

# RESULTADOS PRELIMINARES



## RESULTADOS PRELIMINARES

E/CNMC/004/15 ESTUDIO SOBRE  
LOS NUEVOS MODELOS DE  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y  
LA ECONOMÍA COLABORATIVA.

marzo de 2016

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

ÍNDICE

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA.

2.1. Estructura y alcance del mercado

2.2. Factores de desarrollo de los nuevos modelos de prestación de servicios

2.3. Caracterización de los nuevos modelos de prestación de servicios

2.3.1. Aprovechamiento de recursos infrautilizados

2.3.2. Mercados de varios lados

2.3.3. Innovación Disruptiva

2.3.4. Internet como medio para la interacción entre la oferta y la demanda.

2.3.5. Empleo de sistemas de reputación para generar confianza en el usuario.

2.3.6. Empleo de nuevas tecnologías móviles.

2.4. Efectos de los nuevos modelos sobre los mercados.

### 3. PRINCIPIOS DE REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE APLICADA A LA ECONOMÍA COLABORATIVA

### 4. SECTOR DEL ALOJAMIENTO

4.1 Regulación aplicable al alojamiento

4.1.1 Normativa nacional de las viviendas de uso turístico

4.2 Caracterización del sector de alojamiento temporal

4.2.1 Caracterización de la oferta

4.2.2 Caracterización de la demanda

4.3 Análisis de la regulación de viviendas de uso turístico según los principios de regulación económica eficiente.

4.3.1 Declaración responsable a la Administración competente sobre el cumplimiento de la regulación aplicable, de forma previa al inicio de la actividad e inscripción de la vivienda en un registro.

4.3.2 Publicación del número de registro de la vivienda en el Registro de viviendas turísticas de la Comunidad autónoma correspondiente en toda publicidad que se realice para la comercialización de la vivienda

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

- 4.3.3 Número máximo o mínimo de días de estancia por la que se puede ceder una vivienda de uso turístico
- 4.3.4 Limitación del tipo de alojamiento que se puede ceder y la localización de la vivienda.
- 4.3.5 Prohibición del alquiler por estancias.
- 4.3.6 Prohibición de utilizar la residencia permanente como vivienda de uso turístico.
- 4.3.7 Requisitos técnicos y equipamientos mínimos
- 4.3.8 Placa distintiva en el exterior de la vivienda indicando la naturaleza de vivienda turística y autorización de la comunidad de propietarios.
- 4.3.9 Obligación de cumplimentar el libro-registro, así como la de presentar o remitir a las correspondientes Comisarías de Policía o Puestos de la Guardia Civil.

### **5. TRANSPORTE DE VIAJEROS EN TAXI Y ALQUILER DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR (VTC)**

- 5.1. Regulación aplicable a los operadores de taxi y VTC.
- 5.2. Caracterización del mercado de taxi y VTC
- 5.3. Análisis de la regulación del sector del taxi y VTC
  - 5.3.1 Restricciones de acceso: limitación del número de licencias (numerus clausus)
  - 5.3.2 Restricción del ámbito territorial de la licencia
  - 5.3.3 Establecimiento de tarifas reguladas en el sector del taxi.
  - 5.3.4 Requisitos de calidad y seguridad.
  - 5.3.5 Otras restricciones al ejercicio de la actividad
    - 5.3.5.1 Participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector del taxi con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas
    - 5.3.5.2 Establecimiento de horarios y régimen de descanso en el sector del taxi
    - 5.3.5.3 Limitación de la titularidad de la licencia de taxi a persona física o cooperativa de trabajo.
    - 5.3.5.4 Limitación del número de licencias de taxi por persona
    - 5.3.5.5 Limitación de la posibilidad de conductores distintos al titular de la licencia del taxi.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

5.3.5.6 Prohibición de arrendar, traspasar o ceder la explotación o el vehículo.

5.3.5.7 Necesidad de que las autorizaciones se otorguen por vehículo y no por empresa

5.3.5.8 Obligatoriedad de contratación previa del servicio VTC para la circulación

5.3.5.9 Obligación de disponer de un número mínimo de VTC

6. TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA

7. CONCLUSIONES

8. RECOMENDACIONES

## RESUMEN EJECUTIVO

La economía colaborativa constituye un fenómeno innovador de alcance global y transversal, que está generando importantes cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados.

La transversalidad del fenómeno afecta a numerosos mercados, entre los que destacan el transporte y el alojamiento. Su expansión a nuevos mercados es cada vez mayor, detectándose en la actualidad, entre otras, la presencia de empresas de economía colaborativa en la educación, la salud y la logística.

Por otra parte, el carácter global de la economía colaborativa se debe, en gran medida, a las propias causas que lo han impulsado. El desarrollo de las telecomunicaciones y la expansión de la tecnología móvil han generado una reducción significativa de los costes de transacción y la aparición de sistemas de reputación que ofrecen información relevante a los usuarios y reducen sustancialmente los problemas de información asimétrica del mercado.

Junto a los factores tecnológicos, el auge de la economía colaborativa también se explica por factores económicos, tales como la crisis económica y el desarrollo de canales alternativos en el mercado financiero. Se detectan también factores socio-económicos, entre los que destacan un cambio en la cultura de consumo más enfocada en el acceso a los servicios que en la propiedad y una mayor conciencia medioambiental y de sostenibilidad.

Finalmente, diversos factores regulatorios, originados por las ineficiencias que la regulación ha creado en algunos sectores económicos, han facilitado el desarrollo inicial de la economía colaborativa en algunos mercados específicos como el transporte y el alojamiento.

La amplitud del fenómeno hace compleja su definición. No obstante, se identifican una serie de particularidades comunes a las plataformas de economía colaborativa.

En primer lugar, la economía colaborativa se caracteriza por el mejor aprovechamiento de los recursos infrautilizados, mediante la puesta a disposición de los usuarios de las plataformas (con o sin intercambio dinerario) de estos recursos, bienes o servicios.

A diferencia de los mercados tradicionales, las plataformas colaborativas son esencialmente mercados de varios lados, en las cuales cada uno de los lados del mercado recibe valor por la existencia del otro o de los otros lados. Estas plataformas se benefician mutuamente de un efecto de red. Las plataformas realizan

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

la función de catalizador entre los distintos lados del mercado, permitiendo resolver el problema de coordinación entre la oferta y la demanda.

Desde el punto de vista de la competencia, la presencia de externalidades de red podría crear situaciones de poder de mercado de las plataformas, y originar, en su caso, barreras de entrada para nuevos entrantes. No obstante, el elevado dinamismo actual de la demanda y la innovación acelerada de las plataformas y sus oferentes, que se agrupan a través de plataformas, facilitan, por el momento, la aparición de nuevas plataformas competidoras y la movilidad de los usuarios, con capacidad de mitigar dicho poder de mercado<sup>1</sup>. Además, el fenómeno colaborativo es una innovación disruptiva, con tasas de crecimiento elevadas, que se caracteriza por la utilización de internet y las tecnologías móviles como medio de interacción entre oferta y demanda. La utilización de la Red facilita la entrada de operadores y demandantes a un mercado de mayor escala e inmediatez, con menores costes de transacción, de publicidad y mayor visibilidad.

Por último, la utilización de sistemas de reputación *online*, integrados por lo general en la propia plataforma, facilita el acceso a información actualizada y, en principio, creíble por parte de los usuarios. Esta disponibilidad informativa reduce o, incluso, elimina los problemas de información asimétrica existentes entre las partes en muchas transacciones similares que tradicionalmente se daban en el mundo analógico.

La aparición de estos nuevos modelos de prestación de servicios por internet es una fuente de innovación que ha tenido y tiene efectos significativos en los mercados. Entre los mismos destacan los efectos pro competitivos derivados del incremento del número de operadores: la cantidad y mayor variedad de la oferta, la formación de precios más eficientes, mayor calidad y fomento de la innovación (nuevas formas de pago, nuevos servicios, etc.). Además, entre otros efectos, sobresalen la reducción de costes de transacción, fundamentalmente costes de búsqueda; el acceso a una mayor información a un coste reducido o prácticamente nulo; la mejora de la eficiencia y competitividad de la economía por la mayor utilización

---

<sup>1</sup> Las economías de red podrían jugar un doble papel, pudiendo ser una fuerza o una debilidad en función de las características del mercado. Mientras que los efectos de red hacen aumentar el crecimiento de estas plataformas *peer-to-peer*, también pueden facilitar, en algunos mercados, la creación de operadores dominantes, dejando menos espacio para plataformas nuevas e innovadoras. En mercados maduros, con operadores dominantes establecidos, los efectos de red podrían incrementar las barreras de entrada y expansión a nuevos operadores.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

media de los recursos existentes; y una mayor trazabilidad y transparencia de las transacciones económicas.

Aunque es un fenómeno inicialmente del sector privado, las características disruptivas de la economía colaborativa plantean a las Administraciones Públicas diversos retos. El reto fundamental es dar respuesta, mediante la adecuación de la regulación existente, a estos nuevos modelos económicos en los que la innovación y el *empoderamiento* del consumidor parecen una característica inherente.

La CNMC considera que la respuesta regulatoria de las autoridades competentes, si es que ésta fuese necesaria en cada caso particular, debe enmarcarse en los principios de regulación económica eficiente. Una actuación alejada de estos principios de regulación económica eficiente por parte de los poderes públicos, será un obstáculo para el desarrollo de nuevos modelos de negocios y la operación en el mercado por parte de los nuevos actores que impedirá el desarrollo y explotación de innovaciones y de ganancias de productividad lo que generará una pérdida de bienestar para los consumidores y para la sociedad.

Dentro de los numerosos sectores en los que ha surgido la economía colaborativa, destacan el alojamiento y el transporte, por ser aquéllos que han recibido una mayor inversión a nivel mundial, por contar con un elevado grado de penetración de nuevas empresas y tener más amplia aceptación entre los consumidores y usuarios.

Por un lado, en el sector del alojamiento han surgido una serie de plataformas colaborativas que, compitiendo entre sí, facilitan la puesta a disposición en el mercado de alojamiento de corta duración de viviendas completas o habitaciones. Alojamiento que se conoce en la normativa como viviendas de uso turístico. Esta nueva oferta de alojamiento, en ocasiones, beneficia el nivel de competencia con formas de alojamiento que se ofertan tradicionalmente para cubrir estas necesidades, como hoteles o apartamentos turísticos.

