

Propuestas de regulación para el desarrollo de la economía colaborativa

El auge de las de plataformas digitales en torno a la denominada economía colaborativa ha implicado toda una serie de ventajas en la provisión de determinados bienes y servicios, pero también de nuevos problemas sociales y jurídicos que hace necesario el diseño de un marco regulatorio acorde al nuevo contexto. Este artículo recoge algunas de las propuestas principales de regulación relacionadas con el alojamiento colaborativo y el transporte de pasajeros.

Los intercambios de bienes y servicios gestionados a través de plataformas digitales han pasado, en los últimos años, a constituir una parte importante de la economía mundial.¹ Si bien su surgimiento se deriva directamente del desarrollo de las nuevas tecnologías,² uno de los elementos catalizadores de mayor relevancia en la expansión de esta clase de transacciones ha sido la crisis económica.³ Las plataformas intermediarias, reducen los costes de transacción, facilitando el intercambio de bienes infrautilizados entre particulares⁴ y proporcionándoles una fuente adicional de ingresos.

Alba Soriano Arnaz es investigadora en formación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universitat de València

¹ M. Cohen, y A. Sundararajan, «Self-Regulation and Innovation in the Peer-to-Peer Sharing Economy», *University of Chicago Law Review Dialogue*, núm. 82, 2015, p. 116.

² A. Boix Palop, «Competitive Risks in the Sharing Economy and European Union Market Regulation», 15 de octubre de 2016, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2863032>

³ G. Doménech Pascual, «La regulación de la economía colaborativa (El caso “Uber contra el taxi”)», *CEFLegal*, núm. 175-176, p. 67.

⁴ Comité Económico y Social Europeo, «Consumo Colaborativo o Participativo: un Modelo de Sostenibilidad para el Siglo XXI», 21 y 22 de enero de 2014, dictamen disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IE2788&from=ES>; Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia: «Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa», informe disponible en: https://www.bez.es/imagenes/carpeta_gestor/archivos/RESULTADOS_PRELIMINARES.pdf

Las eficiencias que ofrecen las plataformas colaborativas⁵ han atraído a gran cantidad de usuarios convirtiéndolas en competidoras principales en sus respectivos sectores.⁶ El importante volumen económico que han adquirido las transacciones llevadas a cabo a través de plataformas digitales,⁷ así como los problemas sociales⁸ y jurídicos⁹ que éstas generan, hace necesario el diseño de un marco regulatorio que se adecúe a este nuevo modelo de relaciones económicas.¹⁰ El ámbito del desarrollo local es, sin duda, una de las áreas en que más claramente confluyen los problemas generados por la economía colaborativa. En su estudio, y en el de posibles soluciones se centrará el presente trabajo.

A continuación, se analizan las ventajas de la economía de plataforma, pasando después a abordar específicamente los problemas y posibles soluciones a aplicar respecto al alojamiento y transporte urbano de pasajeros gestionados a través de plataformas colaborativas.

Eficiencias de la economía colaborativa

Las ventajas que las plataformas colaborativas generan en la provisión de determinados bienes y servicios son reconducibles al elemento tecnológico de aquéllas. La intermediación digital que éstas proporcionan es, en definitiva, el núcleo de las eficiencias que producen.

La intermediación digital a través de plataformas colaborativas reduce los costes de transacción dado que éstas aglutinan la oferta y demanda de un mismo servicio o de bienes facilitando que prestadores/vendedores y consumidores/usuarios se pongan en

⁵ Me referiré a «economía colaborativa» al ser ésta la terminología comúnmente empleada aunque dicha acepción no sea adecuada para definir algunos de los servicios gestionados a través de plataformas virtuales. Más sobre el debate acerca de la correcta nomenclatura de estos nuevos modelos de negocio en R. Belk, «Sharing Versus Pseudo-Sharing in Web 2.0», *Anthropologist*, vol. 18, núm. 1, 2014, pp. 7-23; P. M. González Jiménez, «La oferta de viviendas de uso turístico a través de plataformas colaborativas: Reflexiones desde el derecho de la competencia desleal», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, 2017, p. 113.

⁶ Este ha sido el caso de Uber y Airbnb.

⁷ M. Díaz Pérez, «El Encaje Jurídico Público de la Economía Colaborativa», en J. Sanz Larruga, y L. Casado Casado, (coords.): *Derecho Ambiental en Tiempo de Crisis*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 361-374.

