

CONSULTA PÚBLICA SOBRE LOS NUEVOS MODELOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y LA ECONOMÍA COLABORATIVA

DOCUMENTO 3: NUEVOS MODELOS Y REGULACIÓN

Los nuevos modelos de prestación de servicios están surgiendo como modelos de negocio aparentemente viables y competitivos en precio y prestaciones respecto a los de los agentes tradicionales que venían operando en los mismos sectores de actividad.

Parte de la competitividad de estos modelos de negocio puede deberse a una gestión eficiente mediante el empleo de tecnologías de la información, que reducen los costes de transacción, fomentan la innovación y permiten un alto volumen de transacciones a bajo coste.

En el caso de los nuevos modelos basados en “economía colaborativa”, esta ventaja competitiva radica en el empleo de productos y servicios que se encuentran al menos parcialmente ociosos, lo que hace que partan de un coste marginal prácticamente nulo. Por ejemplo, para alguien que va a realizar un viaje y tiene una plaza libre en su coche, el coste económico de llevar a un pasajero adicional es próximo a cero, por lo que puede acordar llevarle por un precio reducido, que no tenga en cuenta los costes de amortización del vehículo u otros costes fijos.

Sin embargo, otra parte de la ventaja competitiva de los nuevos modelos podría basarse también en la existencia de un vacío regulatorio o en la **asimetría en el cumplimiento de la regulación**, tanto sectorial como transversal, aplicable para otros agentes que operan en mercados con servicios similares. Esta circunstancia puede llevar a una reducción de costes que permita obtener una ventaja competitiva en la prestación de un servicio similar al ofrecido por agentes tradicionales del mercado. En estos casos, podría ser precisamente la regulación específica que aplica en los sectores tradicionales lo que crea en muchos casos la ventaja competitiva para los nuevos agentes. De hecho, muchos de los nuevos modelos surgen en sectores ampliamente regulados, pudiendo plantearse si al menos parte de dicha regulación sectorial sería excesiva.

Esta asimetría respecto a la regulación sectorial puede poner de manifiesto alguna de las siguientes opciones:

- Las características de los nuevos modelos, tales como la utilización eficiente de tecnologías de la información, podrían hacer que la regulación de los sectores tradicionales (o parte de ella) no sea necesaria o sea desproporcionadamente restrictiva de la competencia, permitiendo ofrecer un servicio a la vez que da solución a algunos de los fallos de mercado que, de forma previa al cambio tecnológico, se venían produciendo con los agentes tradicionales. Esto suponiendo que dichos fallos de mercado existieran y que la regulación sectorial fuera la necesaria y proporcional, en el sentido de mínima distorsión competitiva, para dar respuesta a los mismos.
- En estos sectores existía una regulación innecesaria o no proporcionada, por razones históricas, de captura del regulador o por cualquier otro motivo. Por tanto, sería económicamente preferible para el interés general que toda o parte de dicha regulación fuese derogada y no se aplicase a ninguno de los agentes que operan en el mercado, tanto a aquellos basados en modelos tradicionales como en los nuevos modelos de negocio, modelos mixtos o los que puedan surgir debido a la innovación.
- Los fallos de mercado a los que supuestamente responde la regulación de los sectores tradicionales se podrían seguir produciendo en la prestación de servicio bajo los nuevos modelos, por lo que se requeriría que éstos cumplan también con la regulación sectorial existente, o parte de la misma, suponiendo que ésta responda de forma necesaria y proporcional a dichos fallos de mercado.

A continuación se cita algunas posibles relaciones entre la regulación existente y los nuevos modelos de servicio en los casos concretos de los sectores de transporte de viajeros por carretera y alojamiento turístico.

Sector del transporte de viajeros por carretera (taxi, VTC y líneas regulares de autobuses)

Taxi y VTC

Uno de los nuevos modelos de servicio que presta servicios similares al taxi y VTC, descrito en el documento anterior, parece no cumplir con la regulación sectorial aplicable para el transporte de viajeros en materia de requisitos de acceso (fundamentalmente necesidad de licencia de transporte para ejercer la actividad),

ejercicio (requisitos del conductor y vehículo, requisito de seguro, protección del consumidor) o tarifas reguladas, en el caso de que esta regulación se considerase finalmente que es de aplicación.

Con independencia de las implicaciones legales que se deriven de la regulación actual a los diversos modelos de servicio, se debería analizar la justificación del cumplimiento de la regulación sectorial ante la nueva oferta y la nueva demanda de este servicio de transporte, en base a la necesidad y proporcionalidad de las restricciones establecidas por la regulación en vigor:

- Requisito de licencia de actividad: el fallo de mercado al que podría dar respuesta la necesidad de licencia administrativa para el ejercicio de la actividad es el de la existencia de una externalidad negativa en forma de impacto medioambiental y congestión de las ciudades, en el caso de que pudiera haber una oferta ilimitada de vehículos circulando por la ciudad en busca de pasajeros. En el caso del nuevo modelo de transporte terrestre de pasajeros, al basarse en una plataforma de servicios bajo demanda mediante dispositivos móviles, en los que los vehículos no circulan salvo cuando se demanda y realizan un servicio, sería ineficiente la limitación de la oferta, ya que aunque existiera un exceso puntual de oferta, esta se equilibraría por el propio mercado, circulando únicamente por la ciudad o entre ciudades cuando se la requiriese por parte de la demanda. En cualquier caso, este argumento sería igualmente válido para los vehículos que actualmente ejercen su actividad bajo licencia, en caso de utilizar aplicaciones móviles de solicitud de servicio y geolocalización, como las que existen en la actualidad.
- Requisitos de conductor y vehículo: si el fallo de mercado al que da respuesta estos requisitos sectoriales es la asimetría de información del viajero a la hora de utilizar los servicios de transporte, los sistemas de reputación de conductores, pasajeros y vehículos incluidos en el nuevo modelo de servicio de transporte, podrían solucionar en mayor medida que los instrumentos tradicionales dicha la asimetría informativa (características del vehículo, limpieza, actitud del conductor, etc), si bien podría ser necesario mantener algunos requisitos (elementos relacionados con la seguridad del vehículo, carnet de conducir del conductor, seguro de responsabilidad, etc.), siempre que éstos sean proporcionales a la asimetría de información que pretende dar respuesta.