En el caso de España, la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 2013<sup>2</sup> implicó que la regulación de las viviendas de uso turístico fuera asumida por las Comunidades Autónomas.

Desde entonces han surgido numerosas normativas autonómicas que imponen restricciones de acceso y ejercicio injustificadas al mercado de alojamiento turístico, con efectos negativos sobre la competencia y el bienestar. Las barreras a la

---

<sup>2</sup> Vid. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

competencia efectiva generadas por la normativa se oponen a la innovación y reducen el dinamismo del mercado.

Por otro lado, en el sector del transporte han aparecido nuevos modelos que ofrecen soluciones de transporte tanto interurbano como urbano. Estos nuevos modelos se basan en la puesta en contacto, a través de aplicaciones móviles, de vehículos disponibles y usuarios que demandan, en el acto, un transporte urbano de corta distancia dentro de la localidad. Estos nuevos servicios ofrecen una alternativa a las prestaciones que tradicionalmente ofrece el sector del taxi y el alquiler de vehículos turismo con conductor (VTC).

Estos nuevos servicios se han desarrollado en un contexto de regulación de los mercados de taxi y VTC que contiene importantes restricciones no justificadas a la entrada y ejercicio de la actividad en el mercado, entre las que destacan el *numerus clausus* de licencias, el limitado ámbito geográfico de la licencia y, para el caso del taxi, los precios regulados en forma de tarifas públicas no flexibles.

Estas restricciones dificultan o incluso impiden la entrada de nuevos operadores, generando rentas monopólicas para los incumbentes y un funcionamiento menos eficiente del mercado para la sociedad.

En el caso del transporte entre distintas localidades (interurbano) en España, la regulación en este sector se basa en un régimen concesional (“competencia por el mercado”). Estos regímenes concesionales, analizados también por la Autoridad de Competencia desde antes de la aparición de la economía colaborativa, excluye totalmente del mercado a otros operadores durante el periodo de duración de la concesión (en principio, tras la mejora regulatoria, por un plazo de 10 años). La amplia duración de las concesiones incrementa la probabilidad de la obtención de rentas monopolísticas al adjudicatario del mismo, muy a menudo, la empresa incumbente.

El análisis llevado a cabo en el presente estudio de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente y, en particular, de los sectores de transporte y alojamiento, permite a la CNMC realizar, a partir de las conclusiones, diversas recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes, a nivel nacional, autonómico y local, y a los diversos agentes que intervienen en este fenómeno económico.

Entre estas recomendaciones destacan:

- Se recomienda a las Administraciones Públicas aplicar los principios de regulación económica eficiente en la regulación sectorial y horizontal, no



## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

siendo descartable que la respuesta eficiente sea la ausencia de regulación en aquellos casos en los que no exista un fallo de mercado. En el ámbito regulatorio horizontal, se recomienda evitar que la complejidad del sistema (trámites administrativos, requisitos, etc.) genere un coste administrativo excesivo o actúe como una barrera de entrada en el mercado para el cumplimiento de este tipo de obligaciones, cuyo cumplimiento desigual puede originar distorsiones y perjuicios competitivos en los mercados.

- En el ámbito jurisdiccional, se recuerda la disponibilidad de la CNMC para colaborar con los órganos jurisdiccionales, a través de distintos instrumentos: aportando información, presentando observaciones como *amicus curiae* o bien a través de informes económicos de carácter pericial. La incertidumbre es habitual en mercados muy dinámicos expuestos a una continua innovación. En mercados dinámicos donde la incertidumbre es habitual la Jurisprudencia ha resuelto a favor del principio *in dubio pro libertate*.
- Con el objetivo de poder medir mejor el impacto de la economía colaborativa en los distintos mercados y en la economía en su conjunto, se recomienda la incorporación a las estadísticas oficiales propias de los diversos sectores en los que operan estas plataformas, de los datos necesarios para reflejar con rigor estadístico el impacto que este fenómeno tiene en el mercado.
- Asimismo, para evitar que las plataformas puedan generar posibles barreras a la salida derivadas de la imposibilidad de “emigrar” los datos de sus sistemas de reputación, se recomienda a las plataformas colaborativas la implantación de mecanismos adecuados que permitan la portabilidad voluntaria de la reputación de un usuario a través de múltiples plataformas.
- En materia de alojamiento, se recomienda la eliminación de las restricciones innecesarias de acceso al mercado de viviendas de uso turístico. Entre otras restricciones, destacan la existencia de cualquier tipo de moratoria, la inscripción de las viviendas turísticas en un registro y la publicación del número de registro, requisito de estancia mínima o máxima, limitación por tipo o localización de la vivienda, o prohibición del alquiler por estancias o de la residencia permanente. Asimismo, se propone la eliminación de las restricciones innecesarias de ejercicio de la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico. En concreto, sería recomendable eliminar aquellos requisitos técnicos innecesarios o desproporcionados relativos a accesorios de la vivienda y equipamiento mínimo.
- En materia de transporte urbano, se recomienda la eliminación de las restricciones innecesarias de acceso al mercado de taxi y de VTC. En particular, cualquier restricción que suponga la imposición de un *numerus*

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

*clausus* a la oferta, la restricción en el ámbito territorial de las licencias, el establecimiento de cuantías desproporcionadas en las coberturas de los seguros obligatorios y la obligación de disponer de un número mínimo de vehículos para poder realizar la actividad de VTC. Sería asimismo conveniente eliminar las restricciones injustificadas de ejercicio de la actividad de taxi y VTC. Entre otros se han identificado requisitos de calidad y seguridad innecesarios o desproporcionados, horarios obligatorios, limitación del número de licencias por persona, prohibición de conductores distintos al titular de la licencia, autorización administrativa por vehículo para la realización de la actividad de VTC, obligatoriedad de que los VTC deban ser contratados previamente para poder circular y la imposibilidad de que los VTC puedan circular por las vías públicas en busca de clientes.

- Se recomienda a las Administraciones competentes eliminar las tarifas reguladas en el sector del taxi, permitiendo la existencia de precios libres que se ajusten a las circunstancias del mercado.
- En materia de transporte interurbano, es necesario un cambio del modelo existente que permita introducir una mayor competencia en el mercado, permitiendo una mayor calidad, innovación y sostenibilidad en la cobertura de las necesidades de transporte de los ciudadanos. Por ello, se propone eliminar con carácter general el sistema de concesión, por largos períodos de tiempo y eliminar el derecho de preferencia, que concede una ventaja al operador establecido en el mercado respecto a los nuevos entrantes.

## 1. INTRODUCCIÓN

La economía colaborativa (*sharing economy*) engloba un conjunto heterogéneo y rápidamente cambiante de modos de producción y consumo por el que los agentes comparten de forma innovadora activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose para ello de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet<sup>3</sup>.

Muchas de las actividades económicas potenciadas por el fenómeno disruptivo de la economía colaborativa ya existían previamente. Estaban basadas históricamente en el intercambio de bienes y servicios entre iguales mediante regalo, trueque o incluyendo una contraprestación monetaria.

En los últimos años, de una forma acelerada, la innovación de las tecnologías de la información, la expansión de Internet<sup>4</sup>, la generalización de dispositivos móviles con geolocalización e intercambio de datos de banda ancha, y la aparición de ecosistemas digitales, propietarios<sup>5</sup> o abiertos<sup>6</sup>, con nuevas plataformas y aplicaciones, está facilitando el desarrollo de estos nuevos modelos de acceso a bienes y prestación de servicios basados en compartir, reciclar y reutilizar.

El intercambio de bienes y servicios entre consumidores y/o empresas en esta forma novedosa de economía está beneficiando a los usuarios y, simultáneamente, influyendo y afectando a los sectores tradicionales de la actividad económica, en el consumo, la producción y la financiación.

El dinamismo y la innovación de la economía colaborativa, aún en gran medida imprevisible, dificulta la definición exacta de las causas y, especialmente, de los efectos de este fenómeno.

---

<sup>3</sup> En particular de la denominada web 2.0, una forma de utilizar internet que, en contraste con la primera ola de desarrollo o web 1.0, se basa en la interacción, en general no anónima, entre usuarios y en la compartición de información.

<sup>4</sup> Buen ejemplo del creciente papel económico de internet lo constituye el desarrollo del comercio electrónico de bienes y servicios (libros, música, viajes, textil, mobiliario), que ha llegado en pocos años a convertirse en algo habitual en el día a día de millones de consumidores y a representar una parte muy significativa de la actividad económica mundial. [Según eMarketer](#), el comercio electrónico mundial alcanzó en 2014 un volumen de casi 1.470 miles de millones de dólares, lo que representa un incremento del 20% sobre el año anterior. La previsión es que esta cifra aumente hasta los 2.360 miles de millones de dólares en 2018. En España, el comercio electrónico superó los 4,4 miles de millones de euros en el primer trimestre de 2015, un 24,5% más que el año anterior (Fuente: [CNMC](#)).

<sup>5</sup> Como por ejemplo, App Store de Apple o Google Play de Google.

<sup>6</sup> Como podría considerarse [Blockchain](#).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

- Entre los principales factores de su rápido y reciente crecimiento mundial se observan factores socio-culturales y económicos, además de tecnológicos.
- Respecto a los efectos, presenta numerosos beneficios para los consumidores y usuarios, pues al facilitar la entrada de nuevos proveedores de bienes y servicios, la mayor competencia facilita precios más eficientes, mayor calidad por un mismo precio, creciente variedad, una utilización más eficiente y sostenible medioambientalmente de los recursos sociales y el fomento de la innovación. Esta innovación presenta también numerosos beneficios para los oferentes en el agregado, junto a retos regulatorios y de aprovechamiento de sus posibilidades para el sector público.

En opinión de la CNMC, como Autoridad de Competencia y Regulación, esta materia requiere y requerirá durante los próximos años de un análisis en profundidad desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente.

En primer lugar, el aumento del número y tipo de oferentes, junto con la mayor variedad de los productos y servicios que acompaña a estos nuevos modelos, representa una oportunidad desde el punto de vista de la competencia y la mejora regulatoria.

En segundo lugar, habría otras ventajas económicas también relacionadas con la eficiencia: una mayor información contrastable sobre los productos y servicios, reducción en precios con niveles similares de calidad, mercados más profundos y completos, y una asignación más eficiente de recursos infrautilizados, especialmente en bienes más capital intensivos.