⁸ H. Gutiérrez, «Los taxistas van hoy a la huelga en toda España contra Uber y Cabify», 29 de noviembre de 2017, disponible en https://elpais.com/economia/2017/11/28/actualidad/1511891704_468822.html

⁹ I. Zafrá, «Los repartidores de Deliveroo prevén una larga pelea judicial con la empresa», *El País*, 19 de diciembre de 2017, disponible en https://elpais.com/economia/2017/12/18/actualidad/1513600191_170811.html; I. Munera, «Los conductores de Uber... ¿empleados o clientes?», *El Mundo*, 11 de diciembre de 2017, disponible en <http://www.elmundo.es/economia/2017/12/11/5a2187a846163f6a4e8b45e5.html>

¹⁰ J.C. Laguna de la Paz, «El papel de la regulación en la llamada economía colaborativa», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, julio-diciembre 2017, pp. 159-178. En general sobre la necesidad de adaptación del Derecho a las necesidades generadas por el desarrollo tecnológico ver A. Boix Palop, «De McDonald's a Google: La Ley ante la Tercera Revolución Productiva», *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 1, 2007, pp. 124-147.

contacto y ofreciendo tanto a unos como a otros la posibilidad de establecer unos criterios de selección que determinen las condiciones en que quieren recibir o prestar el bien o servicio.¹¹

Las facilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías también han generado que particulares accedan a mercados de los que tradicionalmente no formaban parte. Este es un aspecto que puede beneficiar no solo a particulares que pueden obtener unos ingresos adicionales, sino también a localidades que, a través de las eficiencias de las plataformas de alojamiento colaborativo, pueden empezar a competir en el mercado turístico.

El ámbito del desarrollo local es, sin duda, una de las áreas en que más claramente confluyen los problemas generados por la economía colaborativa

La reducción de la capacidad de adquisición en general, en combinación con las facilidades ofrecidas por las plataformas colaborativas ha alterado la concepción tradicional de la propiedad y del uso de las cosas,¹² logrando un mejor aprovechamiento de recursos infrautilizados al posibilitar, por ejemplo, que los particulares arrienden sus vehículos durante las horas del día que no los utilicen.¹³

Asimismo, los nuevos modelos de consumo facilitan la reducción de asimetrías informativas que se dan, por ejemplo, en las formas tradicionales de prestación de los servicios de transporte y alojamiento.¹⁴ A través de la información que los ofertantes publican de manera voluntaria o que la propia plataforma les obliga a publicar y también de los sistemas reputacionales de las plataformas colaborativas, en los que los usuarios evalúan la calidad del servicio que les ha sido prestado o del bien que les ha sido entregado, se obtiene mayor y mejor información.¹⁵ Dado que el éxito de las plataformas colaborativas depende, en gran medida,

¹¹ R. Albert *et al.*, «Taxi Driver 2.0.: ¿Por qué Uber ya ha ganado la batalla?», *Papeles de Economía Española*, nº 151, 2017, p. 175.

¹² A. M. De La Encarnación Valcárcel, «El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 5, 2016, p. 3.

¹³ A. Soriano Aranz, «Regulación aplicable a Uber en Londres: La pugna entre los *black cabs* y las Empresas de Transporte Colaborativo», en A. Boix Palop, A.M. De La Encarnación Valcárcel y G. Doménech Pascual, *La regulación del transporte colaborativo*, 2017, p. 345.

¹⁴ G. Doménech Pascual, «Economía colaborativa y Administración Local», *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, 2017, p. 48; J.M. Rodríguez-Antón *et al.*, «La economía colaborativa. Una aproximación al turismo colaborativo en España», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 88, p. 266.

¹⁵ J. Interian, «Up in the Air: Harmonizing the Sharing Economy through Airbnb Regulations», *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 39, p. 130; D.K. McDonald, «Reputation will teach the sharing economy to share», *University of Florida Journal of Law and Public Policy*, vol. 27, núm. 2, 2016, p. 231.

de la fiabilidad de sus sistemas reputacionales, éstas tienen importantes incentivos para esforzarse en la mejora de su funcionamiento.¹⁶

Por otra parte, el hecho de que más particulares puedan acceder a la prestación de servicios de transporte y de alojamiento y la consiguiente existencia de gran número de demandantes y ofertantes en las plataformas colaborativas deriva en una fijación más eficiente de precios, ajustados a la realidad de la oferta y la demanda presente en el mercado en cada momento.¹⁷

Finalmente, cabe incidir en el hecho de que nada impide que los prestadores tradicionales de los servicios de alojamiento vacacional y transporte empleen estas mismas plataformas para ofrecer sus servicios o creen las suyas propias. Por ejemplo, en España, se ha desarrollado la aplicación *mytaxi*.¹⁸

Alojamiento colaborativo: problemas y posibles soluciones regulatorias

Externalidades negativas, ineficiencias y otros problemas del alojamiento colaborativo

En primer lugar, cabe hacer referencia a los ruidos y daños ocasionadas en comunidades vecinales y en ciertas zonas de las ciudades.¹⁹ Dado que las personas usuarias de los alojamientos vacacionales únicamente permanecen en las viviendas turísticas durante periodos cortos de tiempo no disponen de incentivos para respetar a los residentes de las comunidades de propietarios y ciudades en que se hallan, lo que ya ha provocado enormes tensiones sociales en distintos lugares.²⁰

Asimismo, la facilidad para ofrecer pisos para alquiler vacacional a través de estas plataformas y las elevadas rentas que reportan hace que, de manera creciente, los propietarios prefieran ofertar sus viviendas en el mercado del alquiler turístico en lugar del mercado de alquiler a largo plazo, disminuyendo la oferta de alquiler a largo plazo en determinadas

¹⁶ A. Thierer, *et. al.*, «How the Internet, the sharing economy, and reputational feedback mechanisms solve the 'Lemons Problem'», *University of Miami Law Review*, núm. 70, 2016, p. 871.

