

# INFORME DE ANALISIS DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL PERIODO TRANSITORIO DE AMORTIZACIÓN OTORGADO POR EL REAL DECRETO-LEY 13/2018 DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES, EN MATERIA DE ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR

Codirectores: Daniel Albalade<sup>1,2</sup> & Marc Tarrés<sup>3</sup>

Equipo: Witson Peña<sup>1,2</sup>

## Universitat de Barcelona

1. [Grupo de Investigación Gobiernos y Mercados](#). Facultad de Economía y Empresa.
2. [Observatorio de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas](#).
3. [Grupo de Investigación Nuevas Regulaciones en el Transporte Urbano](#) (NURETU).  
Facultad de Derecho

# CONTENIDO

DISCLAIMER .....	3
GLOSARIO .....	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	6
1. INTRODUCCIÓN .....	10
2. METODOLOGÍA Y SUPUESTOS.....	11
2.1. Flujo de caja económico .....	12
2.2. Tasa de descuento .....	16
3. RESULTADOS.....	17
3.1. Impacto de la pandemia del covid-19 en la actividad de VTC .....	17
3.2. Estimación de la recuperación durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018 .....	23
3.3. Estimación de la extensión del periodo de régimen transitorio para la completa recuperación de la inversión .....	24
3.4. Extrapolación de la recuperación del sector de VTC durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018 .....	25
4. ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VIABILIDAD DE POSIBLES RECLAMACIONES .....	29
4.1. El carácter indemnizatorio de la habilitación temporal contenido en la DTU del RDL 13/2018 .....	29
4.2. La excepcionalidad de las medidas adoptadas por el RD 463/2020 justifica la ampliación excepcional del período previsto en el RDL 13/2018 .....	30
4.3. Posible reclamación de responsabilidad patrimonial en caso de no reconocimiento en tiempo de la indemnización complementaria formulada en la DTU del RDL 13/2018 .....	32
5. CONCLUSIONES.....	34
BIBLIOGRAFÍA .....	36
ANEXOS .....	37
Anexo 1: Número de licencias de VTC .....	37
Anexo 2: Inversiones y amortizaciones de las licencias de VTC de las Sociedades del Grupo Cabify .....	37
Anexo 3: VAN acumulado y periodo de recuperación revisado de las Sociedades del Grupo Cabify .....	38
Anexo 4: Número de licencias del sector VTC a 09/2018.....	38
Anexo 5: Ingresos estimados del sector VTC respecto al número de licencias a 09/2018 .....	38
Anexo 6: Inversiones y amortizaciones de las licencias del sector de VTC a 09/2018 .....	38

## **DISCLAIMER**

El presente documento es un estudio desarrollado por un equipo de investigación de la Universitat de Barcelona (en adelante, el "equipo de investigación") para CABIFY ESPAÑA, S.L. (en adelante, "Cabify") con el objetivo de elaborar un informe sobre el impacto de la pandemia en el periodo transitorio de amortización otorgado por el Real Decreto-ley 13/2018 de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante, el "Informe").

Este informe ha sido elaborado utilizando fuentes de información pública e información provista por Cabify y sus filiales (sociedades del grupo Cabify), que el equipo de investigación asume son confiables y correctas. En ese sentido, el equipo de investigación, la Universitat de Barcelona y la Fundació Bosch i Gimpera se eximen expresamente de cualquier obligación o responsabilidad originada, parcial o totalmente, a partir de dicha información, sus errores u omisiones.

El equipo de investigación, la Universitat de Barcelona y la Fundació Bosch i Gimpera confirma que no tiene participación en el accionariado de Cabify y no tiene conocimiento de ninguna situación que podría caracterizarse como conflicto de interés. El equipo de investigación señala que durante el desarrollo del presente informe ninguna limitación, dificultad o exigencia fue impuesta por Cabify o su gerencia, en relación con las metodologías o la información utilizada para el desarrollo del informe, así como tampoco en los resultados y conclusiones.

## GLOSARIO

Términos	Definiciones
Período de recuperación de la inversión	Es aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las actividades, y se permita al propietario la obtención de un beneficio sobre el capital invertido. Este se define como el mínimo periodo para cual el Valor Actual Neto (VAN) es mayor e igual a cero (Real Decreto 55/2017).
Periodo de régimen transitorio	Periodo de régimen transitorio de 4 años para compensar las inversiones de las autorizaciones de VTC existentes y pendientes, antes de la entrada en vigor del RDL 13/2018, mediante la prestación temporal de servicios urbanos (entre septiembre de 2018 y septiembre de 2022).
RD 55/2017	<a href="#">Real Decreto 55/2017</a> , de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Este Real Decreto contiene la metodología que se tomó como referencia para calcular el período de recuperación de la inversión de las autorizaciones de VTC.
RDL 13/2018	<a href="#">Real Decreto-ley 13/2018</a> , 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 conductor.
RD 463/2020	<a href="#">Real Decreto 463/2020</a> , de 14 de marzo, que aprobó declarar el primer estado de alarma en todo el territorio español para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19.
RD 926/2020	<a href="#">Real Decreto 926/2020</a> , de 25 de octubre, que aprobó declarar un segundo estado de alarma en todo el territorio español para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por la COVID-19.
RD 956/2020	<a href="#">Real Decreto 956/2020</a> , de 3 de noviembre, por el que se prorroga el segundo estado de alarma declarado por el RD 926/2020.
RDL 8/2021	<a href="#">Real Decreto-ley 8/2021</a> , de 4 de mayo, que aprobó la finalización de la vigencia del estado de alarma provocada por la COVID-19 en España.
Sociedades del Grupo Cabify	Grupo líder en la gestión de licencias VTC que incluye a las siguientes sociedades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• CAB CAR MADRID, S.L.</li> <li>• AUTO AND. JAÉN ARRED.VEH. TARRAGONA, S.L.</li> <li>• ALQUILER VEH CON CONDUCTOR BARCELONA 2017, S.L.</li> <li>• ASSB, S.L.</li> <li>• FOREVER DREAM TOURS, S.L. 100%</li> <li>• MAJOALMI, S.L.</li> <li>• AUTO. ANDALUCÍA MADRID ALQU.VEHICULOS</li> <li>• BERLINAS VECTOR, S.L. (anteriormente BERLINAS TIBUS, S.L.)</li> <li>• SERVICIOS VTC VECTOR, S.L. (anteriormente SERVICIOS VTC TIBUS, S.L.)</li> <li>• ALQUILER VEH. CON COND. AUTO ANDALUCÍA MÁLAGA, S.L.</li> <li>• INVERSIONES ANDALUCÍA ALQ VEH MADRID 2014, S.L.</li> </ul>

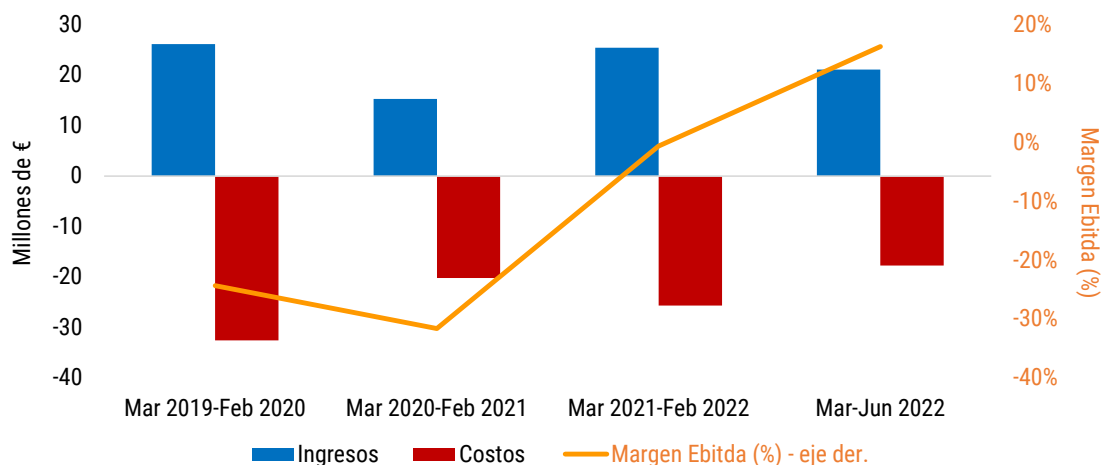
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRANSFER ANDALUCÍA DRIVERS, S.L.</li> <li>• SERVIAUTOS CENACHERO, S.L.</li> <li>• AUTO ANDALUCÍA JAÉN LEVANTE</li> <li>• TRANSFERS ANDALUCÍA GRANADA</li> <li>• CHOFERS CARS COSTA DEL SOL S.L.</li> <li>• ASESORAMIENTO Y FOMENTO DEL TRANSPORTE</li> <li>• INVERSIONES ANDALUCÍA ALQUILER VEHÍCULOS BARCELONA 2014, S.L.U.</li> </ul>
Valor Actual Neto (VAN) o Valor Presente Neto (VPN).	Es el valor presente de los flujos de caja que se prevé generen una inversión o un activo. Para estimar el VAN se descuentan los flujos de caja a una tasa que considera el valor del dinero en el tiempo y la rentabilidad exigida por los proveedores de fondos (Hitchner, 2017).
VTC	Autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC). Esta autorización (licencias) permite la realización de transporte público con turismos en la modalidad de alquiler con conductor (Generalitat de Catalunya, 2019).

## RESUMEN EJECUTIVO

El 30 de septiembre de 2018 entró en vigor el [RDL 13/2018](#) que establece la limitación del ámbito de actuación de las nuevas autorizaciones (licencias)<sup>1</sup> de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) a prestar exclusivamente el transporte interurbano de viajeros y un régimen transitorio de 4 años para compensar las inversiones de las autorizaciones de VTC existentes y/o pendientes a la entrada en vigor del RDL 13/2018 mediante la prestación temporal de servicios urbanos entre septiembre de 2018 y septiembre de 2022 (Real Decreto-Ley 13/2018).

La pandemia causada por el coronavirus 2019 (COVID-19) generó una situación de emergencia excepcional de salud pública mundial (OMS, 2020) que ha afectado la recuperación de las inversiones de las autorizaciones de VTC dado el impacto negativo en los flujos operativos de dicha actividad. Por ejemplo, según información de las Sociedades del Grupo Cabify, Grupo líder en la gestión de licencias VTC (con aproximadamente 1/5 de las licencias de VTC en España al 03/08/2018), los ingresos y los costes operativos se redujeron en -41% y -38%, respectivamente, en el periodo marzo 2020-febrero 2021 comparado con el periodo prepandemia COVID-19 (es decir, los 12 meses previos antes de la primera declaratoria de estado de alarma en España que equivale al periodo marzo 2019-febrero 2020). Luego de terminado el segundo estado de alarma el 9 de mayo de 2021 (Gobierno de España, 2021), se muestra una recuperación de los flujos operativos en el periodo marzo-junio de 2022 ya que el margen del Beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA, por sus siglas en inglés) de las Sociedades del Grupo Cabify ha pasado de -32% en el periodo marzo 2020-febrero 2021 a 16% en estos últimos 4 meses de 2022.

**Figura 1: Flujo de caja operativo de las Sociedades del Grupo Cabify entre enero de 2019 y junio de 2022**



Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

El RDL 13/2018 completó un mecanismo de flexibilización del periodo de régimen transitorio de 4 años porque establece que, de manera excepcional, se podrá extender por un periodo compensatorio superior a dos años. Así, el presente informe tiene como objetivos la realización de una investigación sobre: 1) el impacto de la pandemia del COVID-19 en el periodo transitorio de amortización de las inversiones otorgado por el RDL 13/2018, 2) la estimación de la extensión del periodo del régimen transitorio y 3) el análisis jurídico sobre la viabilidad de posibles reclamaciones patrimoniales de

<sup>1</sup> En el presente informe, los términos autorizaciones y licencias de VTC se utilizan como sinónimos de forma intercambiable.

responsabilidad en atención a las denegaciones de no ampliación temporal conforme a lo previsto en el RDL 13/2018.

En línea con lo establecido en el RDL 13/2018, para la estimación del período de recuperación de la inversión de las autorizaciones de VTC se utiliza como referencia la fórmula prevista en el [RD 55/2017](#), la cual define el período de recuperación de la inversión como el mínimo periodo para el cual el Valor Actual Neto (VAN) de los flujos económicos sea mayor e igual a cero.

Este periodo recuperación se calculó en dos escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) sobre la base de la información de las Sociedades del Grupo Cabify e incluye tres componentes principales: 1) el flujo de caja operativo para el periodo enero de 2019 y setiembre de 2022 con y sin pandemia del COVID-19, 2) el flujo de caja de inversión neta (definida como la inversión bruta menos amortización) en licencias de VTC (estimada en 57.6 millones de € a enero de 2019) y 3) la tasa de descuento que se utiliza para expresar el valor presente del flujo de caja económico a la fecha de actualización del 01/01/2019 (estimada en 3.45%).

En la siguiente tabla se muestra que no se recupera las inversiones en las licencias de VTC con el flujo económico generado por la actividad en los 2 escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018 (el VAN es negativo). Dado que la inversión en licencias de VTC no se recupera durante el periodo de régimen transitorio de 4 años, se estima un periodo de recuperación revisado hasta que el Valor Actual Neto (VAN) sea mayor e igual a cero, que sucedería en septiembre de 2036 en el escenario con pandemia del COVID-19 y en febrero de 2035 en el escenario sin pandemia del COVID-19.

