cada vehículo operativo en el momento que precisan sus servicios lo cual permite que el servicio sea prestado con mayor proximidad y rapidez. La prohibición de la geolocalización dejaría de tener

sentido si la utilizan los taxis tradicionales. Por otra parte, las empresas tipo Uber tienen prohibida la captación de clientes a pie de calle sin contratación previa a través de la empresa. Esta prohibición podría eliminarse si se optara por la liberalización del sector. En términos generales, las decisiones contrarias a las empresas tipo Uber tienden a disminuir el poder de elección de los usuarios. Las decisiones que adopten las administraciones públicas, autonómica y local pueden a su vez variar en función de la tendencia ideológica de las coaliciones de gobierno. Hasta el presente, parece que los partidos de centro-derecha están a favor de incrementar la competencia y bajar precios sobre la base de la concurrencia del taxi con las empresas tipo Uber mientras que los partidos de centro-izquierda son favorables a dar prioridad al servicio del taxi tradicional a pesar que en algunas épocas del año y durante algunas horas (en particular durante la noche) la oferta de taxis es insuficiente para cubrir la demanda en Barcelona.

Preguntas

1. Principales actores
2. Principales problemas
3. Principales alternativas de solución
4. Valoración de cada alternativa de solución por los principales actores

04

Marzo 2023
CL-2023-04

Taxis en Barcelona y la uberización del sector

Beñat Uribesalgo

Xavier Ballart

Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial- NoDerivatives License (CC BY-NC-ND 4.0).

All Cases are available at:
<https://igop.uab.cat>




IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

UAB
Universitat
Autònoma
de Barcelona