En tercer lugar, muchas de estas plataformas podrían estar contribuyendo, de forma menos distorsionadora de la competencia, a mitigar fallos de mercado y a la consecución socioeconómica de diversas razones de imperioso interés general como, por ejemplo, el orden público, la salud pública, la seguridad pública y la protección del medioambiente.

En cuarto lugar, se constata una mejora de la eficiencia y productividad de los mercados, lo cual repercute positivamente sobre la competitividad de la economía y el crecimiento económico.

Finalmente, la aparición de esta nueva economía, que podría estar configurando un Cuarto Sector, solapado y complementario a los tres tradicionales, plantea numerosos retos para los agentes económicos tradicionales (incumbentes), que deben adaptarse y para el sector público desde el punto de vista regulatorio. Entre otros motivos, porque los modelos regulatorios existentes se diseñaron conforme a

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

la realidad tecnológica, económica y social de los mercados de aquel momento. Un marco en el que no habían aún aparecido los actuales modelos de economía colaborativa y de prestación de servicios por internet.

Los nuevos modelos de economía colaborativa han convertido en obsoletos los marcos regulatorios que se diseñaron conforme a otras tecnologías y realidades y, por lo tanto, han dejado de ser los adecuados para lograr los objetivos de interés público que los justificaron.

Así pues, la situación actual en estos mercados plantea una oportunidad, difícilmente repetible, para la valoración y revisión de las normas que los regulan de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente y de fomento de la competencia en los mercados. Es decir, deberían mantenerse únicamente aquellas regulaciones justificadas por la existencia de fallos de mercado; si la regulación horizontal o sectorial actuase como una barrera innecesaria o desproporcionada, dificultando la entrada legal al mercado o al ejercicio de la economía colaborativa y las nuevas plataformas de prestación de servicios, dicha regulación no estaría alineada con los principios de regulación económica eficiente y convendría adaptarla.

Sin una normativa fundada en los principios de la regulación económica eficiente, lo cual puede implicar en determinados casos, la ausencia de normativa, podría peligrar el aprovechamiento de estas innovaciones generadoras de oportunidades y de competencia, con la consiguiente pérdida en términos de bienestar de la sociedad y perjuicio para el interés general.

En suma, la economía colaborativa se configura como un fenómeno económico, social y tecnológico imparable e inevitable a nivel mundial, que los ciudadanos, los operadores económicos y las administraciones públicas deben entender e incorporar en sus respectivas actuaciones para aprovechar plenamente los beneficios que de él se derivan. Este fenómeno es pues una oportunidad, una nueva fuente de innovación, productividad, dinamismo y crecimiento económico y, por ello, la regulación ineficiente no debe impedir su desarrollo y aprovechamiento por parte de todos.

Diversas autoridades de competencia<sup>7</sup> y regulación han iniciado el análisis de este fenómeno.

---

<sup>7</sup>Autoridades de competencia y organismos internacionales están analizando igualmente el fenómeno de la economía colaborativa. Algunos ejemplos: la *Federal Trade Commission* (FTC) ha realizado una [consulta pública](#) en 2015 similar a la que realizó la CNMC en 2014; el Gobierno del Reino Unido ha llevado a cabo un [estudio](#) para detectar las oportunidades de los nuevos modelos de servicios para

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

El propósito del estudio de la CNMC es analizar, bajo la óptica de competencia y de regulación económica eficiente, la economía colaborativa y las distintas restricciones existentes, centrándose en aquellos mercados en los que el fenómeno está teniendo inicialmente un mayor impacto. El objeto del estudio es obtener una serie de conclusiones y recomendaciones tendentes a la adopción de una regulación más favorecedora de la competencia y de la eficiencia económica.

A fin de centrar el ámbito del informe, y teniendo en cuenta la creciente amplitud de la economía colaborativa, el segundo apartado del estudio analiza de manera general su caracterización económica y su impacto en los mercados, y en el tercero se delimitan los principios de la regulación económica eficiente aplicados a la economía colaborativa. A continuación, se profundiza, aplicando esta caracterización, en dos sectores concretos en los que se registra una mayor repercusión inicial. En buena medida, debido al mayor valor económico en ambos mercados de los bienes infrutilizados intercambiados o puestos a disposición y el carácter diferencialmente restrictivo de la normativa en vigor:

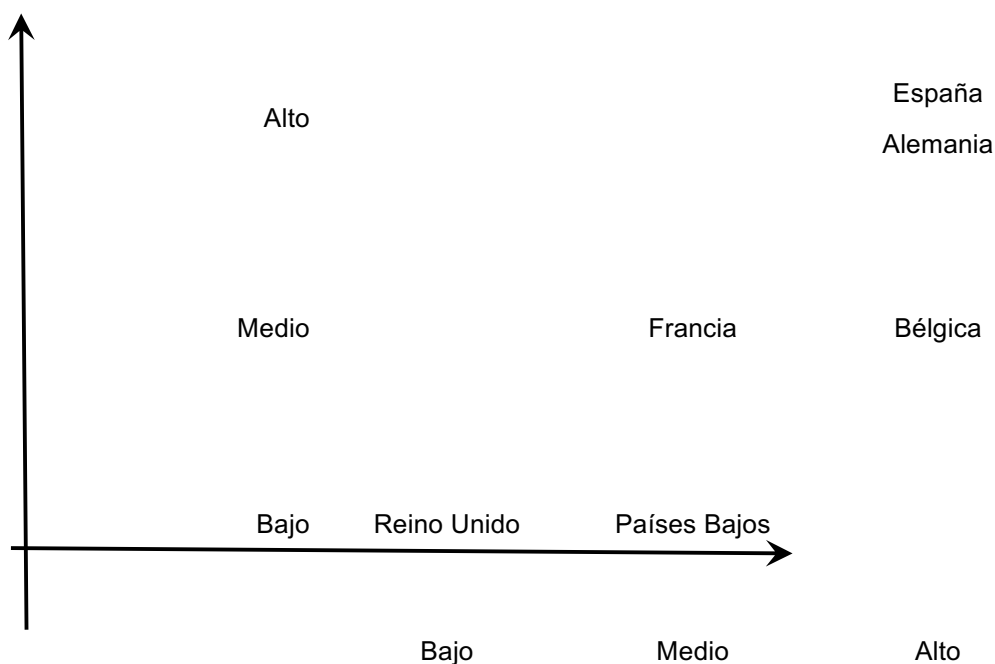
- El sector de alojamiento, donde han surgido nuevas plataformas digitales de alquiler de apartamentos, viviendas y habitaciones, cuya oferta amplía y flexibiliza aquélla de los sectores de alojamiento tradicionales (hoteles, apartamentos turísticos, albergues y el resto de la denominada oferta reglada).
- El sector del transporte urbano e interurbano de viajeros por carretera, donde han surgido nuevas plataformas digitales que ponen en contacto a conductores con viajeros ofreciendo una alternativa a los medios de transporte tradicional, como son el uso del taxi o el autobús.

Gráfico 1. Comparación del nivel de barreras regulatorias al desarrollo de la economía colaborativa en los ámbitos del alojamiento y el transporte.

---

su economía; la autoridad australiana de competencia, ACCC, ha realizado un [estudio](#) sobre la economía colaborativa y la normativa de competencia y protección a los consumidores; la economía colaborativa ha sido incluida dentro de la [estrategia de la Comisión Europea](#) para el desarrollo del mercado único. La OCDE ha publicado un [Issues Paper](#) donde pone de manifiesto los principales retos y riesgos, en términos de política de la competencia, planteados por los modelos de innovación disruptiva.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES



Fuente: European Institute of Public Administration para el Parlamento Europeo.

Análisis comparativos de la regulación de estos sectores en la UE sitúan a España entre los países que cuentan con mayores barreras regulatorias para el desarrollo de nuevos modelos de prestación de servicios de alojamiento y transporte<sup>8</sup>.

El estudio se inició en noviembre de 2014 con una primera fase de consulta pública de la CNMC<sup>9</sup> en la que se recabó la posición y opiniones de los agentes económicos y los ciudadanos.

Dicha consulta se estructuró en tres partes:

- La primera parte versaba sobre las bases teóricas que podrían llegar a justificar la regulación actual.

<sup>8</sup> El documento "[The cost of non-Europe in the sharing economy: legal aspects](#)", presentado por el Parlamento Europeo, incluye un análisis de la regulación aplicable a los nuevos modelos de transporte y alojamiento en seis países de la UE : Alemania, Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido. El documento califica como bajo, medio o alto el nivel de las barreras regulatorias en estos sectores en función de la existencia de prohibiciones, restricciones a la entrada, restricciones de ejercicio o falta de claridad en la regulación.

<sup>9</sup> La documentación relativa a la consulta pública se encuentran disponible en [www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx](http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx)

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

- b. Un segundo documento sobre los efectos en el mercado de los nuevos modelos de prestación de servicios.
- c. Finalmente, el tercer documento se centraba en la necesidad y proporcionalidad de la regulación en los dos mercados de referencia, alojamientos turísticos y transporte urbano e interurbano de viajeros.

En total, se recibieron 261 aportaciones de diversos agentes del mercado<sup>10</sup>. Todas estas contribuciones se han analizado en el proceso de elaboración del presente estudio.

Para la realización de este estudio, además de las contribuciones recibidas durante la consulta pública, la CNMC ha contado con la participación de los distintos agentes del mercado<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En el siguiente artículo se realiza una descripción del origen de las respuestas recibidas para cada una de las fases de la consulta: <http://cnmcblog.es/2015/02/03/que-nos-han-respodido-a-la-consulta-publica-sobre-economia-colaborativa-publicamos-las-respuestas/>

<sup>11</sup> Exceltur, HomeAway, BlaBlaCar, Airbnb, Uber, CEHAT (Confederación española de hoteles y alojamientos turísticos), FEDETAXI, AMOVENS, FEHM (Federación Empresarial Hotelera de Mallorca), FEVITUR (Federación de Viviendas Turísticas), BeMate, Ayuntamiento de Barcelona, Ayuntamiento de Madrid y Ayuntamiento de Valencia.