**Tabla 1: Flujo de caja económico y VAN al 01/01/2019 de las Sociedades del Grupo Cabify (en millones de €)**

Ítems	Periodo de régimen transitorio		Periodo de recuperación revisado	
	Con pandemia del COVID-19 (a 09/2022)	Sin pandemia del COVID-19 (a 09/2022)	Con pandemia del COVID-19 (a 09/2036)	Sin pandemia del COVID-19 (a 02/2035)
Ingresos	107	129	1,762	1,568
(-) Costos por prestación de servicios	-103	-118	-1,481	-1,317
Margen de contribución	3	11	280	252
(-) Gastos administrativos (headquarter)	-15	-15	-159	-140
EBITDA	-11	-3	121	111
(-) Impuestos	0	0	-32	-28
Flujo de caja operativo	-12	-4	89	83
(-) Inversiones netas en autorizaciones de VTC	-58	-58	-58	-58
Flujo de caja económico neto (FCN)	-69	-61	31	26
VAN al 01/01/2019	<b>-69</b>	<b>-61</b>	0	0

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify y supuestos de proyección. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

En tal sentido, el período de recuperación revisado se calcula en 18 años en el escenario con pandemia del COVID-19 y 16 años en el escenario sin pandemia del COVID-19. Además del efecto de la pandemia del COVID-19 sobre el flujo de caja económico de las Sociedades del Grupo Cabify, la completa recuperación de la inversión en licencias de VTC toma mayor periodo al estimado por el RDL 13/2018 debido, en parte, al alto monto de inversión bruta (sin amortización) a recuperar (74 millones de €) y al bajo margen EBITDA del negocio (estimado en 8% en un año sin pandemia COVID-19).

Por ende, la extensión del periodo del régimen transitorio por efecto de la pandemia del COVID-19 se estima en **2 años<sup>2</sup>** que resulta de la doble diferencia entre el periodo de recuperación revisado (con y sin pandemia del COVID-19) y los 4 años del periodo del régimen transitorio según el RDL 13/2018.

**Tabla 2: Periodo de recuperación de la inversión en las licencias de VTC de las Sociedades del Grupo Cabify (en años)**

Ítems	Con pandemia del COVID-19 (I)	Sin pandemia del COVID-19 (II)	Diferencia (I-II)
Periodo del régimen transitorio según RDL 13/2018 (A)	4	4	0
Periodo de recuperación revisado (B)	18	16	2
<b>Extensión del periodo de régimen transitorio (A-B)</b>	14	12	2

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify y RDL 13/2018. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

A solicitud de Cabify, se estimó el efecto de la pandemia del COVID-19 durante el periodo de régimen transitorio según el RDL 13/2018 para el sector VTC. Dado que el equipo de investigación no cuenta con la información de todas empresas del sector VTC, se realizó una extrapolación del flujo de caja económico (con y sin pandemia del COVID-19) sobre la base de supuestos e información de: 1) el número de licencias de VTC del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y 2) % licencias operativas del sector, ingreso medio por licencia, margen EBITDA y costo unitario por licencia de las Sociedades del Grupo Cabify. Los resultados del análisis del sector de VTC muestran que el VAN es negativo en los 2 escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) durante el periodo de régimen transitorio según el RDL 13/2018. Por lo tanto, no se habrían recuperado las inversiones en las licencias con el flujo de caja económico generado por la actividad del sector de VTC durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018. Se estima una diferencia de -47 millones de € entre el monto del VAN con y sin pandemia del COVID-19. Estos resultados deben tomarse con cautela, ya que para realizar la extrapolación se requieren supuestos y proyecciones que podrían desviarse de la realidad, aunque permiten obtener una estimación agregada y aproximada de la magnitud de los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el conjunto del sector de VTC.

**Tabla 3: Flujo de caja económico entre enero de 2019 y setiembre de 2022 y VAN al 01/01/2019 del sector VTC (en millones de €)**

Ítems	Periodo de régimen transitorio	
	Con pandemia del COVID-19 (a 09/2022)	Sin pandemia del COVID-19 (a 09/2022)
Ingresos	712	733
(-) Costos por prestación de servicios	-699	-682
Margen de contribución	13	50
(-) Gastos administrativos (headquarter)	-103	-91
EBITDA	-90	-40
(-) Impuestos	-2	-2
Flujo de caja operativo	-92	-42
(-) Inversiones netas en autorizaciones de VTC	-189	-189
Flujo de caja económico neto (FCN)	-281	-231
<b>VAN al 01/01/2019</b>	<b>-280</b>	<b>-233</b>

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

<sup>2</sup> El cálculo exacto de la extensión del periodo del régimen transitorio por efecto de la pandemia del COVID-19 se estima en 1.6 años, pero se redondea por exceso a 2 años, en línea con el numeral 2.e. de la disposición transitoria única del RDL 13/2018 que establece que cuando el cálculo del período de recuperación de la inversión arroja periodos de tiempo inferiores a un año, éstos se redondearán por exceso al año completo.



Según nuestro entendimiento jurídico, la Disposición Transitoria Única (DTU) del RDL 13/2018 establece el carácter indemnizatorio de la habilitación temporal (período transitorio mínimo de 4 años susceptible de ser ampliada) por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por el RDL 13/2018, y en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al artículo 91 de la LOTT" (DTU 2). Además, entendemos que la excepcionalidad de las medidas adoptadas por el RD 463/2020, que aprobó la declaración del primer estado de alarma, justifica la ampliación excepcional del período de habilitación temporal previsto en el RDL 13/2018 a los efectos indemnizatorios previstos en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio" (LOEAES), de tal modo que, solo en el caso que no obtuviere el reconocimiento de esa ampliación temporal por parte de la Administración competente, se abriría el cauce para exigir la responsabilidad patrimonial en vía judicial. En lo que se refiere al segundo estado de alarma, la estimación parcial de inconstitucionalidad por la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, merece ser también tomada en consideración por afectar a lo previsto en los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020 (que aprobaron el segundo estado de alarma y su ampliación) y por adoptar medidas que también incidieron directamente sobre la actividad de los VTC.

En el momento de redacción de este informe no consta que las solicitudes de indemnización complementaria dentro de los tres meses desde la entrada en vigor del RDL 13/2018 (entre el 1 de octubre y el 30 de diciembre de 2018) hayan sido definitivamente resueltas por vía administrativa y en caso de que las hubiere que hayan adquirido firmeza. Este escenario conduce a que próxima la expiración del plazo indemnizatorio de los cuatro años, previsto en el RDL 13/2018 para el 1 de octubre de 2022, no haya prevista, por el momento, ninguna prórroga o extensión de la indemnización complementaria. Tal situación va a provocar que *de iure* las autorizaciones de VTC previstas en la LOTT no puedan seguir prestando servicios de ámbito urbano, sino únicamente interurbano (excepto en el caso de la CC.AA. de Madrid). Esa inviabilidad de la actividad en el ámbito urbano, conjugada con unas expectativas razonables de haber podido obtener la indemnización complementaria, comportarían no sólo el incumplimiento de las previsiones del RDL 13/2018, sino la causación de un daño antijurídico, individualizado y susceptible de valoración económica, concurriendo una relación directa entre el no reconocimiento de la indemnización complementaria y la consiguiente imposibilidad de recuperar la inversión en las licencias de VTC. Ese mecanismo de compensación a los intereses afectados de los titulares de autorizaciones de VTC es la indemnización complementaria contenida en el RDL 13/2018, su incumplimiento es, precisamente, lo que permitiría el ejercicio de reclamaciones patrimoniales. No se trata, pues, de atender para el ejercicio de reclamaciones de responsabilidad patrimonial a una posible sentencia que por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarara contrario al derecho europeo el RDL 13/2018, o, en su caso, a una declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, sino que ese derecho a una indemnización encontraría su causa en el mismo incumplimiento de las previsiones indemnizatorias contenidas en el RDL 13/2018.

# 1. INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre de 2018 entró en vigor el [RDL 13/2018](#) que, modificando el artículo 91 de la [Ley 16/1987](#), de Ordenación de los transportes Terrestres (LOTT), establece la limitación del ámbito de actuación de las nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) a prestar exclusivamente el transporte interurbano de viajeros y un régimen transitorio de 4 años para compensar las inversiones de las autorizaciones de VTC existentes y/o pendientes a la entrada en vigor del RDL 13/2018 mediante la prestación temporal de servicios urbanos entre septiembre de 2018 y septiembre de 2022 (Real Decreto-Ley 13/2018).

No obstante, durante este periodo de régimen transitorio de 4 años se enfrentó la enfermedad del COVID-19 que fue declarada, por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, como pandemia y una situación de emergencia excepcional de salud pública mundial (OMS, 2020). En el caso de España, el Gobierno aprobó un primer estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, vigente hasta el 21 de junio de 2020 y un segundo estado de alarma declarado el 25 de octubre de 2020 y vigente hasta el 9 de mayo de 2021 con las modulaciones establecidas según el momento por cada Comunidad Autónoma<sup>3</sup> (Gobierno de España, 2021). Esta situación de excepcionalidad se tradujo en una marcada caída de la movilidad en España y en consecuencia en las actividades económicas del sector de vehículos de transporte con conductor.

El RDL 13/2018 establece que, de manera excepcional, se podrá extender el régimen transitorio de 4 años por un periodo de extensión compensatorio superior a dos años. La pandemia del COVID-19 y las medidas adoptadas en el marco del estado de alarma en el país se consideran situaciones excepcionales – e inesperadas - para justificar la extensión del periodo del régimen transitorio de 4 años dado el impacto negativo en los flujos operativos de la actividad de VTC que ha afectado la recuperación de las inversiones de dichas autorizaciones.

En tal sentido, el presente informe tiene como objetivos la realización de una investigación sobre: 1) el impacto de la pandemia del COVID-19 en el periodo transitorio de amortización de las inversiones otorgado por el RDL 13/2018, 2) la estimación de la extensión del periodo del régimen transitorio que sería necesario para la total recuperación de las inversiones y 3) el análisis jurídico sobre la viabilidad de posibles reclamaciones patrimoniales de responsabilidad en atención a las denegaciones de no ampliación temporal conforme a lo previsto en el RDL 13/2018.

---

<sup>3</sup> Tras la pérdida de vigencia de ese primer estado de alarma en fecha de 21 de junio de 2020, se produjo tras el impasse estival un repunte de la pandemia que condujo a la declaración de un nuevo estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el COVID-19. Este nuevo estado de alarma, con menores restricciones que el anterior, contemplaba: la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno (art. 5); la limitación de la entrada y salida en las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía - lo que vino en llamarse “confinamientos perimetrales”- (art. 6); la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (art. 7); y la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto. Este nuevo estado de alarma se mantuvo vigente, con las modulaciones establecidas según el momento por cada Comunidad Autónoma, hasta el 9 de mayo de 2021.

## 2. METODOLOGÍA Y SUPUESTOS

En línea con lo establecido en el RDL 13/2018, la metodología para la estimación del período de recuperación de la inversión de las autorizaciones de VTC utiliza como referencia la fórmula prevista en el [RD 55/2017](#), la cual establece que:

- El período de recuperación de la inversión es aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las actividades, y se permita al propietario la obtención de un beneficio sobre el capital invertido.
- El período de recuperación de la inversión (PR) se define como el mínimo periodo (valor de n) para el cual el Valor Actual Neto (VAN) sea mayor e igual a cero:

$$PR = \min \sum_{t=0}^n t \quad (1)$$

$$\text{Tal que } \sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0 \quad (2)$$

Donde:

- PR: periodo de recuperación de la inversión.
- t: son los años medidos en números enteros<sup>4</sup>.
- n: Último periodo para el cual se esperan flujos de caja económicos.
- $FC_t$ : es el flujo de caja económico esperado del año t.
- b: es la tasa de descuento.

Para estimar el efecto de la pandemia del COVID-19 sobre el periodo de recuperación se requiere comparar el flujo de caja económico en dos escenarios: 1) un flujo de caja económico con efecto de la pandemia del COVID-19 y 2) un flujo de caja económico hipotético sin efecto de la pandemia del COVID-19 (es decir, se requiere construir un contrafactual). Así, la estimación de la extensión del periodo del régimen transitorio (en años) por efecto de la pandemia se define como la doble diferencia entre:

$$EPR = (PR_{rcp} - PR_{RDL}) - (PR_{rsp} - PR_{RDL}) \quad (3)$$

$$EPR = PR_{rcp} - PR_{rcp} \quad (4)$$

Donde:

- EPR = Extensión del periodo del régimen transitorio (en años) por efecto de la pandemia del COVID-19.
- $PR_{rcp}$  = Periodo de recuperación revisado que considera el flujo de caja operativo y flujo de inversiones con afectación por la pandemia del COVID-19.
- $PR_{rsp}$  = Periodo de recuperación revisado que considera el flujo de caja operativo y flujo de inversiones sin afectación por la pandemia del COVID-19 (contrafactual).
- $PR_{RDL}$  = Periodo del régimen transitorio estimado en el RDL 13/2018. Este periodo de recuperación fue estimado en 4 años. Entendemos que la información del flujo operativo para el cálculo de este periodo fue la del último ejercicio fiscal cerrado a la entrada en vigor del RDL 13/2018, es decir, la información del año 2017.