¹⁷ B.G. Edelman y D. Geradin, «Efficiencies and regulatory shortcuts: how should we regulate companies like Airbnb and Uber?», *Stanford Technology Law Review*, vol. 19, núm. 293, 2016, pp. 301-302.

¹⁸ <https://www.mytaxi.es>

¹⁹ G. Doménech Pascual, *op. cit.*, p. 41; A. Filippas, y J.J. Horton, «The tragedy of your upstairs neighbors: is the Airbnb negative externality internalized?», 12 de junio de 2017, disponible en: http://people.stern.nyu.edu/afilippa/papers/airbnb_paper.pdf

²⁰ J. Campoamor, «Turismofobia: Barcelona y otras ciudades en pie de guerra contra el turismo de masas», 1 de junio de 2017, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-40107507>

zonas de las ciudades y produciendo un aumento de los precios.²¹ Tanto los problemas ocasionados por los propios turistas como la reducción de la oferta y el aumento de los precios de los alquileres a largo plazo conducen a la expulsión de las poblaciones locales de determinadas zonas de las ciudades.²²

La reducción de la capacidad de adquisición, en combinación con las facilidades ofrecidas por las plataformas colaborativas ha alterado la concepción tradicional de la propiedad y del uso de las cosas, logrando un mejor aprovechamiento de recursos infrutilizados

La masificación turística genera también una enorme presión sobre los servicios públicos de las ciudades, viéndose las entidades locales obligadas a aumentar su gasto en, por ejemplo, servicios de transporte público y limpieza. Estos desembolsos públicos no suelen verse compensados con ingresos generados por el gasto de los turistas, pues la clase de turismo que estos alojamientos atraen suele ser de bajo coste.²³

Asimismo, la ocupación de determinadas zonas de las ciudades por turistas deriva en un aumento de la demanda de servicios dirigidos a esta clase de público, expulsando a otras clases de comercios y eliminando recursos necesarios para los residentes permanentes de las ciudades.²⁴

La falta de aplicación de estándares regulatorios al alojamiento colaborativo puede también generar situaciones de discriminación en el acceso a esta clase de servicios si no se les exige que adapten sus instalaciones para garantizar el acceso de personas con diversidad funcional o que establezcan mecanismos para evitar la discriminación en contra de grupos en riesgo de exclusión social o vulnerables.²⁵

Finalmente, si bien las plataformas colaborativas reducen muchas de las ineficiencias generadas por los prestadores tradicionales de esta clase de servicios, no consiguen eliminarlas por completo. Los sistemas reputacionales son altamente fiables y son mejorados por

²¹ A. Boix Palop, «Economía colaborativa para el desarrollo local», 2018, pp. 17-18, disponible en la página web del *Regulation Research Group UV*: <https://www.uv.es/regulation/index.html>

²² J. Oskam y A. Boswijk, «AirBnb: the future of networked hospitality businesses», *Journal of Tourism Futures*, vol. 2, núm. 1, 2016, p. 29.

²³ A. Boix Palop, *op. cit.*, 2018, p. 5.

²⁴ J. M. Socías Camacho, «Un problema actual de la vivienda: uso residencial versus uso turístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 317, 2017, p. 25.

²⁵ B. G. Edelman y D. Geradin, *op. cit.*, p. 320.

las plataformas constantemente.²⁶ Sin embargo, elementos como el hecho de que aquellas personas que tienen experiencias negativas sean menos dadas a publicar sus opiniones²⁷ y que en muchas ocasiones no se obtengan beneficios directos por publicar una opinión y, por tanto, los incentivos para hacerlo son bajos²⁸ producen distorsiones en estos sistemas.

Competencias para la regulación en materia de alojamiento colaborativo

Antes de entrar a valorar las posibles soluciones regulatorias al alojamiento colaborativo conviene detenerse en las competencias que ostentan los distintos niveles administrativos para regularlo.

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas modificó la Ley 29/1994, del 24 de noviembre de arrendamientos urbanos, excluyendo de su ámbito de aplicación el arrendamiento con fines turísticos y remitiendo su regulación a la normativa sectorial en materia de turismo. Así, dado que el art. 148.1.18ª de la Constitución Española otorga a las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) la posibilidad de asumir las competencias de ordenación y fomento del turismo, posibilidad que todas las CCAA han hecho efectiva, la competencia en materia de regulación del alojamiento colaborativo recae sobre éstas.