## 2. CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLABORATIVA.

### 2.1. Estructura y alcance del mercado

La economía colaborativa es un fenómeno innovador, disruptivo, dinámico y heterogéneo, que presenta unas características y manifestaciones en diversos mercados geográficos y de producto muy diferentes. De hecho, bajo el término economía colaborativa se engloban en ocasiones conceptos tales como economía bajo demanda, economía circular y consumo colaborativo<sup>12</sup>, que a pesar de que puedan presentar matizaciones entre sí, se emplean habitualmente como términos sustitutivos<sup>13</sup>.

Aunque no existe aún una definición comúnmente aceptada de economía colaborativa (*sharing economy*), se puede considerar que engloba<sup>14</sup> un conjunto heterogéneo y rápidamente cambiante de modos de producción y consumo por el que los agentes comparten, de forma innovadora, activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose para ello de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet.

La economía colaborativa se caracteriza por una *horizontalización* de la estructura económica para el intercambio de bienes y servicios *infrautilizados*, basándose en “redes distribuidas”<sup>15</sup> de individuos y comunidades interconectados digitalmente, en contraste con el paradigma analógico de instituciones centralizadas, la propiedad como método predominante de acceso a los bienes económicos y la relación predominantemente unidireccional de consumidor-empresa.

Tradicionalmente, desde la Primera Revolución Industrial, el intercambio económico se ha basado en una relación vertical entre el suministrador, que generalmente adopta la forma de organización corporativa o empresa<sup>16</sup>, y un consumidor o demandante, ya sea individual o empresarial. En contraste con este modelo, las relaciones económicas colaborativas suponen un nuevo paradigma bajo el que los intercambios voluntarios se pueden producir en mayor medida entre iguales, los denominados “peers”.

---

<sup>12</sup> Botsman, R. y Rogers, R. (2010).

<sup>13</sup> Por simplicidad en el estudio se utilizará el término economía colaborativa para hacer referencia a todos estos términos, quedando claro que el concepto es más amplio.

<sup>14</sup> Belk(2013) y Gata (2015).

<sup>15</sup> Botsman, R. y Rogers, R. (2010).

<sup>16</sup> Coase, R. H. (1937) y Becker, G. (1964).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Esta innovación replantea en algunos mercados el papel económico de los canales de distribución e intermediarios tradicionales, al permitir la utilización de otros nuevos canales digitales, que ponen en contacto la oferta con la demanda de una forma a menudo más eficiente.

Además, estos nuevos canales de intermediación, generalmente bajo la forma de plataformas digitales, pueden representar una reducción de costes frente a la forma habitual de actuar de los intermediarios tradicionales, tanto en lo que respecta a los costes de transacción<sup>17</sup> (información, negociación, litigiosidad y garantía) como en la expugnabilidad de los mercados<sup>18</sup>, así como los costes de entrada y salida de los mismos. Esto debería generar efectos procompetitivos a corto y a largo plazo<sup>19</sup>.

En este modelo, son los individuos o empresas, indistintamente, los que entran en relación con otros agentes económicos, a su vez individuos o empresas, para acordar las transacciones económicas en unas condiciones determinadas. Es peculiar que el mismo agente puede actuar en unos casos como consumidor y en otros como suministrador, dando lugar a la figura denominada “*prosumidor*”<sup>20</sup>.

Por otro lado, se trata de un fenómeno transversal, ya que no se encuentra circunscrito a un sector económico concreto. Sus manifestaciones se extienden a distintos segmentos de la economía, afectando crecientemente a los actuales tres

---

<sup>17</sup> Demary, V.(2014).

<sup>18</sup> La Dirección de Competencia de la CNMC en su expediente C/0573/14 SCHIBSTED/MILANUNCIOS, consideró que no se apreciaban barreras de entrada técnicas o legales infranqueables en el mercado de plataformas de anuncios clasificados, En primer lugar, porque ésta es una de las características principales de un mercado online. En segundo lugar, porque los portales de anuncios clasificados online se nutren de los anuncios que tanto demandantes como oferentes de los bienes y servicios publican, es decir, el contenido de los portales es elaborado por los clientes, limitándose el portal a poner a disposición de éstos la plataforma tecnológica que haga posible el encuentro de ambos, plataforma que es relativamente sencilla desde un punto de vista técnico. No obstante apuntó que es necesario tener en cuenta que se trata de un mercado de dos caras donde un operador con una cuota de audiencia y anuncios significativa podría generar unos efectos de red que podrían llegar a constituir una barrera de expansión para otros operadores del mercado.

<sup>19</sup> Unos menores costes de entrada y salida suponen una mayor probabilidad de acceso a nuevos competidores. En principio con posibilidad de ser más eficientes y optimizar los márgenes empresariales, evitando que estos sean excesivos. El resultado final es, en primer lugar, ventajas para los consumidores en corto plazo, en forma de menores precios o mayor producción, calidad y variedad. A largo plazo, este efecto disciplinador que ejercen los competidores actuales y potenciales facilita que las empresas tengan que invertir de manera constante en la mejora de la tecnología, con lo que los beneficios para los *prosumidores* se incrementan también en el tiempo.

<sup>20</sup> Toffler, A. (1980).

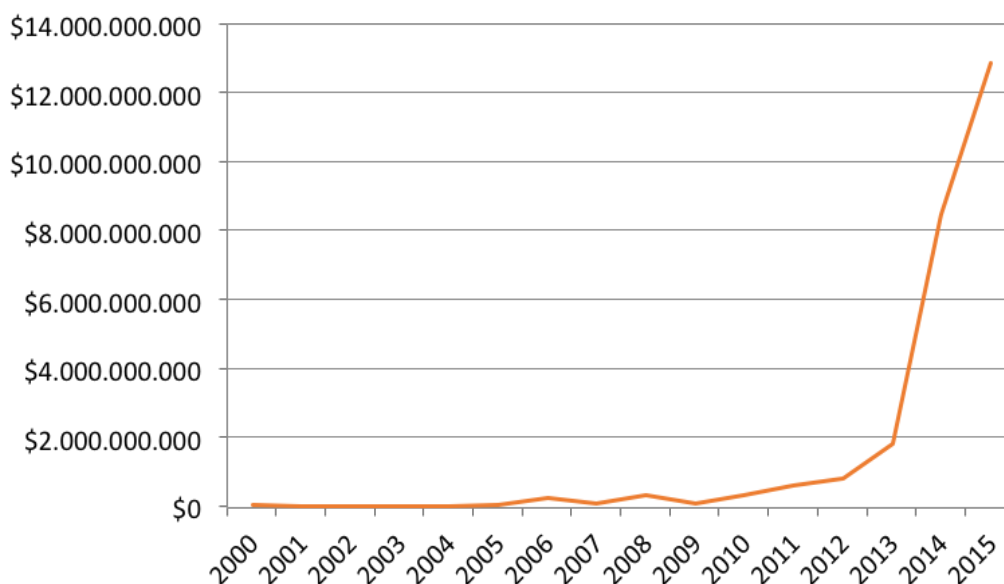
## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

macrosectores de la agricultura, la industria y los servicios, con especial repercusión, en estos momentos, en el sector servicios.

Los nuevos modelos colaborativos operan ya de forma destacada en el transporte, el alojamiento, la financiación de proyectos, los servicios personales, la alimentación, la educación o la logística. En otros ámbitos su implantación es aún menor, como en el ámbito de la salud, la generación energética, los servicios empresariales o profesionales, la industria o las propias administraciones públicas<sup>21</sup>, pero cuentan con potencial de crecimiento.

Asimismo, se trata de un fenómeno en rápida evolución, que ha experimentado un crecimiento exponencial durante los últimos años y con enorme potencial futuro, dada i) su posible implantación en un gran número de sectores, ii) las sinergias entre los mismos, iii) su estrecha vinculación con las nuevas tecnologías de la información, iv) el mayor respeto por el medio ambiente, la reutilización y el reciclaje y v) la predisposición de la nueva generación, nativa digital, a confiar en estos sistemas de intercambio y producción, revelando una identidad pública y estable en las plataformas y ecosistemas digitales.

Gráfico 2. Evolución de la inversión mundial anual en plataformas de economía colaborativa



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de [www.web-strategist.com](http://www.web-strategist.com)

<sup>21</sup> Los desarrollos tecnológicos permiten ya la utilización de aplicaciones a través de las cuales los ciudadanos pueden comunicarse con las administraciones públicas y plantear dudas, denunciar comportamientos contrarios a la ley o presentar quejas de una manera más rápida y accesible.

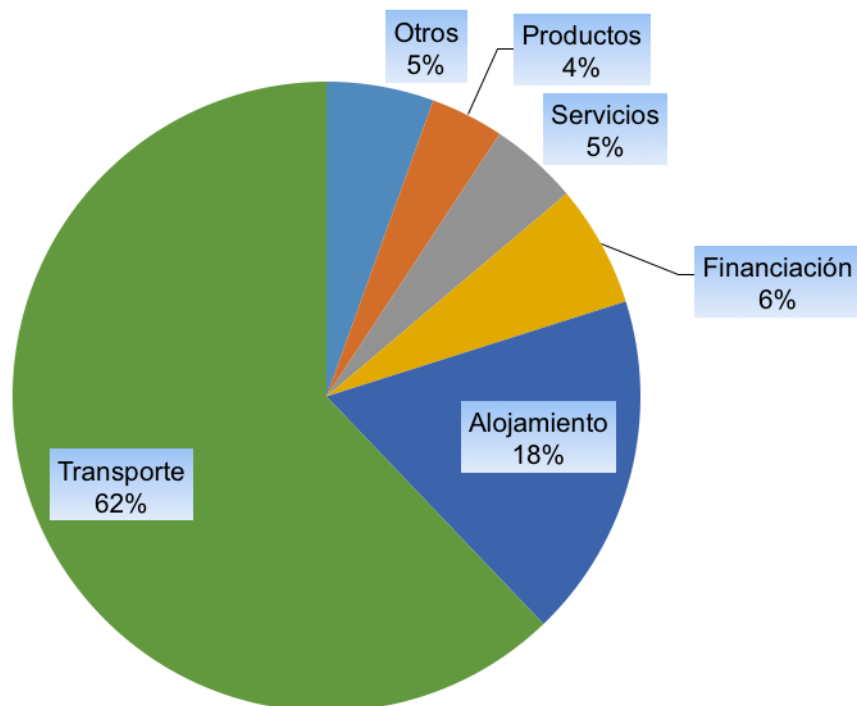
## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Durante el periodo enero 2000 a septiembre 2015 se contabilizó, en el mundo, una inversión en iniciativas relacionadas con la economía colaborativa de 25.972 millones de dólares.