---

<sup>4</sup> Cuando el cálculo del período de recuperación de la inversión arroja períodos de tiempo inferiores a un año, éstos se redondearán por exceso al año completo (numeral 2.e. de la disposición transitoria única del RDL 13/2018).

La estimación del periodo de recuperación revisado se realiza con información de flujo caja operativo e inversiones de las Sociedades del Grupo Cabify, grupo líder en la gestión de licencias VTC en España. A la entrada en vigor del RDL 13/2018, las Sociedades del Grupo Cabify disponían de cerca de 2 mil licencias de VTC que representaba el 18% de todas las licencias de VTC disponibles en España al 3 de septiembre de 2018. Si solo se consideran las Comunidades Autónomas (CC.AA.) donde operan las Sociedades del Grupo Cabify (Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia), la participación de estas en el total de licencias de VTC de estas cuatro comunidades autónomas se incrementa hasta el 21%. Así, se puede considerar que la información de las Sociedades del Grupo Cabify es una muestra representativa de la actividad de autorizaciones de VTC en España. El **Anexo 1** contiene un mayor detalle del número de licencias de VTC a la entrada en vigor del del RDL 13/2018.

**Tabla 4: Participación de las Sociedades del Grupo Cabify en el total de licencias de VTC a la entrada en vigor del RDL 13/2018 (a septiembre de 2018)**

Ítems	Valor	% Sociedades del Grupo Cabify
Nº de licencias VTC de las Sociedades del Grupo Cabify	2.0	
Nº de licencias VTC en España	11.2	18%
Nº de licencias VTC en CC.AA. donde operan las Sociedades del Grupo Cabify*	9.3	21%

\* Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia.

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

La fórmula para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión prevista en el RD 55/2017 se basa en el método del descuento de flujos de caja económico que es un método estándar de aceptación general y tiene dos componentes principales (Damodaran, 2011; Hitchner, 2017): 1) la definición de un flujo de caja económico relevante y 2) la estimación de una tasa de descuento (también conocido como tasa de retorno o costo del capital).

## 2.1. Flujo de caja económico

El flujo de caja económico es el flujo disponible para retribuir a los proveedores de fondos (deuda y capital accionario) y, por tanto, se estima antes de la financiación (Damodaran, 2011). Este flujo es la suma del flujo de caja procedente de las actividades de explotación (flujo de caja operativo) y el flujo de caja procedente de las actividades de inversión (Real Decreto 55/2017). En la siguiente tabla se muestra un esquema de la estimación del flujo de caja económico:

**Tabla 5: Esquema del flujo de caja económico**

Flujo de caja económico en el año t
Ingresos
(-) Costos por prestación de servicios
Margen de contribución
(-) Gastos administrativos
EBITDA*
(-) Impuestos
Flujo de caja operativo (A)
(-) Inversiones netas en autorizaciones de VTC
Flujo de caja de inversión (B)
<b>Flujo de caja económico (A + B)</b>

\* Beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA, por sus siglas en inglés).

Fuente y elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

- **El flujo de caja operativo (A):**

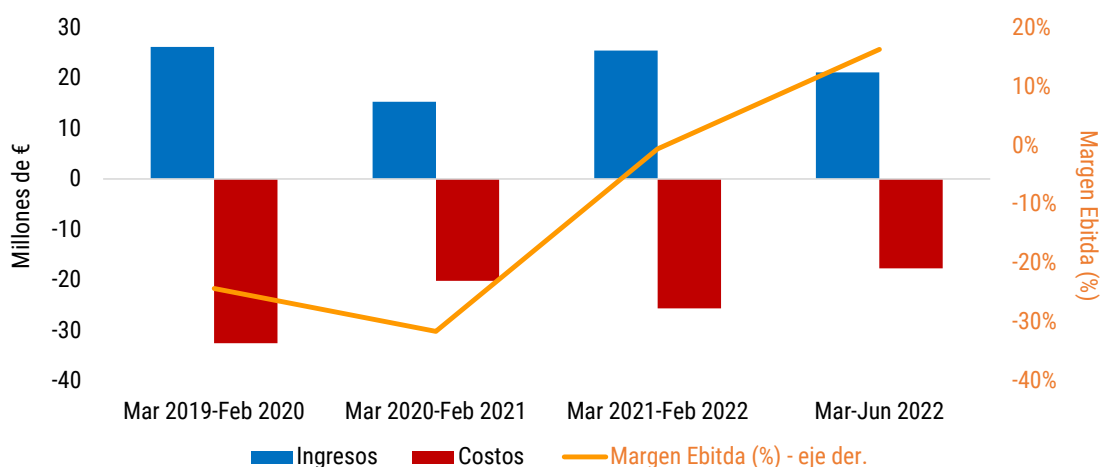
Este flujo es la diferencia entre los ingresos y egresos (gastos e impuestos) derivados de las actividades del negocio.

**El flujo de caja operativo histórico con pandemia del COVID-19:**

Para estimar este flujo, durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018, se cuenta con información histórica de las Sociedades del Grupo Cabify entre enero de 2019 y junio de 2022. Según los estados de alarma decretados en España, se asume que la duración de la pandemia del COVID-19 abarca el periodo marzo de 2020-mayo 2021 (con la incertidumbre de asumir que la pandemia del COVID-19 ya se ha terminado).

En tal sentido, los ingresos y los costes operativos se redujeron en -41% y -38%, respectivamente, en el periodo marzo 2020-febrero 2021 comparado con el periodo prepandemia COVID-19. Luego de terminado el segundo estado de alarma el 9 de mayo de 2021 (Gobierno de España, 2021), se muestra una recuperación de los flujos operativos en el periodo marzo-junio de 2022 ya que el margen EBITDA de la de las Sociedades del Grupo Cabify ha pasado de -32% en el periodo marzo 2020-febrero 2021 a 16% en estos últimos 4 meses de 2022.

**Figura 2: Flujo de caja operativo de las Sociedades del Grupo Cabify entre enero de 2019 y junio de 2022**



Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

**El flujo de caja operativo histórico sin pandemia del COVID-19:**

El problema fundamental de la inferencia causal del efecto de la pandemia del COVID-19 sobre el periodo de la recuperación de las inversiones del VTC es que no es posible observar el flujo de caja económico verdadero de las actividades de VTC sin efecto de la pandemia del COVID-19. Por lo tanto, se requiere construir un contrafactual de cual habría sido flujo de caja económico hipotético en el supuesto que no hubiese ocurrido la pandemia del COVID-19. El cálculo de este contrafactual se puede aproximar con varias técnicas de inferencia causal. No obstante, en el presente estudio no se dispone de información de otras empresas de VTC que no hayan experimentado pandemia (para controlar por el sesgo de selección de no observables) entre el periodo prepandemia y postpandemia del COVID-19 (para controlar por el sesgo de tendencia temporal).

Dada esta limitación de la información y la incertidumbre de este cálculo, se estableció algunos supuestos para construir este contrafactual entre marzo 2020 – mayo de 2021 con información de las Sociedades del Grupo Cabify, tales como: 1) Para estimar los ingresos de la actividad de VTC sin efecto de la pandemia del COVID-19 se utilizó el ingreso medio por licencia del último trimestre antes de marzo de 2022 (entre diciembre de 2019 y febrero de 2022) y el % licencias operativas de VTC entre diciembre de 2019 y febrero de 2022 y; 2) un margen de EBITDA sobre los ingresos de 8% (margen similar al estimado para el año 2022).

**Tabla 6: Principales supuestos de la construcción del flujo operativo contrafactual de las Sociedades del Grupo Cabify**

Ítems	Unidad	Periodo de la pandemia del COVID-19 (03/2020-05/2021)
Media ingreso x licencia (12/2019-02/2020)	Miles de €-mes/licencia	2.4
% licencias operativas (12/2019-02/2020)	Nº	53%
Margen Ebitda en 2022	%	8%

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

**Proyección del flujo de caja operativo desde el segundo semestre de 2022 (con y sin pandemia del COVID 19)**

En caso no se recupere las inversiones en las licencias de VTC durante el periodo de 4 años del régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018, se proyecta el flujo operativo hasta la fecha en que el Valor Actual Neto (VAN) sea mayor e igual a cero, es decir, hasta la completa recuperación de las inversiones en las licencias de VTC.

La información del flujo operativo entre el segundo semestre (IIS) de 2022 y 2024 proviene de las proyecciones financieras de las Sociedades del Grupo Cabify. En este periodo se asume una recuperación de los flujos operativos después de la pandemia del COVID-19 con una tasa anual de crecimiento de los ingresos de 22% y un margen EBITDA sobre los ingresos de 6%.

A partir del año 2025 en adelante, se asume que los ingresos de las Sociedades del Grupo Cabify crecerán a la tasa anual de crecimiento potencial del producto interno bruto (PIB) de España (2%) en el escenario de aprovechamiento los proyectos de inversión del plan de recuperación de la Unión Europea y un diseño adecuado de las reformas estructurales estimada por el Banco de España (Cuadrado et al., 2022). Asimismo, se asume un margen de EBITDA sobre los ingresos de 8% a partir del año 2025 (margen similar al estimado para el año 2022).

**Tabla 7: Principales supuestos de la proyección del flujo operativo de las Sociedades del Grupo Cabify**

Ítems	IIS 2022 – 2024	≥ 2025
Crecimiento anual de los ingresos (%)	22%	2%
Margen EBITDA (%)	6%	8%

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify y Banco de España. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

- **El flujo de caja de inversión (B):**

Este flujo considera la necesidad de reinversión o inversión neta de amortización para desarrollar la actividad. La principal inversión de las Sociedades del Grupo Cabify es la adquisición de 2,192 autorizaciones o licencias de VTC entre enero de 2017 y octubre de 2018. De este total, se han

adquirido directamente 500 licencias de VTC y las restantes 1,692 licencias de VTC indirectamente mediante compras de otras sociedades con licencias de VTC (este último se considera *goodwill*).

De otro lado, en línea con el numeral 2.e. de la disposición transitoria única del RDL 13/2018<sup>5</sup>, no se considera el gasto de inversión en vehículos debido a que estos se adquirieron vía arrendamiento financiero. A continuación, en la siguiente tabla se muestra un resumen de la inversión de las Sociedades del Grupo Cabify en licencias de VTC entre 2017 y 2018.

**Tabla 8: Inversión de las Sociedades del Grupo Cabify en licencias de VTC entre 2017 y octubre de 2018**

Ítems	Unidad	Total
Número de licencias de VTC	Nº	2,192
Monto de inversión	Millones €	74.9
Costo unitario	Miles € / licencia VTC	34.2

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

El RDL 13/2018 también establece que solo se considerará la información de las autorizaciones de VTC existentes o las que estuvieron con solicitudes anteriores y pendientes de otorgamiento a la entrada en vigor de dicha norma (es decir, al 30/09/2018). Según la información de las Sociedades del Grupo Cabify, las autorizaciones de VTC adquiridas después de la entrada en vigor del RDL 13/2018 se obtuvieron por procedimientos judiciales, siendo necesario incluirlas en el análisis.

Para obtener la inversión neta de las licencias de VTC a una fecha específica se requiere descontar a la inversión las amortizaciones de inversiones previas. Según información de las Sociedades del Grupo Cabify, el periodo de amortización de las licencias de VTC es de 5 años. Así, la inversión neta a enero de 2019 se estima en 57.6 millones de €, monto que se toma como referencia de la inversión a recuperar. El **Anexo 2** contiene un mayor detalle de las inversiones y sus respectivas amortizaciones.

**Tabla 9: Inversión neta en licencias de VTC a recuperar de las Sociedades del Grupo Cabify**

Ítems	Millones €
Inversión (01/2017 – 10/2018)	74.9
(-) Amortización (02/2017 – 01/2019)	17.4
<b>Inversión neta al 01/2019</b>	<b>57.6</b>

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

- **Fechas relevantes:**

La fecha de actualización del flujo de caja económico es el 01 de enero de 2019 debido a que solo se dispone de información histórica de este flujo, por parte de las Sociedades del Grupo Cabify, entre enero de 2019 y junio de 2022.

Para armonizar la fecha de entrada en vigor del RDL 13/2018 (30/09/2018) con la fecha de actualización del flujo de caja económico (01/01/2019), se considerará la inversión neta o la

<sup>5</sup> El numeral 2.e. de la disposición transitoria única del RDL 13/2018 establece que no se tendrán en cuenta los gastos de inversión por:

- Adquisición de autorizaciones a título oneroso y/o adquisición vehículo adscrito a la autorización realizada cuatro o más años antes de la entrada en vigor del RDL 13/2018.
- Adquisición de autorizaciones otorgadas a su actual titular por la Administración de transportes.
- Adquisición del vehículo adscrito a la autorización cuando su titular disponga de aquél en arrendamiento, arrendamiento financiero o renting.

necesidad de reinversión (inversión menos amortización) a la fecha de actualización del flujo de caja económico. Es decir, la inversión neta a enero de 2019 es menor a la de setiembre de 2018 debido al mayor periodo de amortización de las inversiones previas de licencias de VTC.