Las competencias de las Entidades Locales no se reducen exclusivamente a las que les son atribuidas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL, en adelante), sino que también se extienden a aquellas que les puedan atribuir las CCAA.²⁹ En concreto, las competencias locales que, por excelencia pueden tener una incidencia directa en la regulación del alojamiento colaborativo son el urbanismo (art. 25.2.a) LBRL) y el medio ambiente (art. 25.2.b) LBRL). La siguiente sección examinará, por tanto, las posibles regulaciones a aplicar desde las CCAA y las Entidades Locales.

Posibilidades de regulación del alojamiento colaborativo

Las eficiencias generadas por las plataformas colaborativas conducen, por un parte, a la obsolescencia de algunas de las regulaciones que han sido aplicadas a los sectores tradi-

²⁶ A. Thierier, *et al.*, *op. cit.*, 2016.

²⁷ A. Fradkin, *et al.*, «The determinants of online review informativeness: evidence from field experiments on Airbnb», *Working Paper*, 2017, p. 7, disponible en: http://andreyfradkin.com/assets/reviews_paper.pdf

²⁸ B.G. Edelman y D. Geradin, *op. cit.*, p. 316.

²⁹ En este sentido resulta interesante examinar el intento fallido de recortar las competencias de las Entidades Locales por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local tal como se expone en A. Boix Palop, «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2013, pp. 89-127.

cionales en los que ahora han entrado a formar parte estos nuevos modelos de negocio y, por otra parte, a la creación de nuevos problemas a los que las instituciones públicas deben de dar solución.

Por ejemplo, la prohibición de alquiler de estancias individuales de una vivienda podía tener sentido para proteger a los usuarios cuando la información disponible era mucho menor, evitando así que tuviesen que compartir una vivienda con el propietario o con otros arrendatarios sin haber dispuesto de dicha información hasta el momento de llegada.³⁰ Sin embargo, la información disponible en las plataformas virtuales en la actualidad convierte en innecesaria esta medida.³¹ Es más, teniendo en cuenta que en los supuestos de arrendamiento por estancias generalmente se comparte el uso de la vivienda con el propietario, probablemente sea esta clase de alojamiento colaborativo la que menos problemas y molestias genere.³²

Una de las medidas que se ha planteado es el establecimiento de un número mínimo de días por estancia en las viviendas turísticas. El objetivo en este caso sería garantizar que los huéspedes, al estar alojados durante un periodo de tiempo en el que se les obliga a convivir en la ciudad y con la comunidad de propietarios en que se halle la vivienda, se comportarían de manera más respetuosa con su entorno. Sin embargo, parece difícil que un límite mínimo como el de cinco días que fue establecido en la Comunidad de Madrid pueda crear incentivos para un comportamiento más cívico, pues sigue tratándose de una estancia muy breve. Dicha medida ha sido, asimismo, considerada como una restricción injustificada de la libre competencia por parte de los tribunales.³³

Otra posible medida sería la fijación de umbrales por debajo de los cuales no se consideraría el arrendamiento como actividad económica y permitiendo, por tanto, que los requisitos a cumplir sean mucho menores. Esta medida tiene dos posibles vertientes. Por una parte, se podría establecer un número máximo de viviendas, como ya se hace en algunas CCAA,³⁴ y por otra, un número máximo de días al año en los que arrendar la vivienda. A partir de estos límites se consideraría que lo que se ejerce es una actividad económica y, por tanto, los requisitos de desarrollo de la actividad serían mayores.

³⁰ Andalucía es la única Comunidad Autónoma que autoriza el arrendamiento por estancias, tras la aprobación del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de viviendas con fines turísticos.

³¹ G. Doménech Pascual, *op. cit.*, p. 56.

³² *Ibidem*.

³³ La Sentencia nº 292/2016, de 21 de mayo, de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, recurso nº 1165/2014 declaró la nulidad del inciso del art. 17.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid que disponía que las viviendas de uso turístico no podrían contratarse por un periodo inferior a cinco días.

³⁴ Decreto 92/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

Podrían incluso fijarse distintos umbrales según la zona en la que estén situados los inmuebles, aumentándolos por ejemplo en las zonas costeras en las que el arrendamiento suele ser ocasional (estacional), pero puede llegar a tener duraciones de alrededor de 90 días.³⁵ De entre las dos posibilidades, la que probablemente resulte más eficiente es la de aplicar el límite de número de días dado que, si el cómputo del umbral se hiciese por el número total de días en que todas las viviendas cedidas para uso turístico por un mismo arrendador se alquilan, permitiría controlar ambas vertientes de la habitualidad.