La evolución ha sido especialmente rápida en los dos últimos años en los que se ha pasado de los 1.820 millones de dólares de 2013 a 8.489 millones en 2014 y 12.890 millones solamente en los nueve primeros meses de 2015<sup>22</sup>.

Por otra parte, el siguiente gráfico muestra los sectores que han recibido a nivel mundial una mayor inversión desde el año 2000.

Gráfico 3. Distribución por sectores de la inversión en plataformas de economía colaborativa en el periodo 2000 - 2015



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de [www.web-strategist.com/](http://www.web-strategist.com/)

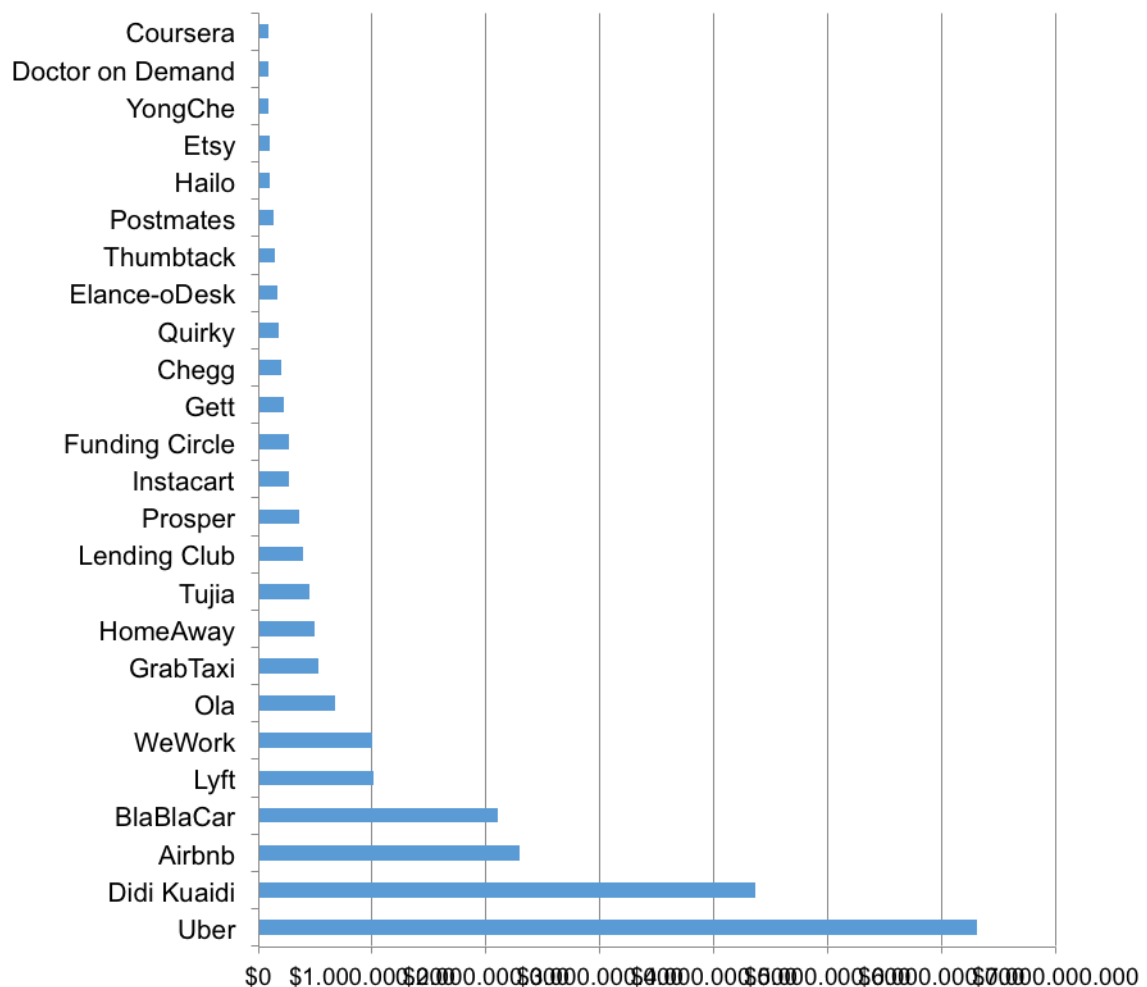
<sup>22</sup> Datos provenientes del portal de economía colaborativa [www.web-strategist.com](http://www.web-strategist.com).  
[www.web-strategist.com/blog/2014/11/21/massive-spreadsheet-collaborative-economy-funding/](http://www.web-strategist.com/blog/2014/11/21/massive-spreadsheet-collaborative-economy-funding/)

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

De acuerdo con el gráfico, prácticamente dos terceras partes de la inversión en economía colaborativa durante los últimos años se han destinado a plataformas relacionadas con el transporte (62%), seguidas por las de alojamiento, que representa el 18% del total; y por las de financiación, con un 6% e intercambio de servicios y productos (5% y 4% respectivamente).

Por tanto, los sectores de transporte y alojamiento analizados en el presente estudio representan el 80% de las inversiones detectadas en economía colaborativa. Este dato refuerza la oportunidad de analizar en profundidad la irrupción de la economía colaborativa en dichas actividades específicas.

Gráfico 4. Las 25 principales plataformas de economía colaborativa a nivel mundial por inversión acumulada recibida durante el periodo 2000 - 2015



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de [www.web-strategist.com/](http://www.web-strategist.com/)

Por inversión recibida, en plataformas destaca Uber, con una inversión de 6.315 millones de dólares, seguida de Didi Kuaidi<sup>23</sup> con 4.367 millones, Airbnb, Blablacar y Lyft. Por tanto, de las cinco principales plataformas de economía colaborativa por volumen de inversión recibida, todas menos Airbnb pertenecen al sector del transporte.

El éxito de sectores como el transporte o el alojamiento muestra que, en estos momentos, el modo más exitoso de la economía colaborativa es el denominado “producto-servicio”<sup>24</sup>. Bienes que representaban un porcentaje elevado de la riqueza familiar y cuyo disfrute se hace a menudo en régimen de propiedad, como un vehículo o la vivienda, se disfrutaban con más frecuencia en régimen de acceso, como un servicio.

Aunque el “producto-servicio” es el ámbito donde más se está desarrollando la economía colaborativa, existen otros dos ámbitos destacados<sup>25</sup>.

- Por un lado está el “intercambio de bienes en mercados de redistribución”, donde se traspasa la propiedad o la posesión de activos, normalmente usados e infrautilizados, con una mayor tendencia a la redistribución de bienes de capital o de consumo duradero: máquina herramienta, material de cocina, juguetes o videojuegos, material deportivo, etc.
- Por otra parte está el “intercambio de servicios bajo demanda”, donde los participantes intercambian o comparten activos, conocimientos y aptitudes en general intangibles, como el tiempo disponible para realizar una tarea, (relacionada con la gastronomía, el bricolaje, guía turístico, etc.) o la cultura (aprendizaje de idiomas, participar en una obra colectiva, etc.), ya sea a cambio de dinero, de otro bien o como regalo, de forma desinteresada, por un estilo de vida colaborativo, la satisfacción de sentirse necesario o cualquier otro motivo de la autonomía de la voluntad<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> [Didi Kuaidi](#) es la compañía resultante de la fusión en febrero de 2015 de las dos mayores plataformas chinas de servicio de taxi: Didi Dache y Kuaidi Dache, representando en estos momentos la segunda empresa mundial después de Uber atendiendo a esta variable.

<sup>24</sup> Matzler, K., Veider, V., Kathan, W. (2014).

<sup>25</sup> Sundararajan, A. (2014).

<sup>26</sup> La distinción entre el primer tipo, “product-servicio”, y el tercero, “intercambio de servicios bajo demanda” es difícil, pues la prestación de servicios de transporte podría caer en ambos grupos.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

En definitiva, la economía colaborativa está prosperando en muchos ámbitos pero inicialmente lo está haciendo con mayor fuerza en los sectores del transporte y el alojamiento.

Por el lado de la demanda, los consumidores valoran que se trata de una alternativa para acceder a bienes cuya propiedad supondría una elevada inversión, la rapidez y la flexibilidad (la posibilidad de consumir bajo demanda, utilizando las nuevas tecnologías), así como la personalización.

Por el lado de la oferta, son actividades o bienes donde el coste marginal del uso de un bien ya adquirido e infrautilizado puede ser reducido y resulta conveniente ofertarlo en el mercado a través de plataformas (como las plazas libres del coche en un viaje ya previsto o el domicilio que queda vacío durante las vacaciones), donde las economías de escala no son tan relevantes y hay margen para la diferenciación.

Es indudable que este aumento en la oferta y la variedad de los productos y servicios representa una oportunidad desde el punto de vista de la competencia, y por tanto del aumento del bienestar de los consumidores y usuarios.

Al mismo tiempo se plantean múltiples incógnitas sobre la adecuación de la regulación existente con los efectos que generan estos nuevos modelos económicos, lo que hace aconsejable la realización de un análisis por parte de las autoridades de competencia de este fenómeno.

Son escasos los estudios que presentan una cuantificación del fenómeno de la economía colaborativa en cuanto a volumen de negocio. Las cifras publicadas demuestran su relevancia actual y la importante proyección de futuro, en consonancia con las inversiones realizadas durante los últimos años. A nivel global, el mercado de economía colaborativa se ha valorado en 26.000 millones de dólares en 2013, el ingreso que en 2014 repercutió directamente en los ciudadanos fue de 3.500 millones de dólares, con un crecimiento estimado del 25%<sup>27</sup>. Si en 2011 el potencial de crecimiento se estimaba en 110.000 millones de dólares<sup>28</sup>, previsiones publicadas más recientemente elevan esta estimación hasta los 335.000 millones de dólares en 2025 en sólo cinco sectores principales<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Fuente: revista [Forbes](#).