A continuación, en la siguiente tabla se muestran las fechas relevantes para el cálculo del periodo de recuperación de las inversiones en licencias de VTC:

**Tabla 10: Fechas relevantes para el cálculo del periodo de recuperación**

Ítems	Fechas
Adquisiciones de activos a partir de	30/09/2014
Entrada en vigor del RDL 13/2018	30/09/2018
Fecha de actualización de los flujos de caja económico	1/01/2019
Finalización del periodo transitorio según RDL 13/2018	30/09/2022

Fuente: RDL 13/2018. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

## 2.2. Tasa de descuento

La tasa de descuento es el coste de oportunidad del capital o rentabilidad exigida por los proveedores de fondos (Damodaran, 2011). La tasa de descuento se utiliza para expresar el valor presente del flujo de caja económico a la fecha de actualización del 01/01/2019.

Según el RD 55/2017, la tasa de descuento se estima como la suma del rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses más un diferencial de 200 puntos básicos. Para el cálculo de dicho rendimiento medio se toma como referencia los datos disponibles publicados por el Banco de España en el boletín estadístico de mercados secundarios de valores (Banco de España, 2022).

**Tabla 11: Últimos 6 meses del rendimiento de la deuda a 10 años del Estado antes de enero de 2019 (07/2018-12/2018)**

Fechas	Valor
Jul-18	1.32%
Ago-18	1.37%
Set-18	1.44%
Oct-18	1.57%
Nov-18	1.58%
Dic-18	1.43%
<b>Rendimiento medio</b>	<b>1.45%</b>

Fuente: Banco de España. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

Así, la tasa de descuento al 01/01/2019 se estima en 3.45%, que es la suma del rendimiento medio de la deuda a 10 años del Estado (1.45%) y de un diferencial de 2% (o 200 puntos básicos).



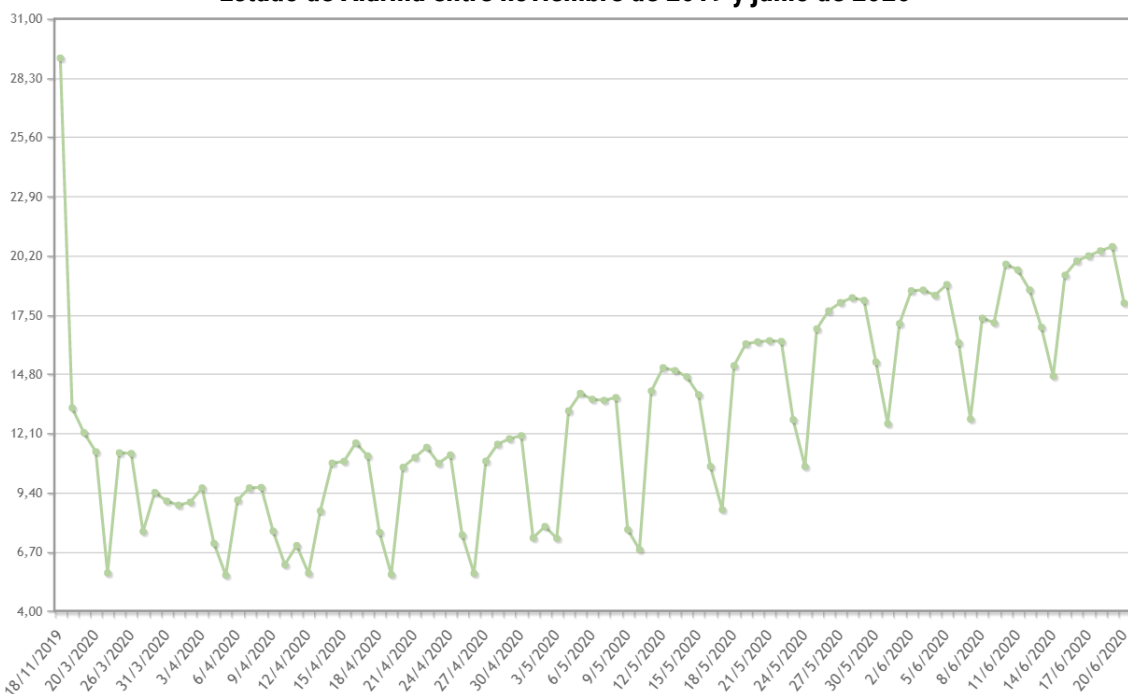
### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Impacto de la pandemia del covid-19 en la actividad de VTC

La enfermedad causada por el COVID-19 es una situación excepcional declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020, como pandemia internacional y una situación de emergencia de salud pública mundial (OMS, 2020). En el caso de España, el Gobierno aprobó un primer estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, vigente hasta el 21 de junio de 2020 y un segundo estado de alarma declarado el 25 de octubre de 2020 y vigente hasta el 9 de mayo de 2021 (Gobierno de España, 2021).

A consecuencia de esta situación de excepcionalidad, la movilidad en España cayó drásticamente en todas sus dimensiones, quedando muy lejos de los niveles habituales, tal y como muestra la **Figura 3** de movilidad diaria y en la que el Instituto Nacional de Estadística (INE) la compara con un valor de referencia sin pandemia –de noviembre de 2019-. El gráfico muestra cómo la movilidad cotidiana de referencia (primer punto de la serie, 29.3%) se encuentra muy alejada de la movilidad cotidiana posterior a la aprobación del Estado de alarma, y cómo el ritmo de crecimiento de la movilidad fue lento y no consiguió recuperar el nivel de referencia “normal” al finalizar el primer Estado de Alarma. De hecho, la serie de datos del INE sigue hasta el 29 de diciembre de 2021, y aún el nivel de referencia normal no se había logrado recuperar, situándose alrededor de 9 puntos porcentuales por debajo del mismo.

**Figura 3: Evolución del % de personas que salen de su área de movilidad tras el anuncio del primer Estado de Alarma entre noviembre de 2019 y junio de 2020**



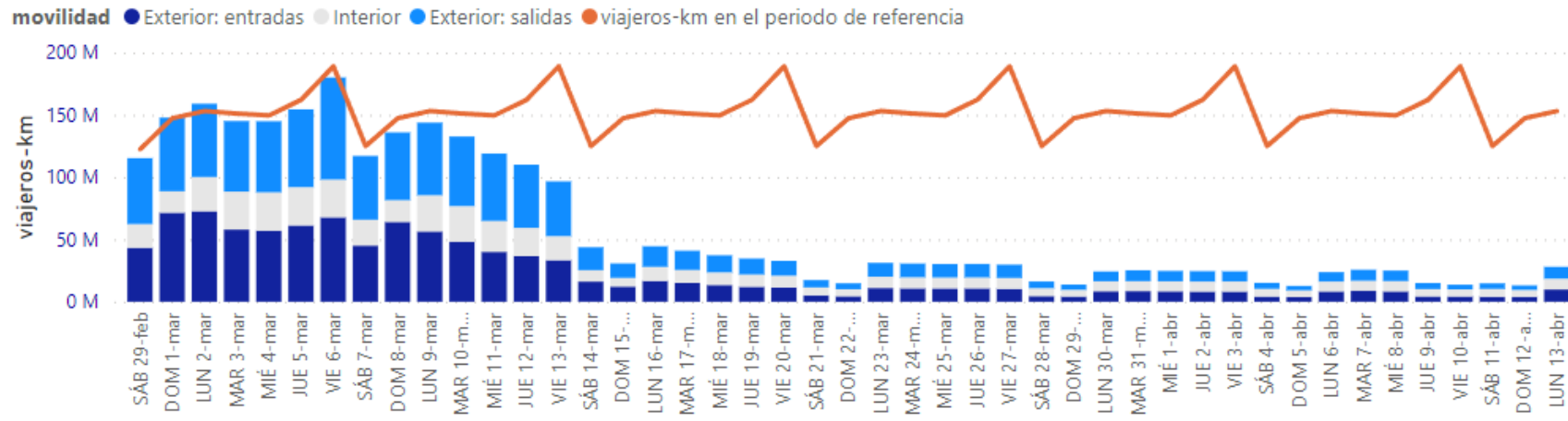
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Como consecuencia de la falta de movilidad, según el informe anual del Observatorio de la movilidad metropolitana (2021) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la demanda de transporte público sufrió directamente una caída acusada. El autobús cayó en las áreas metropolitanas de España un 44.6% de media en 2020 respecto de 2019– y lo hizo un 66% el número de viajeros-km,

y los servicios ferroviarios un 47%. La ocupación media de los vehículos en autobuses pasó de una media de 20 en 2019 a una de tan solo 12.8. Y en el metro, de 42 a 22.

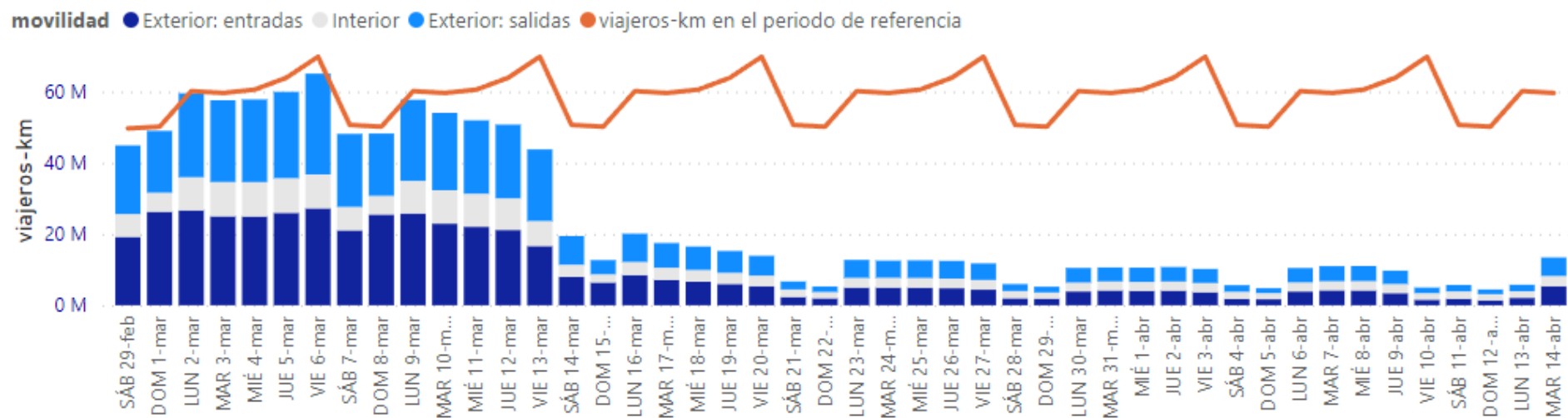
Las **Figuras 4-6**, para las ciudades de Madrid, Barcelona, y Valencia, también muestran los efectos de la pandemia en la movilidad en viajeros-km a nivel municipal. Estos datos corresponden al estudio Big data sobre movilidad en pandemia del MITMA, construido a partir de la localización y seguimiento de los trayectos de las señales de la telefonía móvil. En ella se observa como la movilidad diaria cayó abruptamente tanto en las entradas y salidas de las ciudades como en los trayectos intraurbanos a raíz del anuncio y aprobación del primer Estado de Alarma.

Figura 4: Evolución de los Viajeros-km diarios en la ciudad de Madrid tras el anuncio del primer Estado de Alarma entre febrero y abril de 2020



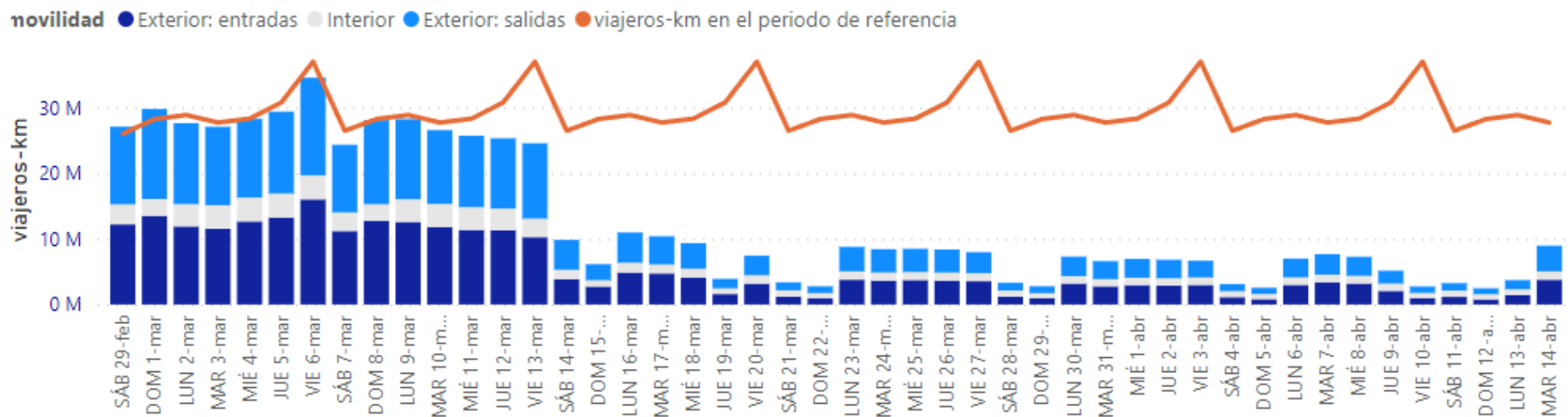
Fuente: Estudio de movilidad con Big Data durante la Pandemia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