- Conocimiento de la ciudad o de los recorridos: si el fallo de mercado al que da respuesta los requisitos de acceso al mercado fuesen debidos a información imperfecta y la dificultad de los conductores para conocer los establecimientos, calles y recorridos óptimos, las aplicaciones de navegación podrían solucionar dichos problemas en grado suficiente.
- Tarifas: si el fallo de mercado al que da respuesta la existencia de tarifas son los costes de transacción a la hora de comparar precios y el poder de mercado temporal del conductor, por la mayor necesidad relativa por parte del pasajero de desplazarse a otro punto con un horario fijado, o poder de mercado local, por la limitación de licencias, los nuevos modelos de servicio podrían solucionar la existencia de costes de transacción publicitando sus precios a través de las aplicaciones móviles, que ofrecen precio en tiempo real y permitiendo la contratación anticipada que nivela las posiciones negociadoras de oferta y demanda. En el caso de que existieran distintas plataformas de transporte basadas en nuevos modelos de servicio podría existir una competencia efectiva entre distintos operadores que limitase o incluso impidiera el poder de mercado de una única plataforma.

Líneas regulares de autobuses

El nuevo modelo de prestación de servicio de transporte descrito en documento anterior, que ofrece servicios de transporte interurbano alternativo a las líneas regulares de autobuses (y a otros medios regulares como el ferrocarril o el avión) no cumpliría con ninguna regulación sectorial en materia de requisitos de acceso (licencia), ejercicio (requisitos de conductor y vehículo o tarifas), en el caso de que esta regulación le fuese de aplicación.

Al igual que en el caso anterior, se podrían buscar posibles argumentos sobre la necesidad de cumplimiento de la regulación sectorial según su necesidad y proporcionalidad:

- Requisito de concesión de licencia administrativa para realizar el transporte de viajeros: en el caso de que se pudiera considerar que la existencia de este requisito está basada en el aseguramiento de una prestación regular del servicio, éste no sería de aplicación al nuevo modelo por tratarse de un desplazamiento discrecional de un vehículo en el que se comparten plazas vacías.

- Requisitos de conductor y vehículo: al igual que en el caso anterior, los sistemas de reputación de conductores y vehículos incluidos en el nuevo modelo de servicio de transporte pueden solucionar parte de dicha asimetría informativa respecto a conductor y vehículo, si bien podría ser necesario incluir ciertos requisitos (relacionados con seguridad, responsabilidad, etc.) siempre y cuando éstos sean proporcionales.
- Tarifas: el nuevo modelo de servicio descrito publicita en tiempo real los precios de transporte mediante aplicaciones móviles, por lo que se eliminaría el coste de transacción a la hora de comparar distintas ofertas de conductores para un mismo trayecto.

Sector de alojamientos turísticos

El nuevo modelo de alojamiento turístico, descrito en el documento número 2 de esta consulta pública, basado en el alquiler temporal de apartamentos particulares o habitaciones (viviendas de uso turístico), podría estar sujeto a una regulación específica por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente. En cualquier caso, existiría una asimetría en cuanto a los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad con respecto a los alojamientos turísticos a los que aplica una serie de requisitos de acceso y ejercicio (incluidos, en su caso, en la declaración responsable o comunicación previa al inicio de la actividad).

Algunos de los posibles argumentos sobre la existencia de esta asimetría regulatoria entre alojamientos turísticos son:

- Requisitos de la vivienda: los sistemas de reputación de alojamientos bajo el nuevo modelo de servicio de alojamiento pueden solucionar la asimetría informativa respecto a gran parte de las características de la vivienda, si bien podría ser considerado necesario incluir ciertos requisitos (relacionados con seguridad, responsabilidad, protección del consumidor, etc) siempre y cuando éstos sean proporcionales.
- Otros requisitos específicos establecidos podrían tener que ver con el hecho de que los alojamientos turísticos fueran viviendas particulares (como por ejemplo, aquellos que aseguren la convivencia con el resto de vecinos de la vivienda) si bien estos requisitos deberían, en su caso, ser necesarios y

proporcionales y no tener por objeto la introducción de barreras al ejercicio de nueva actividad económica.

En base a lo expuesto anteriormente, se plantean las siguientes preguntas

- 1. ¿Considera que la regulación existente es aplicable a los nuevos modelos de prestación de servicios? En los dos sectores planteados, ¿qué regulación cree que debe ser aplicada a estos nuevos modelos y cuál no?.*
- 2. En estos dos mismos sectores, ¿cree que son los nuevos modelos los que deberían adaptarse a la regulación actual (sectorial y general) o bien considera necesaria una modificación de dicha regulación para tener en cuenta todos los modelos de actividad? ¿En qué cree que debe consistir esta modificación?*