<sup>28</sup> <http://mitsloanexperts.mit.edu/mit-sloan-grad-on-the-sharing-economy-the-next-big-trend-in-social-commerce/>

<sup>29</sup> <http://pwc.blogs.com/pressroom/2014/08/five-key-sharing-economy-sectors-could-generate-9-billion-of-uk-revenues-by-2025.html>

De hecho, se empieza a presentar a la economía colaborativa como una de las “principales ideas” que podrían contribuir a un cambio importante en el desarrollo de los intercambios de los próximos años<sup>30</sup>.

### 2.2. Factores de desarrollo de los nuevos modelos de prestación de servicios

A pesar de la extensión, novedad y complejidad del fenómeno, se pueden citar cuatro grupos principales de causas que permiten explicar la irrupción de la economía colaborativa y otras plataformas innovadoras de intercambio, así como su rápido crecimiento actual y previsible:

- **Factores económicos:** Existen diversos factores económicos que contribuyen a explicar el desarrollo de este fenómeno. La crisis económica desde 2008 en numerosos países implicó un aumento del desempleo y una reducción de la capacidad de compra de los consumidores<sup>31</sup>. Esto ha resultado en la necesidad de ahorro por parte de los consumidores y en la búsqueda de nuevas vías para la obtención de recursos adicionales y acceso a los bienes y servicios. El mejor aprovechamiento de sus activos ociosos, sin descartar la obtención de una renta adicional, son dos necesidades que atiende la economía colaborativa. Al mismo tiempo, el contexto de racionamiento del crédito ha podido influir en que los consumidores pasen a disfrutar de ciertos bienes en régimen de acceso y no de propiedad. En cualquier caso, si bien la crisis ha ayudado a impulsar la economía colaborativa, se trata de un elemento de carácter coyuntural. Existen otros factores más estructurales que explican la aparición de estas plataformas de economía colaborativa en regiones en las que la crisis económica no ha afectado con tanta intensidad<sup>32</sup>.

---

Los sectores analizados para esta estimación son el financiero, recursos humanos, alojamiento, transporte y música y entretenimiento a los que estiman crecimientos entre 2013 y 2015 de 63%, 37%, 31% 23% y 17% respectivamente, frente a crecimientos de entre el 5% y el 2% para los sectores tradicionales como el de la hostelería o el alquiler de vehículos.

<sup>30</sup> <http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,20595212059717,00.html>

<sup>31</sup> En España la tasa de desempleo pasó del 8,5% en el 4ºT de 2007 al 22,5% en el 4ºT de 2011, al 25,7% en el 4ºT de 2013 y al 20,9% en el 4ºT de 2015 ([EPA, INE](#)), y, en esa línea, la renta nacional disponible descendió un 7,4% entre 2008 y 2013 ([Contabilidad Nacional, INE](#)).

<sup>32</sup> Por ejemplo, Reino Unido es uno de los países pioneros en el surgimiento de la economía colaborativa, con un volumen actual estimado en 500 millones de libras, estimándose un potencial de crecimiento hasta los 9.000 millones en 2025 ([PwC](#)), y un 64% de los adultos participando en servicios colaborativos ([Nesta, 2014](#)).



El principal factor estructural que explica el desarrollo de la economía colaborativa es la reducción en los costes de transacción y de información y, en consecuencia, de acceso y ejercicio en el mercado, aparejada a las nuevas tecnologías de la información, en particular, Internet. Así se explica el desarrollo de productos y servicios con precios más eficientes y mayor variedad, respecto a aquéllos ofertados en canales menos innovadores.

En ocasiones, estos nuevos productos generan nueva demanda en el mercado<sup>33</sup>. En muchos casos los nuevos modelos aportan un producto más flexible, más adaptado a las necesidades particulares y menos estandarizado, contribuyendo de esta manera a lo que se ha denominado el “*empoderamiento del consumidor*”<sup>34</sup>.

Otro factor económico estructural que está permitiendo la expansión de este fenómeno es un cierto cambio de patrón en los mercados financieros. Se detecta una menor incidencia del tradicional canal de crédito bancario y un mayor desarrollo de fuentes alternativas, como el capital riesgo o los *business angels*<sup>35</sup>. Esto está permitiendo canalizar financiación abundante y rápida hacia las plataformas de consumo colaborativo, en su mayoría empresas de nueva creación o *start-ups*. De hecho, la propia economía colaborativa está también contribuyendo al desarrollo de mecanismos de financiación alternativos al canal del crédito bancario con el fenómeno del *crowdfunding*, aprovechando sinergias y permitiendo innovaciones que podrían igualmente favorecer la competencia.

- **Factores tecnológicos:** El desarrollo de nuevas tecnologías digitales, unido a la creciente difusión del teléfono móvil con capacidad de transmisión de datos y otras innovaciones disruptivas como la geolocalización o los pagos por móvil, ha reducido de manera considerable los costes de búsqueda, información y transacción.

Estas innovaciones tecnológicas posibilitan el acceso a través de las plataformas a productos y servicios ofrecidos por estos nuevos modelos desde prácticamente cualquier lugar y en cualquier momento. Este valor

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, hay turistas que no se desplazarían a una determinada ciudad si no existiera la alternativa de alojamientos que se ofrecen a través de este tipo de plataformas

<sup>34</sup> El término “*empoderamiento*” (“*empowerment*”, en inglés) es ampliamente utilizado en el contexto literario de la economía colaborativa en el sentido de dar poder de decisión y libertad de elección al consumidor (Stephany, 2015).

<sup>35</sup> Schor, J (2014).

añadido, basado en la disposición inmediata y en la mejora de la relación calidad/precio, está también al alcance de los modelos tradicionales que busquen adaptarse.

Asimismo, las tecnologías de la información han permitido el desarrollo de instrumentos que palían fallos de mercado, tales como i) los sistemas de reputación online que incrementan la información disponible sobre el producto o servicio de forma creíble, actualizada y acumulable en el tiempo, ii) esquemas de precios más flexibles y personalizados o iii) nuevos instrumentos de monetización de los servicios y bienes.

Otro exponente es la consolidación y rápido crecimiento del comercio electrónico<sup>36</sup> acompañado por el desarrollo de sistemas innovadores de pago *online* que posibilitan transacciones electrónicas más rápidas y seguras para los usuarios de las plataformas colaborativas.

Además, las plataformas introducen nuevos elementos en términos de confianza, seguridad e inmediatez respecto de los modelos tradicionales de prestación de servicios.

- **Factores socio-culturales:** Los nuevos modelos responden a nuevas necesidades y pautas de consumo que se van consolidando en la sociedad. Coyunturalmente, la crisis económica ha modificado, en parte, el comportamiento de los consumidores. Entre otros factores cabe destacar el descenso de la confianza en las organizaciones corporativas, como consecuencia de la crisis económica y financiera.

De aún mayor relevancia por su carácter estructural, es el cambio en la cultura de consumo<sup>37</sup>. Progresivamente se aprecia en mayor medida el “acceso” al servicio<sup>38</sup> como un sistema de satisfacer necesidades, incluso sobre la propiedad de los bienes que posibilitan dicho servicio<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> [El comercio electrónico superó en España los 4.400 millones de euros en el primer trimestre de 2015, un 24,5% más que el año anterior.](#)

<sup>37</sup> Según la [encuesta llevada a cabo por PWC](#) en Estados Unidos en diciembre de 2013, el 81% estaba de acuerdo que es más económico compartir bienes que poseerlos en exclusiva. Un 43% consideraban la propiedad como algo problemático y un 57% opinaba que el acceso a un bien o servicio es equivalente a una nueva forma de propiedad.

<sup>38</sup> Algunas [publicaciones](#) señalan que el elemento cultural es clave para explicar la mayor penetración de la economía colaborativa en EEUU respecto a Europa. Los estadounidenses, en promedio, son menos aversos al riesgo y más proclives a interactuar comercialmente con “desconocidos analógicos”, además de estar más habituados a externalizar labores cotidianas.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Por otro lado, la mayor conciencia de sostenibilidad en el consumo<sup>40</sup>, la reutilización o el concepto de economía circular, adquieren una dimensión cada vez más importante. El reciclado y la reutilización de bienes infrautilizados relacionados con la economía colaborativa estarían en línea con esta creciente concienciación medioambiental colectiva<sup>41</sup>.

Otros elementos sociales, como el constante incremento de la población y el aumento de la densidad de población en las ciudades<sup>42</sup>, junto con la mejora de los transportes públicos, están modificando el comportamiento de los agentes. En este sentido, por ejemplo, la propiedad de un vehículo o de una vivienda se hace cada vez más difícil o, al menos, menos conveniente en muchas ciudades.

Entre otros factores sociológicos, se puede apuntar el disfrute de la sensación de pertenencia a una comunidad que permite el diseño de muchas de las plataformas de economía colaborativa<sup>43</sup>.

Además, se está produciendo un cambio social en el uso de las tecnologías de la información, algunas ya maduras como internet, pero con nuevos usos, que está favoreciendo la confianza del *prosumidor* en estos modelos disruptivos de prestación de servicio.

Gran parte del valor de las redes sociales, de los portales de internet y de las plataformas de economía colaborativa reside en la identidad de los agentes, frente al anonimato que existía en internet hasta la generalización de estos instrumentos. Esta renuncia voluntaria al anonimato, aunque no se perciba como “renuncia” por las nuevas generaciones sino como la forma natural de relacionarse en red, genera una mayor confianza en los miembros de la plataforma.

---

Según la encuesta del 2013 citada, en Estados Unidos un 44% de la población está familiarizada con alguna forma de economía colaborativa y el 19% lo ha utilizado recientemente.

<sup>39</sup> Por ejemplo, la movilidad, tradicionalmente ligada a la propiedad de un vehículo y que ha pasado a ser visto cada vez más como un servicio de consumo. Un ejemplo de este cambio estaría representado por [iniciativas como la de Helsinki](#), en el que se promueve la movilidad como servicio (“mobility as a service”) a través de una serie de plataformas de transporte.

<sup>40</sup> Hamari, J., Sjöklint, M., Ukkonen, A. (2013).

<sup>41</sup> Belk, R. (2013).

<sup>42</sup> Para 2030 se estima que [6 de cada 10 personas vivirán en un ciudad y para 2050 esta proporción aumentará hasta 7 de cada 10](#).

<sup>43</sup> Hamari, J., Sjöklint, M., Ukkonen, A. (2013).