**Figura 5: Evolución de los Viajeros-km diarios en la ciudad de Barcelona tras el anuncio del primer Estado de Alarma entre febrero y abril de 2020**



Fuente: Estudio de movilidad con Big Data durante la Pandemia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

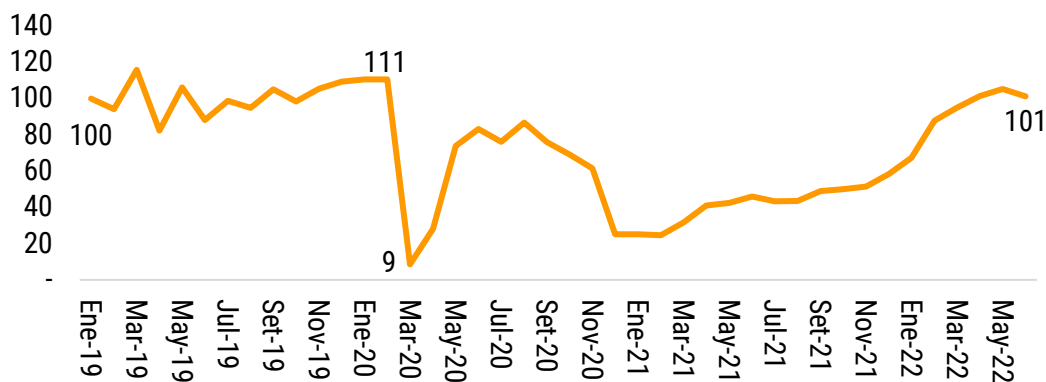
**Figura 6: Evolución de los Viajeros-km diarios en la ciudad de Valencia tras el anuncio del primer Estado de Alarma entre febrero y abril de 2020**



Fuente: Estudio de movilidad con Big Data durante la Pandemia. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Por la gran caída en la movilidad, la pandemia del COVID-19 ha tenido un fuerte impacto en los flujos de caja operativo de la actividad de VTC, en particular, en el número de licencias operativas de VTC. En la siguiente figura se muestra la evolución del número de sus licencias operativas de las Sociedades del Grupo Cabify mediante un índice cuya base es el valor de enero 2019. Así, el número de sus licencias operativas se redujo en -92% entre febrero y marzo de 2020. Además, el número de licencias durante el periodo marzo 2020-junio 2022 es, en promedio, inferior al del promedio del periodo prepandemia COVID-19 o los 12 meses previos antes de la primera declaratoria de estado de alarma en España (es decir, el periodo marzo 2019-febrero 2020).

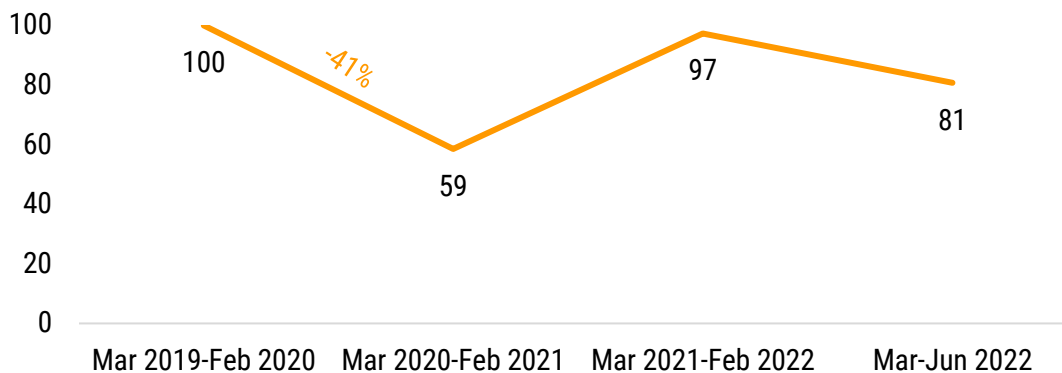
**Figura 7: Evolución del número de licencias operativas de VTC de las Sociedades del Grupo Cabify entre enero de 2019 y junio de 2022 (Índice: base enero de 2019)**



Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

En esta misma línea, los ingresos disminuyeron en -41% en el periodo marzo 2020-febrero 2021 comparado con el periodo prepandemia COVID-19. Aunque los ingresos se han recuperado en el periodo marzo 2021-febrero 2022, este aún se encuentra por debajo del nivel de ingresos del periodo prepandemia COVID-19. Sin embargo, la recuperación de los ingresos muestra un mayor dinamismo en el periodo marzo-junio de 2022, a pesar de la incertidumbre adicional generada por la invasión de Rusia a Ucrania y sus efectos, entre otros, sobre el precio de los combustibles.

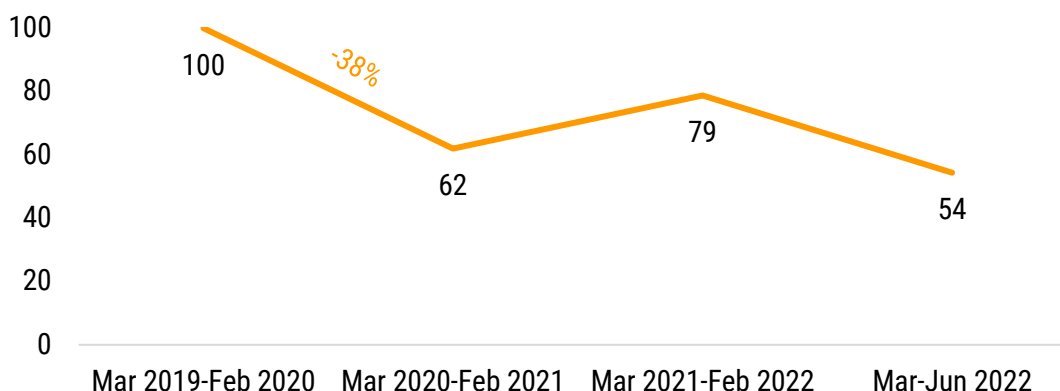
**Figura 8: Evolución de los ingresos de las Sociedades del Grupo Cabify entre marzo de 2019 y junio de 2022 (Índice: base marzo 2019 – febrero 2020)**



Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

Los costes de operación (ventas y administración) disminuyeron en -38% entre el periodo marzo 2020-febrero 2021 y el periodo prepandemia. Asimismo, dichos costes en el periodo marzo 2021-febrero 2022 se mantienen en niveles inferiores al periodo prepandemia. En términos de la estructura de costes, los costes de personal se mantuvieron en alrededor de la mitad de total de costes entre marzo de 2019 y febrero de 2022 debido, en parte, a la gestión de la empresa y a las ayudas directas del Gobierno para el pago de los salarios y las cotizaciones sociales de trabajadores.

**Figura 9: Evolución de los costes de las Sociedades del Grupo Cabify entre marzo de 2019 y junio de 2022 (Índice: base marzo 2019 – febrero 2020)**



Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

Aunque el margen EBITDA de las Sociedades del Grupo Cabify ha pasado de -32% en el periodo marzo 2020-febrero 2021 a 16% en el periodo marzo-junio de 2022 en línea con la recuperación de los ingresos de la actividad de VTC, el shock exógeno e inesperado de la pandemia del COVID-19 puede haber tenido un impacto negativo en la suficiencia del periodo del régimen transitorio para lograr la amortización de las inversiones, tal y como se apreciaba en el año 2018. Por ello, es necesario calcular la recuperación real realizada durante el periodo transitorio y analizar en qué medida éste ha sido suficiente.

### 3.2. Estimación de la recuperación durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018

El período de recuperación de la inversión se define como el mínimo periodo para cual el Valor Actual Neto (VAN) es mayor e igual a cero (Real Decreto 55/2017). Es decir, es el periodo en el cual se recuperan las inversiones con el flujo de caja operativo de la actividad a una fecha determinada.

Este periodo recuperación se calculó en dos escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) sobre la base de la información de las Sociedades del Grupo Cabify e incluye tres componentes principales: 1) el flujo de caja operativo para el periodo enero de 2019 y setiembre de 2022 con y sin pandemia del COVID-19, 2) el flujo de caja de inversión neta en licencias de VTC (estimada en 57.6 millones de € a enero de 2019) y, 3) la tasa de descuento para actualizar los flujos a 01/01/2019 (estimada en 3.45%).

En la siguiente tabla se muestra que el VAN es negativo en los 2 escenarios (con y sin pandemia del COVID-19). Por lo tanto, no se han recuperado las inversiones en las licencias de VTC con el flujo de caja económico generado por la actividad durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018. Se estima una diferencia de aproximadamente -8 millones de € entre el monto del VAN con y sin pandemia del COVID-19.

**Tabla 12: Flujo de caja económico entre enero de 2019 y setiembre de 2022 y VAN al 01/01/2019 de las Sociedades del Grupo Cabify (en millones de €)**

Ítems	Periodo de régimen transitorio	
	Con pandemia del COVID-19 (a 09/2022)	Sin pandemia del COVID-19 (a 09/2022)
Ingresos	107	129
(-) Costos por prestación de servicios	-103	-118
Margen de contribución	3	11
(-) Gastos administrativos (headquarter)	-15	-15
EBITDA	-11	-3
(-) Impuestos	0	0
Flujo de caja operativo	-12	-4
(-) Inversiones netas en autorizaciones de VTC	-58	-58
Flujo de caja económico neto (FCN)	-69	-61
VAN al 01/01/2019	-69	-61

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

Dado que la inversión no se recupera durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018, en la siguiente sección se estima un periodo de recuperación revisado hasta que el Valor Actual Neto (VAN) sea mayor e igual a cero, es decir, hasta la total recuperación de la inversión.

### 3.3. Estimación de la extensión del periodo de régimen transitorio para la completa recuperación de la inversión

La extensión del periodo de régimen transitorio por afectación de la pandemia del COVID-19 se define como la doble diferencia entre el período de recuperación revisado (con y sin pandemia del COVID-19) y el periodo del régimen transitorio de 4 años según RDL 13/2018.

Para el cálculo del periodo recuperación revisado se utilizó información de: 1) las proyecciones financieras de las Sociedades del Grupo Cabify para el periodo IIS de 2022 y 2024, 2) los supuestos de construcción del flujo económico contrafactual y 3) supuestos de crecimiento de los ingresos en función a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB de España (2%) estimada por el Banco de España y un margen de EBITDA a sobre los ingresos de 8% a partir del año 2025 (margen similar al estimado para el año 2022).

Según la información histórica y los supuestos de la proyección de los flujos de caja operativo y de inversión neta, el Valor Actual Neto (VAN) es mayor e igual a cero en septiembre de 2036 en el escenario con pandemia del COVID-19 y en febrero de 2035 en el escenario sin pandemia del COVID-19. Además del efecto de la pandemia del COVID-19 sobre el flujo económico de las Sociedades del Grupo Cabify, la completa recuperación de la inversión en licencias de VTC toma mayor periodo al estimado por el RDL 13/2018 debido, en parte, al alto monto de inversión bruta (sin amortización) a recuperar (74 millones de €) y al bajo margen EBITDA del negocio (estimado en 8% en un año sin pandemia COVID-19). Hay que tener en cuenta que incrementos en el EBITDA superiores a dicho 8% en los próximos años lograrían reducir el periodo para la completa recuperación de la inversión. Sin embargo, un análisis de la industria a nivel global nos permite considerar el 8% como un EBITDA razonable y consistente con la mayoría de las evidencias sobre la industria a nivel internacional. Además, las Sociedades del Grupo Cabify consideran correcto y realista el supuesto de la evolución futura este nivel de margen EBITDA.



**Tabla 13: Flujo de caja económico entre enero de 2019 y septiembre de 2036 y VAN al 01/01/2019  
(en millones de €)**

Ítems	Periodo de recuperación revisado	
	Con pandemia del COVID-19 (a 09/2036)	Sin pandemia del COVID-19 (a 02/2035)
Ingresos	1,762	1,568
(-) Costos por prestación de servicios	-1,481	-1,317
Margen de contribución	280	252
(-) Gastos administrativos (headquarter)	-159	-140
EBITDA	121	111
(-) Impuestos	-32	-28
Flujo de caja operativo	89	83
(-) Inversiones netas en autorizaciones de VTC	-58	-58
Flujo de caja económico neto (FCN)	31	26
VAN al 01/01/2019	0	0

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify y supuestos de proyección. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

Así, el período de recuperación revisado, definido como el mínimo periodo para cual el Valor Actual Neto (VAN) es mayor e igual a cero, se calcula en 18 años en el escenario con pandemia del COVID-19 y 16 años en el escenario sin pandemia del COVID-19 (para mayor detalle ver **Anexo 3**). Por lo tanto, la extensión del periodo del régimen transitorio por efecto de la pandemia del COVID-19 se estima en **2 años<sup>6</sup>** que resulta de la doble diferencia entre el periodo de recuperación revisado (con y sin pandemia del COVID-19) y los 4 años del periodo del régimen transitorio según RDL 13/2018.