La presentación de declaración responsable e inscripción en un registro público es otra medida comúnmente aplicada por las CCAA con el objetivo de ofrecer una mayor transparencia, facilitando el control fiscal de las viviendas turísticas, y también a efectos de garantizar a los usuarios unos niveles mínimos de calidad y seguridad al exigir a las viviendas turísticas una serie requisitos técnicos y servicios para poder acceder al correspondiente registro público. Ahora bien, teniendo en cuenta que la inscripción opera como régimen de autorización,³⁶ este mecanismo no puede ser discriminatorio, debe responder a objetivos de interés general y debe ser la medida menos restrictiva para conseguir el objetivo perseguido.³⁷

El control de la adecuación de los requisitos exigidos a los objetivos que se persiguen resulta relevante sobre todo para evitar que prestadores tradicionales de alojamiento turístico presionen a las instituciones con el objetivo de que se imponga a las viviendas turísticas exigencias excesivas en aras a dificultar su acceso al mercado.³⁸ Ahora bien, exigir unas exigencias mínimas a las viviendas es necesario tanto por motivos de protección a consumidores y usuarios³⁹ como para garantizar que personas en riesgo de exclusión no sean discriminadas.⁴⁰

La mal llamada “tasa turística” es también una de las posibles medidas a aplicar y ya se impone en algunas CCAA y países europeos. Ésta se abona por los turistas por día de estancia con el objetivo de compensar las externalidades negativas que generan. La cuantía por noche puede variar en función de la calidad del alojamiento y también dependiendo de la zona.

Una posibilidad sería, como se hace en Cataluña, elevar la cuota tributaria para las viviendas turísticas en aquellas zonas en que causen mayores problemas, estableciendo

³⁵ A. Boix Palop, A., *op. cit.*, 2018, p. 23.

³⁶ Considerando 39 y art. 4.6 de la Directiva 2006/123/CE de Servicios.

³⁷ Art. 9 de la Directiva 2006/123/CE de Servicios.

³⁸ C. Herrero Suárez, «Las viviendas de uso turístico: ¿El enemigo a abatir? Reflexiones sobre la normativa autonómica en materia de alojamientos turísticos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 70, 2017, p. 155.

³⁹ A. M. De La Encarnación Valcárcel, *op. cit.*, 2016.

⁴⁰ B. G. Edelman y D. Geradin, *op. cit.*, p. 320.

una cuota más reducida en zonas con menor afluencia turística.⁴¹ Otra posibilidad sería que las CCAA cediesen a los municipios la gestión del impuesto de manera que, en aquellos municipios en los que el alojamiento colaborativo genere importantes problemas, se pudiera establecer una cuota tributaria más elevada mientras que aquellos municipios en los que el alojamiento colaborativo haya atraído turismo donde sea beneficioso y antes no lo hubiera, se pudiese establecer cuotas tributarias más bajas o, directamente, no aplicar el impuesto.⁴²

Por último, a través de las distintas medidas que es posible implementar en materia de política urbanística se puede diseñar el espacio urbano limitando e incluso excluyendo el alquiler vacacional de algunas zonas. Lo cierto es que estas viviendas se destinan a uso similar al hotelero, es decir, la actividad que se desempeña constituye una prestación de servicios y, por tanto, en aquellos casos en que se caracterice por determinada habitualidad el uso que se da a dichas viviendas debe clasificarse como uso terciario.⁴³

Por consiguiente, cabe que las Entidades Locales, a través de la zonificación, limiten las áreas en las que pueden estar situadas estas viviendas vacacionales. Esta posibilidad tiene la ventaja, entre otras, de permitir que se aborden de manera específica las particularidades de los problemas surgidos en cada municipio. Esta estrategia requerirá, por lo general, una modificación de la normativa urbanística, estableciendo de manera clara que el alquiler vacacional constituye una actividad económica. Dicha modificación puede ser operada directamente en la normativa urbanística municipal o desde los parlamentos autonómicos, ofreciendo una base legal a todos los municipios para desarrollar una normativa que limite las viviendas de uso turístico a través de la zonificación.⁴⁴

Finalmente, conviene recordar dos precauciones a la hora de regular el alojamiento colaborativo. La primera, ya indicada, es que no es conveniente priorizar las necesidades de los prestadores turísticos tradicionales frente a las necesidades y derechos de consumidores y usuarios. La segunda es que las medidas que se aprueben deben evitar privilegiar a quienes hayan prestado servicios de alojamiento colaborativo eludiendo la normativa aplicable. Por ejemplo, si se autorizase un número máximo de viviendas turísticas en algunas zonas, quienes más rápido podrían acceder a esa cuota son aquellos que ya hubiesen estado cediendo una vivienda para uso turístico lo que, dada la actual falta de control, probablemente implique que dicha cesión hubiese tenido lugar de manera ilícita.

⁴¹ Agència Tributaria de Catalunya, «Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos: cuota tributaria», disponible en <https://atc.gencat.cat/es/tributs/ieet/quota-tributaria/>

⁴² A. Boix Palop, «Fundamentos y retos jurídicos de las relaciones financieras entre las Comunidades Autónomas y Entidades Locales», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 87, 2017, pp. 11-32.