Esta fiabilidad y trazabilidad incrementa la credibilidad y facilita las transacciones económicas digitales, con resultados concretos y cada vez más patentes en el mundo analógico: tener a alguien durmiendo en casa, conocido sólo por su identidad en internet, compartir un trayecto en coche, compartir una tarde montando un mueble o preparar una comida para “desconocidos” en el propio domicilio (en términos sociológicos serían “desconocidos” para los inmigrantes digitales).

- **Factores regulatorios:** Los modelos de consumo colaborativo presentan características disruptivas que suponen un reto para la aplicación de la regulación existente y plantean la necesidad de revisar dicha regulación por parte de las Administraciones Públicas.

El principal problema para aprovechar socialmente la potencia innovadora de estos modelos residiría en el déficit de adaptación del sistema regulatorio actual, horizontal y sectorial, a la configuración de estos nuevos mercados, pudiendo llegar a ser una regulación ineficiente.

La existencia de una regulación ineficiente, tanto a nivel horizontal como sectorial, puede suponer una barrera de entrada y de ejercicio para los operadores de plataformas colaborativas. Al mismo tiempo, se ha observado que en aquellos sectores altamente regulados, se han creado mayores oportunidades de desarrollo de nuevos modelos, al haber dado lugar la regulación existente a ineficiencias en el mercado. Por ello, las autoridades de competencia deben identificar y promover la eliminación de estas barreras de entrada y ejercicio. De no ser así, se generaría una pérdida de bienestar significativa para los consumidores, las empresas y la administración pública, quienes no podrían obtener los beneficios que se derivan de estos modelos colaborativos.

En definitiva, existen múltiples factores que explican el desarrollo de la economía colaborativa. Con excepción de la crisis económica y financiera, que sería un fenómeno coyuntural que ha podido actuar como acelerador o catalizador, la mayoría de estos factores son estructurales. Por tanto, no es en absoluto previsible que la economía colaborativa desaparezca una vez que la actividad económica se recupere hasta los niveles previos a la crisis sino más bien lo contrario debido a la aceleración del proceso innovador –con periodos de maduración de las inversiones cada vez menores- que asimismo provoca.

También existe evidencia de que numerosos individuos y empresas están participando, desde el principio de libertad individual y de empresa, con el objetivo

legítimo de obtener rentabilidad económica. También muchos individuos participan en la economía colaborativa no por necesidad o rentabilidad monetaria, sino por elección<sup>44</sup>, por un cambio en concepciones socio-culturales y por la valoración positiva de los antedichos factores económicos.

En definitiva, la CNMC considera que se trata de un fenómeno innovador imparable que los modelos de negocio y las administraciones deben aprovechar desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos y la promoción de la competencia.

### **2.3. Caracterización de los nuevos modelos de prestación de servicios**

Teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno de la economía colaborativa, a continuación se describen los principales elementos económicos que están presentes en este tipo de modelos, en forma de características comunes.

Algunos de estos elementos son, de hecho, factores del éxito de las plataformas. Es decir, los modelos de negocio que prosperan en la economía colaborativa, lo pueden hacer por diferentes motivos:

- Identifican nuevos tipos de bienes o servicios infrautilizados o en los que existe capacidad excedentaria en la sociedad.
- Aprovechan las externalidades de red (directas e indirectas) en mercados de varios lados.
- Son más eficientes en el emparejamiento de oferta y demanda.
- Generan en mayor medida confianza a través de mecanismos de reputación o aseguramiento.
- Hacen un mejor uso de las nuevas tecnologías móviles e internet<sup>45</sup>.
- Favorecen o desencadenan, a su vez, el desarrollo de nuevas innovaciones que desbordan la actividad del sector en el que se producen, fundamentales para obtener ganancias de productividad y crecimiento económico.

#### **2.3.1. Aprovechamiento de recursos infrautilizados**

Una de las características esenciales de la economía colaborativa es el mejor aprovechamiento de los recursos ociosos o infrautilizados, a través del intercambio, entre particulares o empresas por medio de plataformas generalmente digitales.

Este mejor aprovechamiento individual y social se produce a través de la puesta a disposición de los usuarios de las plataformas de estos recursos, bienes o servicios. El acceso a estos bienes económicos, previamente infrautilizados, redundará en una

---

<sup>44</sup> Schor, J (2014), *Collaborating and Connecting: The emergence of the sharing economy*.

<sup>45</sup> TriplePundit: [The Rise of the Sharing Economy](#).

mayor eficiencia económica del sistema y, *caeteris paribus*, en un incremento de la competencia.

Por ejemplo, un vehículo en propiedad se utiliza como media menos de una hora al día, lo que supone que está aproximadamente un 95% del tiempo parado<sup>46</sup>. Asimismo, la media de ocupación actual en España durante sus trayectos es de 1,2 personas por vehículo<sup>47</sup>. La economía colaborativa permitiría un mayor uso medio del vehículo, tanto el tiempo como en número de ocupantes, gracias a su uso compartido entre usuarios de las nuevas plataformas digitales<sup>48</sup>.

Unas veces ese intercambio será en forma de trueque<sup>49</sup>, otras de regalo (*gift economy*<sup>50</sup>) o de intercambio diferido de servicios. En otros muchos casos se dará en forma de pago entre usuarios de la plataforma, con distintos grados de profesionalidad<sup>51</sup>. La existencia de un intercambio monetario en estas transacciones no impide que se enmarque dentro de la economía colaborativa<sup>52</sup>.

### Producción colaborativa

La producción empieza también a adquirir, aunque de manera menos extendida, una dimensión colaborativa. Por producción se entiende tanto la generación de intangibles, por ejemplo la información, como la producción de bienes físicos.

La producción colaborativa tiene dos características principales: se trata de una relación entre iguales y está basada en propiedad abierta (los productos pueden ser copiados y modificados sin

<sup>46</sup> [PwC : The sharing economy: how is it affecting you and your business?](#)

<sup>47</sup> Según la Dirección General de Tráfico, en una ciudad como Madrid, el 60% de los desplazamientos diarios para entrar en la ciudad los hacen conductores que viajan solos.

<sup>48</sup> Kranton, R. E., y Minehart, D. F. (2003).

<sup>49</sup> Rice, D. (2003).

<sup>50</sup> Kranton, R. E. (1996).

<sup>51</sup> Si bien la diferenciación entre actividad profesional y no profesional es mucho más difusa en la economía colaborativa, según el concepto de “*prosumidor*” comentado con anterioridad. Por ejemplo, el 10% de los usuarios de Taskrabbit se dedican a tiempo completo a prestar actividades profesionales en la plataforma obteniendo ingresos medios anuales de 60.000 dólares, aunque hay casos de ingresos que pueden llegar a los 10.000 dólares mensuales. [www.bloomberg.com/bw/articles/2013-05-24/in-the-future-well-all-be-taskrabbits](http://www.bloomberg.com/bw/articles/2013-05-24/in-the-future-well-all-be-taskrabbits).

<sup>52</sup> Con independencia de las implicaciones fiscales que pueda tener, desde el punto de vista estrictamente económico el dinero es un bien económico más, con la particularidad de actuar como unidad de cuenta (numerario) y, en mayor medida que otros bienes, como medio de pago y depósito de valor.

restricciones relevantes).

Los elementos clave que han posibilitado el surgimiento de la producción colaborativa son los nuevos modelos de financiación (crowdfunding), las nuevas plataformas de diseño colaborativo (codiseño), las nuevas herramientas de producción (diseño distribuido, impresión 3D, etc), los nuevos modelos de trabajo (espacios de cotrabajo, etc) y las nuevas plataformas de tareas compartidas (micro tareas, skillsharing, etc).

Algunos ejemplos de producción colaborativa son:

- Producción de información: Linux, Wikipedia.
- Producción física: [Sensorica](#), [Wikispeed SGT01](#).

### 2.3.2. Mercados de varios lados

Las plataformas colaborativas se caracterizan por ser mercados de varios lados<sup>53</sup>.

Se trata de mercados que operan sobre segmentos interdependientes de *prosumidores*, que se benefician mutuamente de un efecto de red. Es decir, para que uno de los lados del mercado reciba valor, debe existir el otro.

No existe un consenso sobre la definición precisa de estos mercados o plataformas. No obstante, de forma general se pueden definir como plataformas con dos o más grupos de consumidores o clientes cuyo valor reside en la interacción mutua de dichos grupos.

Los nuevos modelos de plataformas colaborativas son, así, un tipo de plataformas de múltiples lados, dado que presentan características inherentes a éstas, tales como los efectos de red indirectos, la no neutralidad de la estructura de precios<sup>54</sup> y la existencia de economías de escala derivadas de los costes del desarrollo de las plataformas. Al mismo tiempo tienen características diferenciales propias, como que los distintos lados de la plataforma lo constituyan iguales (o *peers*)<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> El análisis desde el punto de vista de la teoría de la organización industrial de este tipo de mercados se inicia fundamentalmente a partir del año 2000. Diversos autores como Rochet y Tirole (2006) y Evans y Schmalensee (2007) se han interesado por el estudio de las plataformas de múltiples lados.

<sup>54</sup> De acuerdo con Tirole y Rochet: Un mercado es de dos lados si la plataforma puede afectar el volumen de transacciones cargando mayores precios a uno de los lados del mercado y reduciendo el precio pagado por la otra parte por un importe equivalente. Es decir, la estructura de precios importa y las plataformas deben diseñar una estructura adecuada para atraer a ambos lados.

<sup>55</sup> Es especialmente relevante para el caso de los oferentes individuales, ya que debido a los menores costes de acceso, cualquier usuario puede convertirse en oferente de bienes y servicios en la plataforma (en el modelo de negocio C2C, como son los ejemplos de plataformas Airbnb, BlaBlacar y Task Rabbit), lo que genera una nueva modalidad de interacción entre las partes del mercado. No

Estos iguales o *peers* no pueden crear valor de forma individual, sino que necesitan un catalizador (“la plataforma”, el mercado o *marketplace*<sup>56</sup>) para facilitar la generación de valor a través de sus interacciones.

Las plataformas permiten así resolver un problema de coordinación existente en aquellos intercambios donde, o bien el coste de coordinación por parte de los consumidores era muy elevado, o bien la información asimétrica hacía que la transacción no se llegase a concretar. La consecuencia es que los mercados colaborativos pueden ser más eficientes en la asignación de recursos y, por ello, las plataformas colaborativas están sustituyendo de manera paulatina a otros mercados menos eficientes.