**Tabla 14: Periodo de recuperación de la inversión en las licencias de VTC de las Sociedades del Grupo Cabify (en años)**

Ítems	Con pandemia del COVID-19 (I)	Sin pandemia del COVID-19 (II)	Diferencia (I-II)
Periodo del régimen transitorio según RDL 13/2018 (A)	4	4	0
Periodo de recuperación revisado (B)	18	16	2
<b>Extensión del periodo de régimen transitorio (A-B)</b>	14	12	2

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify y RDL 13/2018. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

### 3.4. Extrapolación de la recuperación del sector de VTC durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018

A solicitud de Cabify, se estimó el efecto de la pandemia del COVID-19 durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018. Dado que el equipo de investigación no cuenta con la información de todas empresas del sector VTC, se realizó una extrapolación del flujo de caja económico (con y sin pandemia del COVID-19) sobre la base de supuestos e información del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA, 2021) y de las Sociedades del Grupo Cabify para las cuales sí se dispone de datos. Esta extrapolación y sus resultados deben tomarse con cautela, ya que requiere de distintos supuestos y proyecciones para el conjunto del sector, que se han tenido que basar en la información disponible de las Sociedades del Grupo Cabify. Entre otras cuestiones, la extrapolación

<sup>6</sup> El cálculo exacto de la extensión del periodo del régimen transitorio por efecto de la pandemia del COVID-19 se estima en 1.6 años, pero se redondea por exceso a 2 años, en línea con el numeral 2.e. de la disposición transitoria única del RDL 13/2018 que establece que cuando el cálculo del período de recuperación de la inversión arroja periodos de tiempo inferiores a un año, éstos se redondearán por exceso al año completo.

requiere suponer la validez de los datos de las Sociedades del Grupo Cabify como unidades representativas del conjunto del sector.

- **El flujo de caja operativo:**

**El flujo de caja operativo con pandemia del COVID-19:**

Los principales supuestos para la extrapolación del flujo de caja operativo con pandemia del COVID-19) son los siguientes:

**1) Número de licencias operativas del sector VTC**

El número de licencias operativas del sector VTC es un cálculo teórico ya que se asume una posición conservadora de las licencias de VTC, cuyas inversiones se ha de recuperar, en línea con el numeral 2.e. de la disposición transitoria única del RDL 13/2018, que establece que se excluyen los gastos de inversión originados por la adquisición de autorizaciones a título oneroso realizada cuatro o más años antes de la entrada en vigor del RDL 13/2018. Además, se incluye solo las licencias de VTC existentes a la entrada en vigor del RDL 13/2018. Por lo tanto, se consideran el número de licencias de VTC entre 30/09/2014 y 30/09/2018 que alcanza 8,497 en septiembre de 2018 para luego permanecer constante hasta setiembre de 2022.

Para estimar este número de licencias operativas del sector VTC se multiplica el número de licencias publicada por el [MITMA](#) (solo licencias entre 30/09/2014 y 30/09/2018) y el porcentaje de licencias operativas del sector con información de las Sociedades del Grupo Cabify. Para mayor detalle ver el **Anexo 4**.

**Tabla 15: Número de licencias operativas del sector VTC entre 09/2014 y 09/2018**

Stock de licencias en el sector	Unidad	Valor
Licencias entre 09/2014 y 09/2018	Nº	8,497
% licencias operativas promedio 01/2019-09/2022*	%	64%

\* Nota: El porcentaje (%) de licencias operativas proviene de información de las Sociedades del Grupo Cabify y se calcula respecto al número de licencias a septiembre de 2018.

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

**2) Ingresos del sector VTC**

Para estimar los ingresos del sector VTC se multiplica el número de licencias operativas y el ingreso medio por licencia calculada con información de las Sociedades del Grupo Cabify. Para mayor detalle ver el **Anexo 5**.

**3) Margen del sector VTC**

La información del margen de EBITDA sobre los ingresos proviene de información de las Sociedades del Grupo Cabify.

**El flujo de caja operativo sin pandemia del COVID-19:**

Los principales supuestos para la extrapolación del flujo de caja operativo sin pandemia del COVID-19) son los siguientes: 1) el % licencias operativas del sector VTC del último trimestre antes de

marzo de 2022 (entre diciembre de 2019 y febrero de 2022); 2) el ingreso medio por licencia del entre diciembre de 2019 y febrero de 2022 con información de las Sociedades del Grupo Cabify y; 3) un margen de EBITDA sobre los ingresos de 8% (margen similar al estimado para el año 2022) con información de las Sociedades del Grupo Cabify.

**Tabla 16: Principales supuestos de la construcción del flujo operativo contrafactual del sector VTC**

Ítems	Unidad	Periodo de la pandemia del COVID-19 (03/2020-05/2021)
Media ingreso x licencia* (12/2019-02/2020)	Miles de €-mes/licencia	2.4
% licencias operativas del sector (12/2019-02/2020)	Nº	67%
Margen Ebitda en 2022*	%	8%

\* Nota: La media de ingreso por licencia operativa y el margen EBITDA provienen de información de las Sociedades del Grupo Cabify. Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

- **El flujo de caja de inversión:**

La estimación del flujo de inversiones se obtiene como la multiplicación del número de licencias del sector VTC para el periodo 09/2014 – 09/2018 y el costo unitario por licencia calculada con información de las Sociedades del Grupo Cabify.

**Tabla 17: Estimación de las inversiones en licencias del sector VTC**

Ítems	Unidad	Total
Número de licencias entre 09/2014 y 09/2018	Nº	8,497
Costo unitario por licencia*	Miles € / licencia VTC	31
Stock de inversión entre 09/2014 y 09/2018	Millones €	264

\* Nota: El costo unitario por licencia proviene de información de las Sociedades del Grupo Cabify. Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

La inversión neta se obtiene como la diferencia entre el stock de inversión bruta del periodo 09/2014 – 09/2018 (264 millones de €) y la amortización a 5 años de las inversiones previas a enero de 2019 (74 millones de €). Así, la inversión neta a enero de 2019 se estima en 189 millones de €, monto que se toma como referencia de la inversión en licencias de VTC a recuperar. El **Anexo 6** contiene un mayor detalle de las inversiones y sus respectivas amortizaciones.

**Tabla 18: Inversión neta en licencias de VTC a recuperar del sector de VTC**

Ítems	Unidad	Total
Inversión entre 09/2014 y 09/2018	Millones €	264
(-) Amortización entre 02/2014 y 01/2019	Millones €	74
<b>Inversión neta al 01/2019</b>	<b>Millones €</b>	<b>189</b>

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

- **Tasa de descuento y fecha de actualización del flujo económico del sector VTC:**

Se utiliza una tasa de descuento de 3.45% y una fecha de actualización del flujo de caja económico al 01 de enero de 2019, similares a los valores de la sección 2 del presente informe.

Los resultados del análisis del sector de VTC muestran que el VAN es negativo en los 2 escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018. En consecuencia, no se habrían recuperado las inversiones en las licencias con el flujo de caja económico

generado por la actividad del sector de VTC durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018. Se estima una diferencia de -47 millones de € entre el monto del VAN con y sin pandemia del COVID-19.

**Tabla 19: Flujo de caja económico entre enero de 2019 y setiembre de 2022 y VAN al 01/01/2019 del sector VTC (en millones de €)**

Ítems	Periodo de régimen transitorio	
	Con pandemia del COVID-19 (a 09/2022)	Sin pandemia del COVID-19 (a 09/2022)
Ingresos	712	733
(-) Costos por prestación de servicios	-699	-682
Margen de contribución	13	50
(-) Gastos administrativos (headquarter)	-103	-91
EBITDA	-90	-40
(-) Impuestos	-2	-2
Flujo de caja operativo	-92	-42
(-) Inversiones netas en autorizaciones de VTC	-189	-189
Flujo de caja económico neto (FCN)	-281	-231
<b>VAN al 01/01/2019</b>	<b>-280</b>	<b>-233</b>

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

## 4. ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA VIABILIDAD DE POSIBLES RECLAMACIONES

### 4.1. El carácter indemnizatorio de la habilitación temporal contenido en la DTU del RDL 13/2018

La Disposición Transitoria Única (DTU) del RDL 13/2018 prevé, a partir de su entrada en vigor, un período transitorio que permite seguir operando en el transporte urbano de viajeros a los titulares de las autorizaciones de VTC concedidas al amparo de la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT). Esas autorizaciones, a partir de la nueva redacción dada al artículo 91 LOTT por el RDL 13/2018, quedan habilitadas para realizar exclusivamente el transporte interurbano de viajeros, no permitiendo, pues, seguir prestando el transporte urbano. Sin embargo, la propia norma contempla con carácter general un período transitorio de 4 años desde su entrada en vigor (el 30 de setiembre de 2018). Es importante destacar, y así lo hace la DTU, que ese período transitorio (“habilitación temporal”) tiene *“para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por este real decreto ley y, en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al artículo 91 de la LOTT”* (DTU 2).

La habilitación temporal establecida por la DTU es de un mínimo de cuatro años, susceptible de ser ampliada. Esa ampliación temporal, requiere en el plano formal haber formulado, dentro de los tres meses posteriores a la entrada del RDL 13/2018, una solicitud independiente por cada autorización ante la Dirección General de Transporte Terrestre del MITMA. En el caso de las autorizaciones otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor del RDL 13/2018, y siempre en virtud de solicitudes anteriores a esa fecha, el plazo de cuatro años inicia desde el día de su otorgamiento (DTU 3).

Una indemnización, pues, en forma de habilitación temporal, susceptible de ampliación y que no excluye otras causas, a parte de la nueva redacción del art. 91 LOTT, como son las relativas a las condiciones de explotación que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) hubieran podido establecer en virtud de las previsiones habilitadoras contenidas en la Disposición adicional primera del RDL 13/2018. Así se desprende del ya referido apartado 2 de la DTU cuando se advierte que las habilitaciones establecidas tienen el carácter de indemnización para todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en este real decreto ley y, en particular -por tanto, no exclusivamente- por la nueva delimitación del ámbito territorial (interurbano) de dichas autorizaciones conforme al artículo 91 LOTT. En consecuencia, las determinaciones y limitaciones a que habilita la Disposición adicional primera del RDL 13/2018 podrían también, en caso de hacer más gravosa la recuperación de la inversión, llegar a justificar la ampliación temporal de la habilitación para el transporte urbano prevista en esos cuatro años. Eso es, precisamente, lo que se inquiriere en el apartado 3 de este informe, llegando a unos resultados que muestran la insuficiencia de los cuatro años y, en consecuencia, justifican la necesidad de la ampliación temporal.

Las nuevas “determinaciones” aprobadas en virtud de la Disposición adicional primera del RDL 13/2018 empezaron a ser publicadas tras los tres meses de entrada en vigor de la norma (por su carácter primigenio y alcance merece ser referido el Decreto-Ley 4/2019, de 29 de enero, de medidas urgentes en materia de transporte de viajeros mediante el arrendamiento de vehículos con conductor aprobado por el Gobierno catalán) y, por tanto, no era posible su alegación en el momento de presentar las solicitudes de ampliación temporal por parte de los titulares de autorizaciones de VTC a 30 de setiembre de 2018. Sí, en cambio, sería posible tomar en cuenta esas nuevas regulaciones autonómicas y, en su caso, locales por parte de los titulares de autorizaciones de VTC obtenidas con posterioridad a la entrada en vigor de aquéllas, quienes, igualmente, disponen entonces de un plazo perentorio de tres meses para solicitar la ampliación de los cuatro años.

Esa ampliación de la habilitación temporal, por otro lado, no está limitada, si bien de la lectura del apartado 2 d) de la DTU se desprende que todo plazo superior a los dos años, a partir de la finalización

del plazo de cuatro años, tendría un carácter excepcional. Esa excepcionalidad, como se observará, se justificaría, sin duda, por el acontecimiento imprevisto de la pandemia del COVID-19.

Finalmente, en lo que sigue, este apartado 4 de este informe toma en cuenta que el estudio económico obrante muestra, de acuerdo con las previsiones de cálculo del período de recuperación de la inversión contenidas en el apartado e) de la DTU del RDL 13/2018, cómo la habilitación temporal indemnizatoria de cuatro años establecida no ha permitido realizar la recuperación de la inversión allí contemplada.

#### **4.2.La excepcionalidad de las medidas adoptadas por el RD 463/2020 justifica la ampliación excepcional del período previsto en el RDL 13/2018**

Esa imposibilidad de recuperar en el plazo de cuatro años las inversiones contempladas en el RDL 13/2018, tal como se refiere en los apartados 3.2 y 3.3 de este informe, se ha visto acrecentada por las medidas excepcionales adoptadas a partir del mes de marzo de 2020 con la declaración del primer estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19 y el subsiguiente de octubre de ese mismo año. En el caso del RD 463/2020, la declaración del estado de alarma tuvo efectos homogéneos en todo el territorio nacional de manera consecuente con el carácter de autoridad única que tuvo el Gobierno y la habilitación como autoridades competentes delegadas que se realizó en la Ministra de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y el Ministro de Sanidad. En virtud de las limitaciones a la movilidad derivadas del RD 463/2020 y, específicamente, de las disposiciones dictadas desde de la delegación atribuida al titular del MITMA hubo una general afectación a los servicios de transporte con y sin obligaciones de servicio público que vieron reducidas su actividad en al menos un 50%. En el caso del transporte urbano colectivo y el prestado en automóviles de turismo con conductor hubo también reducciones en ese mismo orden que fueron adoptadas en coordinación con el MITMA por las correspondientes administraciones autonómicas y locales. Cierto es, sin embargo, que las reducciones en el caso del taxi fueron explícitas por parte de las administraciones competentes, mientras que en el caso de los VTC se impusieron medidas de prevención e higiene pero no explícitamente de reducción del número de vehículos en servicio (véase, por ejemplo, en el caso de Cataluña la Resolución SLT/768/2020, de 24 de marzo de 2020, por la que se adoptan medidas complementarias en materia de taxi, alquiler de vehículos con conductor, otras formas de movilidad, transporte de mercancías y logística para la prevención y el control de la infección por SARS-CoV-2). En consecuencia, en atención a las circunstancias descritas de restricción a la movilidad, los titulares de autorizaciones de VTC vieron severamente mermada su actividad, atendiendo al impacto generado por la pandemia en sectores generadores de demanda en el sector de VTC. Un ejemplo, entre muchos, fue el descenso de un 76% del número de pasajeros en el aeropuerto del Prat – Josep Tarradellas (Barcelona). Los descensos de movilidad entre el 14 de marzo e inicios de julio de 2020 fueron drásticos, superiores al 50% a escala nacional y al 70% en el caso de grandes ciudades como Madrid o Barcelona, tal como muestran las estadísticas del [MITMA](#).