⁴³ J.M. Socías Camacho, *op. cit.*, 2017, pp. 46-47.

⁴⁴ Así lo ha hecho el Parlamento Balear a través de la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas.

Transporte colaborativo: problemas y posibles soluciones regulatorias en el transporte urbano de pasajeros

Externalidades negativas, ineficiencias y otros problemas del transporte colaborativo

El transporte colaborativo, por las eficiencias que genera y, en muchas ocasiones, la reducción de precios, llegando a ser los vehículos de transporte con conductor competitivos incluso contra el transporte público tradicional, está llamado a expandirse en ausencia de regulación, tanto que puede llegar a producir importantes problemas de contaminación y congestión en las grandes ciudades. Es más, en combinación con el fenómeno del alojamiento turístico, que aumenta el número de turistas y, por tanto, también la demanda de servicios de transporte, dichos problemas de contaminación y congestión pueden aumentar de manera exponencial.

Uno de los principales problemas generados por las plataformas de transporte de pasajeros se concreta en los efectos que éstas tienen sobre los tradicionales prestadores de los servicios de taxi. Por una parte, las plataformas colaborativas facilitan enormemente la utilización de los servicios urbanos de transporte operados a través de licencias VTC.⁴⁵ La limitación en virtud de la cual solo se puede reservar sus servicios de manera previa⁴⁶ se ve superada por el desarrollo de aplicaciones móviles, de manera que estas licencias, que generalmente se habían utilizado para servicios de transporte de lujo, hayan sido la forma en que las plataformas de transporte colaborativo como Uber o Cabify operen en el mercado español compitiendo de manera directa con los taxis.

El sector del taxi se caracteriza, en muchas partes del mundo, por haber sido capaz de presionar a las instituciones públicas, restringiendo el acceso a dicho sector, sobre todo a través de la limitación del número de licencias.⁴⁷ Esta limitación responde principalmente al interés existente entre los propietarios de licencias, al hacer así más rentable su explotación y posterior venta, generalmente con motivo de su jubilación.

Sin embargo, el auge del transporte colaborativo implica que se pueden prestar servicios equivalentes a los del taxi con una licencia distinta y menos costosa. Este elemento en combinación con la liberalización temporal de licencias VTC que tuvo lugar en España entre 2009 y 2015⁴⁸ ha llevado a la devaluación de las licencias de taxi.

⁴⁵ Vehículo Turismo con Conductor.

⁴⁶ El art. 23 de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero establece que «en ningún caso podrán los vehículos amparados en autorizaciones de arrendamiento con conductor aguardar o circular por las vías públicas en busca de clientes, ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente el servicio».

⁴⁷ S. D. Barrett, «Regulatory capture, property rights and taxi deregulation: a case study», *Institute of Economic Affairs*, diciembre de 2003, pp. 34-40.

⁴⁸ G. Doménech Pascual, *op. cit.*, pp. 363-364.

Todas estas cuestiones han generado fuertes tensiones sociales⁴⁹ que deben ser necesariamente abordadas por las instituciones públicas. Es más, debe tenerse en cuenta en el nuevo diseño del marco regulatorio aplicable que la relevancia social y económica de los servicios de transporte hace que la Unión Europea haya admitido su consideración como sector público⁵⁰ y, por tanto, no se exija la liberalización que desde las instituciones europeas se exige para otros sectores.

Competencias para la regulación en materia de transporte colaborativo

La competencia reguladora en materia de transporte depende de si éste transcurre por el territorio de una sola o más de una Comunidad Autónoma. En el primer caso, las CCAA podrán asumir la competencia como propia (art. 148.1.5 CE) y en el segundo caso será competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE). Ahora bien, dado que el presente trabajo se centra en el ámbito local y, por tanto, en el transporte urbano, la competencia corresponde a las CCAA.

Ello no obstante, también el Estado a través del ejercicio de algunas de sus competencias, como la legislación mercantil (art. 149.1.13 CE), puede regular y ha regulado –podría argumentarse que extralimitando sus competencias– el transporte de pasajeros.⁵¹ Por ejemplo, recientemente, se aprobó el Real Decreto 1076/2017, de 29 de diciembre, en virtud del cual se establece una serie de restricciones para el desarrollo de la actividad de los VTC.⁵²

Finalmente, las Entidades Locales también tienen competencias reguladoras en esta materia, atribuidas por las CCAA. De hecho, algunas de las regulaciones que han sido claramente implementadas con el objetivo de favorecer y proteger a los servicios de taxi tradicionales lo han sido a nivel local. Por ejemplo, en Sevilla y Santa Cruz de Tenerife se ha regulado el “rescate” por parte de las Administraciones Públicas de las licencias de taxi, no solo para compensar las posibles pérdidas con respecto a las expectativas que se podían tener, sino que, dado que dichas licencias no vuelven a ser puestas en venta, se garantiza

⁴⁹ Efe, «Taxistas de Málaga agreden al presidente de la patronal de los VTC», 17 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20170816/taxistas-de-malaga-agreden-al-presidente-de-la-patronal-de-los-vtc-6226159>; Europa Press, «Hoy, 20 horas de huelga de taxis en Valencia», 29 de noviembre de 2017, disponible en: <http://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/manana-paro-absoluto-20171128174848-nt.html>

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00 Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg; ver también A. Boix Palop, *op.cit.*, 2018, p. 30.