La pregunta consecuente es si esas restricciones a la movilidad integradas en las políticas de confinamiento vividas en el primer estado de alarma (y que supusieron, entre otras, limitaciones al libre ejercicio de actividades económicas, singularmente relativas a la restauración y al ocio, pero también significaron la suspensión de actividades docentes presenciales en escuelas, institutos y universidades) habría justificado poder ejercer algún tipo de acción de responsabilidad patrimonial por el daño causado, en este caso, a los tenedores de autorizaciones de VTC. La respuesta *prima facie* a ese interrogante debe ser negativa a tenor de lo declarado por el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia 148/2021, de 14 de julio, sobre los efectos jurídicos de las restricciones amparadas por el estado de alarma declarado por el RD 463/2020. Así, aun declarando la inconstitucionalidad de los preceptos referidos a) al llamado "confinamiento domiciliario" -que, es obvio, incidieron en un reducción drástica en la demanda de servicios de movilidad- y b) a la habilitación hecha al Ministro de

Sanidad para "modificar" y "ampliar" las restricciones a la libertad de empresa previstas en el RD 463/2020, el TC dice, con un alcance general, que, *"al tratarse de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, la inconstitucionalidad apreciada en esta sentencia no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio"* - LOEAES (FJ 11.c). Este precepto de la LOEAES, de radical importancia en lo que nos incumbe, señala que: *"Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes"*.

La exclusión de responsabilidad del Estado plantea razonables dudas jurídicas, esencialmente por la ausencia misma de justificación en la Sentencia referida. Sin embargo, en el voto particular que realiza el Magistrado Xiol Ríos, esa limitación de la responsabilidad del Estado legislador -atendiendo a la inconstitucionalidad señalada del RD 463/2020- se correspondería con la existencia de *"valores constitucionales que justifican (la exclusión de responsabilidad), al menos en lo que se refiere al... llamado "confinamiento domiciliario". A través de las normas anuladas se adoptaron medidas que trataban de evitar la propagación del virus causante de la COVID-19 con el fin de salvaguardar la vida y salud de la población que se encontraba gravemente amenazada por esta enfermedad"*.

Ahora bien, según hemos indicado, la remisión que el TC realiza al artículo 3.2 de la LOEAES resulta relevante y debe atenderse a conocer cuál es su alcance. De nuevo es un voto particular de la misma STC 148/2021 la que nos ofrece un posible criterio de aclaración. En opinión del Magistrado González Rivas el citado art. 3.2 de la LOEAES *"regula supuestos en que, a pesar de la constitucionalidad del estado de alarma, proceda acordar tales indemnizaciones"*, y, además, ese precepto *"no reconoce un derecho autónomo a percibir una indemnización, sino que ese derecho surgirá solamente cuando se den los requisitos propios de cada régimen indemnizatorio (el expropiatorio, el de responsabilidad patrimonial de la administración pública, etc.)"*. En consecuencia, este precepto no establece un *numerus apertus* indemnizatorio, sino limitado a aquellos daños ocasionados por el estado de alarma en el caso que se cumplan las condiciones establecidas por otras leyes. En nuestra opinión ese es el caso del régimen individualizado indemnizatorio consistente en la ampliación de la habilitación temporal que prevé el RDL 13/2018.

La indemnización complementaria tiene como presupuesto la recuperación de la inversión de las autorizaciones de VTC. El cálculo realizado en este informe, de acuerdo con la formulación del RDL 13/2018, concluye en que ese plazo de cuatro años resulta, según los datos aportados por las Sociedades del Grupo Cabify, manifiestamente insuficiente aun sin la circunstancia de la pandemia. Con las medidas adoptadas en cada uno de los estados de alarma declarados en el año 2020, resulta una reducción de la movilidad, así como de aquellas actividades que generan mayor demanda de los servicios de VTC, tal como muestran los datos estadísticos del MITMA. Los datos son claros y concluyentes, de tal modo que la ampliación temporal debiera haber sido ya considerada de oficio por el MITMA y haber propuesto la aprobación mediante Real Decreto Ley de una ampliación del plazo previsto en la DTU del RDL 13/2018.

En definitiva, amén de no haberse cubierto la recuperación de la inversión prevista en la norma, la imposición de las medidas de restricción a la movilidad del periodo del primer estado de alarma obligaría necesariamente a una ampliación temporal del periodo de amortización a los efectos indemnizatorios previstos en el art. 3.2 de la LOEAES. En consecuencia, a nuestro parecer, la exclusión de responsabilidad contenida la STC 148/2021 no incide en el derecho de los titulares de autorizaciones de VTC a ser indemnizados en los términos del RDL 13/2018, ya que con arreglo a esta disposición legal, el periodo de inactividad -y no computable a efectos de recuperación de la inversión- daría derecho a obtener una indemnización (ampliación temporal) aun en el caso que esas medidas

hubieran sido impuestas en virtud de medidas conforme a Derecho y, con más razón aún, en el supuesto de que esas medidas hubieran vulnerado el ordenamiento jurídico, tal como habría reconocido el TC. El resarcimiento, pues, del tiempo en que no se ha podido recuperar la inversión deberá ser en los términos previstos en el RDL 13/2018. Solo en el caso que no obtuviere el reconocimiento de ampliación temporal por parte de la Administración competente se abriría, a nuestro parecer, el cauce para exigir la responsabilidad patrimonial en vía judicial.

En lo que se refiere al segundo estado de alarma, la estimación parcial de inconstitucionalidad por la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, merece ser también tomada en consideración por afectar a lo previsto en los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020 (que aprobaron el segundo estado de alarma y su ampliación). Estas disposiciones preveían la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno (el mal llamado popularmente "toque de queda"), o los "confinamientos perimetrales" definidos por las Comunidades Autónomas. Medidas que también incidieron directamente sobre la actividad de los VTC. Las medidas adoptadas a lo largo del último trimestre de 2020 y los tres primeros trimestres de 2021, difieren según las Comunidades Autónomas, pero es claro, según los datos estadísticos, que la movilidad y las actividades generadoras de demanda de servicios VTC se situaban por debajo de los datos anteriores a marzo de 2020.

#### **4.3. Posible reclamación de responsabilidad patrimonial en caso de no reconocimiento en tiempo de la indemnización complementaria formulada en la DTU del RDL 13/2018**

El RDL 13/2018 prevé que, como hemos visto, la solicitud de indemnización complementaria deba ser presentada dentro de los tres meses desde la entrada en vigor de la norma (30 de setiembre de 2018). Pese al tiempo transcurrido, las solicitudes que se formularon (alrededor de 12.000) en su momento (entre el 1 de octubre y el 30 de diciembre de 2018) no han obtenido una resolución administrativa firme favorable. La principal razón de ese retraso se debe a que las resoluciones dictadas en 2020 por la Dirección General de Transporte Terrestre del MITMA fueron recurridas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), quien, por su parte, en su Sentencia N.º 570 2021, de 27 de setiembre, apreció la nulidad de las resoluciones recurridas por vicio procedimental, ordenando la retroacción de las solicitudes de indemnización complementaria o prórroga adicional a la habilitación temporal, computando seis meses desde la firmeza de la sentencia. En el momento de redacción de este informe no consta que esas solicitudes hayan sido definitivamente resueltas en vía administrativa y en caso de que las hubiere que hayan adquirido firmeza.

Este escenario conduce a que a la vista de la expiración del plazo indemnizatorio de los cuatro años previsto en el RDL 13/2018 para el próximo 1 de octubre de este año (2022) no haya prevista, por el momento, ninguna prórroga o extensión de la indemnización complementaria. Tal situación va a provocar que *de iure* las autorizaciones de VTC previstas en la LOTT no puedan seguir prestando servicios de ámbito urbano, sino únicamente interurbano. Es cierto que alguna Comunidad Autónoma, como la de Madrid, ha aprobado una regulación que permite que esas autorizaciones sigan habilitadas para el transporte urbano (Disposición adicional cuarta de la Ley 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid); otras, en cambio, han establecido un nuevo régimen autorizador para los VTC que, no sin razón, ha sido denunciado como altamente restrictivo. Ese es, por ejemplo, el caso de Cataluña con el Decreto-Ley 9/2022, de 5 de julio, de medidas urgentes en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (en sentido contrario a esa nueva regulación puede ver el Informe de Regulación -IR 61/2022- de la Autoridad Catalana de la Competencia, de 18 de julio de 2022). Por tanto, en algunas Comunidades Autónomas la expiración del plazo va a suponer que los titulares de autorizaciones de VTC-LOTT no puedan seguir operando en el ámbito urbano, sin que hayan alcanzado una resolución firme que hubiese estimado, o desestimado, la indemnización complementaria. Circunstancia debida, como se ha indicado, a una mala tramitación de las solicitudes debidamente presentadas en su



momento. Se ha generado, pues, una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica, en cuanto a que las previsiones contenidas en la DTU del RDL 13/2018 no se han cumplido en el plazo allí previsto, el cual pudiera haber parecido razonable en el momento de su aprobación. En consecuencia, aquellos titulares de autorizaciones de VTC que no puedan seguir operando en el ámbito urbano a partir del primero de octubre de 2022 y consideren que aún no han recuperado la inversión van a tenerlo más difícil, sino imposible, a partir de esa fecha, si operan solo en ámbito interurbano. El reconocimiento posterior -pensamos razonablemente en un plazo mínimo de unos dos años desde este momento para la sentencia judicial de los seguros recursos contra las resoluciones administrativas- a la fecha señalada de la indemnización complementaria ya no tendría en muchos casos objeto al no disponer de vehículos o tratarse de unos vehículos ya no aptos para la prestación del servicio (piénsese, por ejemplo, en los requisitos de emisiones que pudieran concurrir en el momento de la firmeza de la resolución favorable). Esa inviabilidad de la actividad, conjugada con unas expectativas razonables de haber podido obtener la indemnización complementaria, comportarían no sólo el incumplimiento de las previsiones del RDL 13/2018, sino la causación de un daño antijurídico, individualizado y susceptible de valoración económica, concurriendo una relación directa entre el no reconocimiento de la indemnización complementaria y la consiguiente imposibilidad de recuperar la inversión. En consecuencia, concurriendo los presupuestos del artículo 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, procedería plantear acciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración General del Estado (MITMA). No obstante, ese más que seguro escenario de reclamaciones patrimoniales, que supondrían un monto considerable, puede evitarse si *ad cautelam* el MITMA propusiese al Gobierno una modificación urgente del RDL 13/2018 que supusiese una ampliación prudente de la habilitación temporal, hasta la firmeza de las resoluciones favorables -o desfavorables- que con toda certeza se producirán. Que esa posibilidad de reclamaciones patrimoniales, por parte de los titulares de autorizaciones de VTC, sea más que un escenario hipotético, lo atestigua el mismo Tribunal Supremo en su Sentencia Nº 1352/2021, de 22 de noviembre de 2021, al reconocer a modo de *obiter dictum* el perjuicio que “*se ocasionaría, con ese restablecimiento – se refiere a las limitaciones introducidas por los RDL 3/2018 y 13/2018 a las VTC- --insistimos, no impuesto por norma alguna que debiera someterse el Legislador- - a los titulares de las licencias de VTC ya concedidas, estableciendo un mecanismo de compensación acorde a los intereses afectados...*”. Ese mecanismo de compensación a los intereses afectados de los titulares de autorizaciones VTC es la indemnización complementaria contenida en el RDL 13/2018, su incumplimiento es, precisamente, lo que permitiría el ejercicio de reclamaciones patrimoniales. No se trata, pues, de atender para el ejercicio de reclamaciones de responsabilidad patrimonial a una posible sentencia que por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarara contrario al Derecho europeo el RDL 13/2018, o, en su caso, a una declaración de inconstitucionalidad por parte del TC, sino que ese derecho a una indemnización encontraría su causa en el mismo incumplimiento de las previsiones indemnizatorias contenidas en aquella norma.

## 5. CONCLUSIONES

El 30 de septiembre de 2018 entró en vigor el RDL 13/2018 que establece la limitación del ámbito de actuación de las nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) a prestar exclusivamente el transporte interurbano de viajeros (por tanto, la exclusión de la prestación de servicios urbanos) y un régimen transitorio de 4 años para compensar las inversiones de las autorizaciones de VTC existentes y/o pendientes a la entrada en vigor del RDL 13/2018 mediante la prestación temporal de servicios urbanos entre septiembre de 2018 y septiembre de 2022.

La pandemia causada por el coronavirus 2019 (COVID-19) generó una situación de emergencia excepcional de salud pública mundial (OMS, 2020) que ha afectado la recuperación de las inversiones de las autorizaciones VTC dado el impacto negativo en los flujos operativos de dicha actividad. El RDL 13/2018 completó un mecanismo de flexibilización del periodo de régimen transitorio de 4 años porque establece que, de manera excepcional, se podrá extender por un periodo compensatorio superior a dos años.

En línea con lo establecido en el RDL 13/2018, la estimación del período de recuperación de la inversión de las autorizaciones de VTC se calculó en dos escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) sobre la base de la fórmula prevista en el RD 55/2017 y con información de las Sociedades del Grupo Cabify, Grupo líder en la gestión de licencias de VTC (con aproximadamente 1/5 de las licencias de VTC en España al 03/08/2018). Dicha estimación muestra que no se recupera las inversiones en las licencias de VTC con el flujo de caja económico generado por la actividad en los 2 escenarios analizados (con y sin pandemia del COVID-19) durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018 (el VAN es negativo). En tal sentido, se estima un periodo de recuperación revisado hasta que el Valor Actual Neto (VAN) sea mayor e igual a cero, que sucedería en septiembre de 2036 en el escenario con pandemia del COVID-19 y en febrero de 2035 en el escenario sin pandemia del COVID-19. Por lo tanto, la extensión del periodo del régimen transitorio por efecto de la pandemia del COVID-19 se estima en 2 años que resulta de la doble diferencia entre el periodo de recuperación revisado (con y sin pandemia del COVID-19) y los 4 años del periodo del régimen transitorio según RDL 13/2018.

A solicitud de Cabify, se estimó el efecto de la pandemia del COVID-19 durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018 para el sector VTC. Dado que el equipo de investigación no cuenta con la información de todas las empresas del sector VTC, se realizó una extrapolación del flujo de caja económico (con y sin pandemia del COVID-19) sobre la base de supuestos e información del MITMA y de las Sociedades del Grupo Cabify. Aunque los resultados de dicha extrapolación deben tomarse con cautela por el hecho de haberse realizado solo en base a los datos de las Sociedades del Grupo Cabify, los resultados aportan una estimación relevante para la política pública y para los efectos sobre el sector, ya que permite dimensionar la magnitud agregada y aproximada de los resultados. Los resultados del análisis del sector de VTC muestran que el VAN es negativo en los 2 escenarios (con y sin pandemia del COVID-19) durante el periodo de régimen transitorio según RDL 13/2018. Por lo tanto, no se habrían recuperado las inversiones en las licencias con el flujo de caja económico generado por la actividad del sector de VTC durante el periodo de régimen transitorio establecido en el RDL 13/2018. Nuestras estimaciones sitúan el efecto negativo de la pandemia del COVID-19 sobre el sector en unos 47 millones de €.

Según nuestro entendimiento jurídico, la Disposición Transitoria Única (DTU) del RDL 13/2018 establece el carácter indemnizatorio de la habilitación temporal (período transitorio mínimo de 4 años susceptible de ser ampliada) por todos los conceptos relacionados con las modificaciones

introducidas por el RDL 13/2018, y en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al artículo 91 de la LOTT" (DTU 2). Además, entendemos que la excepcionalidad de las medidas adoptadas por el RD 463/2020, que aprobó la declaración del primer estado de alarma, justifica la ampliación excepcional del período de habilitación temporal previsto en el RDL 13/2018 a los efectos indemnizatorios previstos en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio" (LOEAES), de tal modo que, solo en el caso que no obtuviere el reconocimiento de esa ampliación temporal por parte de la Administración competente, se abriría el cauce para exigir la responsabilidad patrimonial en vía judicial. En lo que se refiere al segundo estado de alarma, la estimación parcial de inconstitucionalidad por la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, merece ser también tomada en consideración por afectar a lo previsto en los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020 (que aprobaron el segundo estado de alarma y su ampliación) y por adoptar medidas que también incidieron directamente sobre la actividad de los VTC.

En el momento de redacción de este informe no consta que las solicitudes de indemnización complementaria dentro de los tres meses desde la entrada en vigor del RDL 13/2018 (entre el 1 de octubre y el 30 de diciembre de 2018) hayan sido definitivamente resueltas por vía administrativa y en caso de que las hubiere que hayan adquirido firmeza. Este escenario conduce a que próxima la expiración del plazo indemnizatorio de los cuatro años, previsto en el RDL 13/2018 para el 1 de octubre de 2022, no haya prevista, por el momento, ninguna prórroga o extensión de la indemnización complementaria. Tal situación va a provocar que *de iure* las autorizaciones de VTC previstas en la LOTT no puedan seguir prestando servicios de ámbito urbano, sino únicamente interurbano (excepto en el caso de la CC.AA. de Madrid). Esa inviabilidad de la actividad en el ámbito urbano, conjugada con unas expectativas razonables de haber podido obtener la indemnización complementaria, comportarían no sólo el incumplimiento de las previsiones del RDL 13/2018, sino la causación de un daño antijurídico, individualizado y susceptible de valoración económica, concurriendo una relación directa entre el no reconocimiento de la indemnización complementaria y la consiguiente imposibilidad de recuperar la inversión en las licencias de VTC. Ese mecanismo de compensación a los intereses afectados de los titulares de autorizaciones de VTC es la indemnización complementaria contenida en el RDL 13/2018, su incumplimiento es, precisamente, lo que permitiría el ejercicio de reclamaciones patrimoniales. No se trata, pues, de atender para el ejercicio de reclamaciones de responsabilidad patrimonial a una posible sentencia que por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarara contrario al derecho europeo el RDL 13/2018, o, en su caso, a una declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, sino que ese derecho a una indemnización encontraría su causa en el mismo incumplimiento de las previsiones indemnizatorias contenidas en el RDL 13/2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de España. (2022). *Boletín Estadístico de mercados secundarios de valores*. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest22.html>
- Cuadrado, P., Izquierdo, M., Montero, J. M., Moral-Benito, E., & Quintana, J. (2022). *El crecimiento potencial de la economía española tras la pandemia*. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2208.pdf>
- Damodaran, Aswath. (2011). *The little book of valuation : how to value a company, pick a stock, and profit*. John Wiley & Sons. [https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/littlebook.htm](https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/littlebook.htm)
- Generalitat de Catalunya. (2019). *Autorización de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC)*. <https://canalempresa.gencat.cat/es/integraciodepartamentaltramit/tramit/PerTemes/Autoritzacio-darrendament-de-vehicles-amb-conductor-VTC>
- Real Decreto 55, (2017). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1150>
- Real Decreto-ley 13, (2018). [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-13179](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-13179)
- Gobierno de España. (2021). *Real Decreto-ley 8*. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7351](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-7351)
- Hitchner, J. R. (2017). *Financial valuation: applications and models* (4th ed.). Wiley. <https://www.wiley.com/en-us/Financial+Valuation:+Applications+and+Models,+Website,+4th+Edition-p-9781119286608>
- MITMA. (2021). *Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda*. [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/comodin/recursos/observatorio\\_viajeros\\_-\\_oferta\\_y\\_demanda\\_enero\\_2021.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatorio_viajeros_-_oferta_y_demanda_enero_2021.pdf)
- OMS. (2020). *Declaración del COVID-19 como pandemia internacional*. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

## ANEXOS

### Anexo 1: Número de licencias de VTC

**Tabla 20: Número de licencias de VTC al 03/09/2018  
(en miles de €)**

Comunidad Autónoma	Alquiler con conductor			
	VTC-N	VTC-A	Total	%
Andalucía*	1.7		1.7	15%
Aragón	0.2		0.2	1%
Asturias	0.1		0.1	1%
Baleares	0.2		0.2	2%
Canarias	0.0	0.2	0.3	2%
Cantabria	0.2	0.0	0.2	2%
Castilla y León	0.3		0.3	3%
Castilla-La Mancha	0.0		0.0	0%
Cataluña*	2.1		2.1	18%
Extremadura	0.0		0.0	0%
Galicia	0.3		0.3	2%
La Rioja	0.0		0.0	0%
Madrid*	5.3		5.3	47%
Melilla			0.0	0%
Murcia	0.1		0.1	1%
Navarra	0.1		0.1	1%
País Vasco	0.1		0.1	1%
Valencia*	0.3		0.3	2%
<b>Total</b>	<b>10.9</b>	<b>0.3</b>	<b>11.2</b>	<b>100%</b>

\* Comunidades autónomas donde operan las Sociedades del Grupo Cabify.

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

### Anexo 2: Inversiones y amortizaciones de las licencias de VTC de las Sociedades del Grupo Cabify

**Tabla 21: Evolución de las inversiones de licencias de VTC y sus respectivas amortizaciones de la Sociedades del Grupo Cabify**

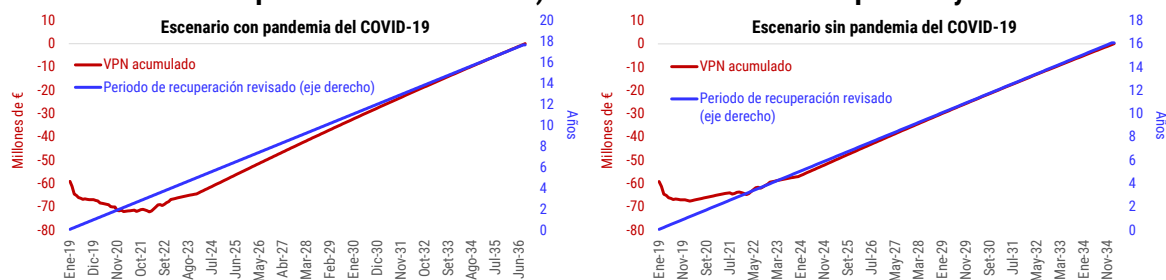
Fecha	Inversión	Amortización*
	Millones €	Miles €
Ene-17	25	415
Dic-17	12	205
Ene-18	6	97
May-18	14	225
Jun-18	9	156
Jul-18	3	46
Ago-18	3	47
Oct-18	4	59
<b>Total</b>	<b>74.9</b>	

\* Amortización mensual estimada para un periodo de 5 años (60 meses).

Fuente: Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

## Anexo 3: VAN acumulado y periodo de recuperación revisado de las Sociedades del Grupo Cabify

**Figura A1: Evolución del VAN acumulado y periodo de recuperación revisado por escenario (con y sin pandemia del COVID-19) de las Sociedades del Grupo Cabify**



Fuente: Sociedades del Grupo Cabify y supuestos de proyección. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

## Anexo 4: Número de licencias del sector VTC a 09/2018

**Tabla 22: Número de licencias operativas del sector VTC respecto al stock de licencias a 09/2018**

Stock de licencias en el sector	01/01/2014	01/01/2015	01/01/2016	01/01/2017	03/09/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021	01/07/2022
Nacional	2,520	3,263	4,070	5,227	10,946	12,855	16,300	16,539	16,860
Autonómico	183	211	226	246	254	260	249	252	248
Total	2,703	3,474	4,296	5,473	11,200	13,115	16,549	16,791	17,108
Flujo de licencias		771	822	1,177	5,727	1,915	3,434	242	317
Licencias entre 09/2014 y 09/2018		771	1,593	2,770	8,497	8,497	8,497	8,497	8,497
% licencias operativas respecto a 09/2018*						99%	61%	60%	48%
<b>Licencias operativas respecto a 09/2018</b>						<b>8,441</b>	<b>5,179</b>	<b>5,134</b>	<b>4,045</b>

\* Nota: El porcentaje (%) de licencias operativas proviene de información de las Sociedades del Grupo Cabify y se calcula respecto al número de licencias a septiembre de 2018.

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

## Anexo 5: Ingresos estimados del sector VTC respecto al número de licencias a 09/2018

**Tabla 23: Ingresos mensuales estimados del sector VTC respecto al número de licencias a 09/2018 (en miles de €)**

Ingresos del sector	Unidad	Ene-19	Ene-20	Ene-21	Jul-22
Licencias operativas respecto a 09/2018	N°	8,441	5,179	5,134	4,045
Ingreso/licencia*	Miles de €/mes/licencia	2.0	2.5	2.4	4.7
Ingresos del sector	Miles de €/mes	16,851	12,689	12,337	18,814

\* Nota: El ingreso por licencia operativa proviene de información de las Sociedades del Grupo Cabify.

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.

## Anexo 6: Inversiones y amortizaciones de las licencias del sector de VTC a 09/2018

**Tabla 24: Inversiones de licencias y sus respectivas amortizaciones del sector VTC entre 09/2014 y 09/2018**

Fecha	Inversión Millones €	Amortización* Miles €
Ene-15	31	514
Ene-16	33	548
Ene-17	50	828
Set-18	150	2506
<b>Total</b>	<b>264</b>	

\* Amortización mensual estimada para un periodo de 5 años (60 meses).

Fuente: MITMA y Sociedades del Grupo Cabify. Elaboración: Equipo de Investigación de la Universitat de Barcelona.