⁵¹ G. Doménech Pascual, *op. cit.*, p. 353.

⁵² Durante los dos primeros años después de la adquisición de una licencia VTC se prohíbe la transmisión salvo a los herederos en los casos de muerte, jubilación por edad o incapacidad física o legal de su titular. Asimismo, se obliga a los conductores de VTC a informar a la Administración antes del inicio de cada servicio que realicen al amparo de dichas autorizaciones, como mínimo, del lugar y fecha de celebración del contrato; el lugar, fecha y hora en que ha de iniciarse el servicio y el lugar y fecha en que haya de concluir y la matrícula del vehículo.

una mayor limitación del número de taxis con el objetivo de satisfacer las necesidades de los ya existentes.

Posibilidades de la regulación del transporte colaborativo

Igual que sucede en el ámbito del alojamiento colaborativo, las instituciones públicas deben diseñar un nuevo marco regulador en el que tengan cabida las nuevas formas de transporte colaborativo, abordando los nuevos problemas que estas pueden generar.

Muchas aproximaciones regulatorias ante el fenómeno colaborativo son consecuencia de la capacidad de presión que el sector del taxi tiene sobre las instituciones públicas

Muchas de las aproximaciones regulatorias efectuadas por las instituciones ante este fenómeno y que deberían evitarse responden a un objetivo proteccionista por la competencia que estos nuevos modelos de negocio suponen, sobre todo, para los taxis y son consecuencia de la capacidad de presión que el sector del taxi tiene sobre las instituciones públicas.⁵³ Ahora bien, que se deban evitar esta clase de aproximaciones no implica que el objetivo sea eliminar toda regulación aplicable, sino que reafirma la necesidad de modificarla y adaptarla al nuevo marco tecnológico en el que se desarrolla el transporte de pasajeros.

En primer lugar, cabe plantear la posibilidad de que las instituciones públicas compensen a los propietarios de licencias por la expectativa que se generó en el momento de adquirir la licencia de poder obtener en el futuro un precio elevado por ella. Esta clase de medida se adoptó en Nueva Gales del Sur cuando se produjo la liberalización del sector del taxi.⁵⁴ Ahora bien, que las Administraciones Públicas abonen una cuantía a los propietarios de licencias puede generar una excesiva presión sobre los contribuyentes sin generar beneficios para la sociedad en general.⁵⁵

En el caso de Nueva Gales del Sur se dio solución a este problema al ser los propios usuarios los que financiaron las compensaciones al establecer la Administración una peque-

⁵³ Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, «Estimación del daño ocasionado por el régimen de monopolio en los servicios de taxi en España», *Documento de trabajo en política de competencia y regulación*, núm. 001/2017, enero de 2017.

⁵⁴ A. Johnston, «Taxi industry reform: should there be compensation?», *Agenda*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 171-183.

⁵⁵ G. Doménech Pascual, «Sharing economy and regulatory strategies towards legal change», *European Journal of Risk Regulation*, vol. 7, núm. 4, 2016, p. 726.

ña cuota adicional al precio por carrera.⁵⁶ Pues bien, para que esto no incentivase todavía más a los usuarios a utilizar solo los servicios de VTC, cabría valorar la posibilidad de establecer esta cuota también a los precios de VTC. Teniendo en cuenta que el transporte de pasajeros constituye un servicio de interés general y que, hasta la fecha, los prestadores se han visto obligados a enfrentarse a unos requisitos muy exigentes para acceder a dicho mercado, esta medida sería una forma de compensar y equilibrar la repentina pérdida de mercado sufrida por los prestadores tradicionales.

Asimismo, convendría que las Entidades Locales realizaran estudios de impacto y evaluaciones ambientales para determinar en qué medida y cómo pueden los municipios asumir la entrada de estos nuevos prestadores de servicios de transporte urbano de pasajeros. Por ello, no es en absoluto descartable que se establezcan límites al número de licencias de taxi y VTC, lo que no legitima que dichas restricciones obedezcan al objetivo de proteger a los prestadores tradicionales del servicio.

El actual límite, establecido por el Real Decreto 1057/2015, del 20 de noviembre, determina que una vez se alcance una proporción de una licencia VTC por cada treinta de taxi no se podrán conceder más licencias. En este sentido, si bien es cierto que se puede justificar la limitación del número de vehículos en general por razones ambientales y de congestión del espacio público,⁵⁷ difícilmente puede justificarse la limitación del número de VTC con respecto al número de taxis cuando los vehículos operados a través de plataformas colaborativas con licencias VTC ofrecen un servicio igual, e incluso, en ocasiones, más eficiente, al de los taxis.

En este sentido, conviene recordar que un objetivo primordial de interés general es la protección a consumidores y usuarios⁵⁸ y que las restricciones y limitaciones del mercado del taxi producen enormes pérdidas a éstos. Por ejemplo, en dos estudios llevados a cabo por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia se concluyó que el monopolio del taxi en las ciudades de Córdoba y Málaga generaba unas pérdidas de 6,9 millones de euros al año a los consumidores.⁵⁹

Si bien es cierto que los vehículos operados a través de licencias VTC no garantizan las mismas condiciones de seguridad y calidad que los taxis tradicionales, la reducción de asi-

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ A. Boix Palop, «La ordenación del transporte “colaborativo” urbano», en A. Boix Palop, A.M. De La Encarnación Valcárcel y G. Doménech Pascual, *La regulación del transporte colaborativo*, 2017, pp. 119-152.

⁵⁸ Arts. 169 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁵⁹ CNMC, «El monopolio del taxi en Málaga y Córdoba genera unas pérdidas para los consumidores de más de 6,9 millones de euros al año», 28 de enero de 2016, disponible en: <https://blog.cnmc.es/2016/01/28/el-monopolio-del-taxi-en-malaga-y-cordoba-genera-unas-perdidas-para-los-consumidores-de-mas-de-69-millones-de-euros-al-ano/>

metrías informativas generada por las nuevas tecnologías posibilita que se eliminen algunos de los requisitos que suponen restricciones de acceso al mercado. Así, si los prestadores tradicionales del servicio se incorporan también a las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías como ya están haciendo,⁶⁰ las instituciones públicas pueden y deben reducir algunos de los requisitos exigidos, ello por supuesto sin perjuicio de que permanezcan exigiéndose ciertas condiciones mínimas tanto a los taxis como a los VTC. En definitiva, el objetivo sería alcanzar una convergencia en la regulación aplicable a ambos tipos de prestadores del servicio de transporte urbano de pasajeros.

Sin embargo, la convergencia o aplicación de una única normativa para ambos tipos de transporte de pasajeros con conductor supondría enormes cambios a nivel normativo e institucional. Por ejemplo, este objetivo podría hacer necesaria la creación de una nueva autoridad que controlase, de manera específica, los vehículos de transporte urbano de pasajeros operados a través de plataformas digitales. Otro problema se concreta en la necesidad de garantizar que un número determinado de vehículos estén habilitados para transportar a personas con diversidad funcional⁶¹ al no existir suficientes incentivos para que los conductores realicen la necesaria inversión para la adaptación de los vehículos. Este es un requisito que deben cumplir los taxis, pero no los VTC, por lo que, de manera progresiva, se deberían establecer unos porcentajes mínimos de vehículos adaptados a nivel general tanto en taxis como en VTC.

Por consiguiente, no es en absoluto descartable que, por ahora, se continúe con una dualidad regulatoria que facilite la coexistencia de los mercados del taxi y VTC, sin que ello implique la aprobación de medidas cuyo objetivo real sea la protección de los actuales prestadores y dirigiendo los desarrollos normativos siempre hacia ese objetivo de regulación única.⁶²

Conclusiones

El desarrollo del nuevo marco económico y las consiguientes e inevitables modificaciones en la estructura social y económica derivadas de aquél hacen necesario que las instituciones públicas planteen un nuevo marco regulatorio adaptado a las ventajas que pueden llegar a ofrecer las plataformas colaborativas. Dado el impacto que la economía colaborativa

⁶⁰ En España, por ejemplo, se ha creado al aplicación para móviles «mytaxi».

⁶¹ B.G. Edelman y D. Geradin, *op. cit.*, p. 320.

⁶² Para una exposición más amplia acerca de los motivos para dirigirse hacia una regulación unitaria ver A. Boix Palop, *op. cit.*, 2018, pp. 35-36.

tiene sobre el desarrollo local, las soluciones regulatorias deben incluir la participación ciudadana,⁶³ asegurando que las respuestas normativas no se basen en los problemas generados para los prestadores tradicionales de los servicios de transporte y alojamiento, sino en las necesidades de toda la ciudadanía.

Es esencial que, en el presente marco de desarrollo tecnológico de las relaciones económicas, se implementen políticas que protejan los derechos humanos y sociales y faciliten una mejor convivencia en las ciudades, respetando, para ello, el modelo de ciudad elegido por sus habitantes. Una posible guía para ello pueden ser las posibles soluciones y orientaciones que se han ido desgranando en este trabajo.

⁶³ M. Cohen y A. Sundararajan, *op. cit.*, p. 131.