Las plataformas de un solo lado agregan valor de manera aislada, es decir, cuantos más suscriptores o compradores tengan, más rentable será la plataforma de ventas en línea, y cuanto más rentable, *caeteris paribus*, mejor contenido o servicio pueden permitirse ofertar. En estas plataformas unilaterales la demanda no agrega valor a través de la interacción común entre los usuarios<sup>57</sup>.

Por el contrario, las plataformas de múltiples lados se diferencian de aquéllas de un solo lado en la actividad colaborativa entre los usuarios. Una colaboración que se lleva a cabo de igual a igual (*peer-to-peer*). Así, el valor de estas plataformas de intercambio deriva, en gran medida, de las contribuciones y de la interacción entre los propios usuarios de la plataforma. La contribución de cada usuario es valorada por los usuarios de los demás lados de la plataforma<sup>58</sup>, aumentando la credibilidad del usuario y de la propia plataforma y potenciando, estática y dinámicamente, los efectos de red bajo este modelo de negocio.

---

obstante, no todos los nuevos modelos de negocio se basan exclusivamente en la interacción entre usuarios individuales. En este nuevo modelo pueden interactuar tanto usuarios individuales como empresas a través de una plataforma, dando lugar a distintos modelos de interacción dentro de las plataformas; i) de empresa a consumidor (B2C), como es el caso de Amazon y Alibaba; ii) de empresa a empresa (B2B), por ejemplo Spacebee y Katox; y iii) de consumidor a empresa (C2B), como es el caso del crowdfunding.

<sup>56</sup> La Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) publicó en julio de 2014 el informe “[Transacciones entre iguales y competencia](#)” sobre el papel de las plataformas en los nuevos modelos de transacciones.

<sup>57</sup> En ocasiones, la innovación puede también adaptarse a plataformas de un solo lado. Por ejemplo, la plataforma Amazon, en principio de un solo lado, ha innovado para permitir que los usuarios valoren públicamente los productos que han adquirido y, en parte, permite la venta entre particulares o de terceros.

<sup>58</sup> En ocasiones, las valoraciones de los usuarios pueden ser a su vez “valoradas” por otros usuarios de la plataforma, incrementando de este modo la trazabilidad y la credibilidad del valorador.



La colaboración o interacción de igual a igual puede presentar, no obstante, algunas debilidades respecto a las plataformas tradicionales o B2C (*business to consumer*). A diferencia de las plataformas tradicionales en línea, el valor de la plataforma colaborativa se sostiene sobre todos los lados del mercado. Es decir, una plataforma de intercambio no puede en general crecer en un único grupo de clientes o *prosumidores*, ya que todos los grupos deben interactuar para aumentar el valor de la plataforma. En segundo lugar, la coordinación entre iguales es compleja ya que los clientes no son necesariamente similares, ni sus contribuciones a la plataforma lo son, ni sus intereses individuales o sus opiniones. En tercer lugar, desde el punto de vista de la eficiencia económica y la promoción de la competencia, las economías de red podrían ser una ventaja o, a partir de cierta densidad, un inconveniente en función de las características del mercado. Mientras que los efectos de red fortalecerían las plataformas *peer-to-peer* incrementando el valor generado para los usuarios, también podrían contribuir a la creación de operadores con poder de mercado y generar una barrera de entrada.

Las externalidades de red, especialmente las indirectas, son un aspecto clave de las plataformas de varios lados. Existen externalidades directas de red si la participación se hace más atractiva para cada individuo, cuantos más individuos participen en la plataforma. Del mismo modo, los efectos de red indirectos entre grupos surgen a través de la interacción con el otro lado del mercado.

El principal desafío para las plataformas colaborativas de nueva creación es conseguir suficientes agentes en cada lado para asegurar la suficiente masa crítica<sup>59</sup> de consumidores que pueda potenciar los efectos de red. En este sentido, la existencia de efectos de red puede limitar la sustituibilidad de la oferta y aumentar las barreras de entrada en las plataformas de múltiples caras<sup>60</sup>. Mientras las plataformas establecidas en el mercado han logrado obtener una masa crítica de usuarios suficiente en todos sus lados, beneficiándose así de los efectos de la interacción positiva entre los distintos grupos de clientes, los nuevos entrantes tienen que obtener esa masa crítica con el fin de poder competir eficientemente.

---

<sup>59</sup> La masa crítica se refiere al nivel mínimo de demanda que las plataformas deben tener en sus diversas partes para que su negocio sea viable.

<sup>60</sup> Obtener esta masa crítica es difícil. Dada la existencia de efectos indirectos de red, una mayor participación en un lado de la plataforma hace que sea más atractivo para el otro lado, lo que lleva a una mayor participación en ese lado, haciendo la participación del primer lado más atractivo, y así sucesivamente. Este círculo hace que sea muy difícil para un nuevo operador romper esa inercia, favoreciendo los efectos indirectos de red a la plataforma que ya está establecida en el mercado, independientemente de la calidad de sus servicios.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

A pesar de esta ventaja inicial, las plataformas establecidas pueden no tener poder de mercado en diversas ocasiones.

### Is competition a click away?

Este asunto se enmarca en el actual debate sobre el mercado de motores de búsqueda en internet y su contestabilidad: “*Is competition a click away?*”, donde el dilema principal es dirimir si estos mercados son expugnables o si los efectos indirectos de red, *per se*, contribuyen a fortalecer el poder de mercado de los operadores incumbentes y a facilitar el cierre del mercado a nuevos operadores, quienes no dispondrían de información suficiente sobre las búsquedas realizadas por los usuarios para competir de manera efectiva en el mercado.

Existen diversos estudios empíricos que han tratado, recientemente, de modelizar este tipo de mercado con objeto de determinar si los efectos de red incrementan el poder de mercado, aumentando las barreras de entrada y reduciendo los incentivos de los operadores a invertir en desarrollar nuevos y mejores algoritmos de búsqueda, o si éste no es el caso<sup>61</sup>.

Por un lado, las nuevas plataformas pueden ofrecer productos diferenciados, distinguiéndose así de sus rivales.

### Diferenciación

Existen múltiples casos de plataformas colaborativas que han optado por la diferenciación como estrategia corporativa.

Por ejemplo LinkedIn.com y Mediabistro.com. LinkedIn se ha especializado como red social de profesionales, sin distinguir especialidad. Por su parte, Mediabistro es una red aún más especializada, dirigida a profesionales de los medios de comunicación únicamente.

Otro ejemplo paradigmático son las plataformas de alquiler de alojamiento. Existen múltiples opciones de diferenciación en este mercado, tales como ofrecer intercambios de casas (como HomeExchange<sup>62</sup> o MyTwinPlace), alquileres de casas (AirBnB, 9flats, HomeAway, VRBO,

<sup>61</sup> Cedric Argenton\_ & Jens Prufer (2012), “SEARCH ENGINE COMPETITION WITH NETWORK EXTERNALITIES” - Journal of Competition Law & Economics; Björn A. Kuchinke, Miguel Vida (2015), “Exclusionary strategies and the rise of winner-takes-it-all markets on the Internet”- Bauhaus-Universität Weimar; Bork, R.H., & J.G. Sidak (2012). What does the Chicago School teach about Internet search and the antitrust treatment of Google? *Journal of Competition Law & Economics*; Haucap, J., & U. Heimeshoff (2014). Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet driving competition or market monopolization? *International Economics and Economic Policy*; Eisenach, J., & I.K. Gotts (2014). *In Search of a Competition Doctrine for Information Technology Markets: Recent Antitrust Developments in the Online Sector*. In: F. Cugia di Sant’Orsola, R. Noormohamed, D. Alves Guimarães (eds.), Communications and Competition Law: Key Issues in the Telecoms, Media and Technology Sectors. Wolters Kluwer; Clark, M., & A. Young (2013). Amazon: Nearly 20 Years in Business and It Still Doesn’t Make Money, But Investors Don’t Seem to Care. *International Business Times*.

<sup>62</sup> [www.intercambiocasas.com](http://www.intercambiocasas.com) en España

Flat4Day), u ofrecer servicios de alquiler vacacional a través de un sistema de subasta (como Bidaway).

Esta diferenciación no sólo no es perfecta, sino que existen amplios solapamientos entre las plataformas donde éstas compiten por los mismos clientes o segmentos de mercado, siendo también habituales los cambios de estrategia, enfoque, especialización geográfica e incluso propiedad<sup>63</sup>.

Por otro lado, en algunas plataformas los consumidores, en el agregado, pueden tener un poder significativo y disciplinador sobre la plataforma i) al estar fácilmente informados de las alternativas, ii) por tener costes de cambio cero o insignificantes y, iii) por tener la capacidad de registrarse en varias plataformas a la vez. Este fenómeno se denomina "multi-homing", o capacidad de los usuarios para registrarse en más de una plataforma<sup>64</sup>. El multi-homing tiene el potencial de mitigar los efectos *lock-in* o cierre, de los mercados con efectos de red y facilitar que el mercado sea expugnable<sup>65</sup>. Es decir, cuando existe multi-homing, información suficiente y los costes de entrada de nuevos operadores no son una barrera desincentivadora, las plataformas incumbentes podrían tener menores incentivos a ejercer su poder de mercado gracias al efecto disciplinador de la competencia potencial.

Por ejemplo, una nueva plataforma podría ofrecer precios por debajo del mercado sin incurrir en excesivos gastos durante el período de puesta en marcha, con el fin de alcanzar una masa crítica de usuarios suficiente que le permitiera ser viable y potenciar los efectos indirectos de red existentes. Tal estrategia, que empíricamente se muestra habitual, es difícilmente reproducible por un incumbente con una red extensa y debilita, para este tipo de plataformas, el consenso económico tradicional de que los efectos de red configuran una fuente de poder de mercado que podría excluir a los rivales, bloqueando el acceso a los usuarios. Así, la nueva plataforma

---

<sup>63</sup> A modo de ejemplo, las siguientes páginas web formaban parte del grupo HomeAway en diciembre de 2015 : [www.abritel.fr](http://www.abritel.fr); [www.homeaway.com.co](http://www.homeaway.com.co); [www.homeaway.dk](http://www.homeaway.dk); [www.homeaway.co.in](http://www.homeaway.co.in); [www.homeaway.fi](http://www.homeaway.fi); [www.homeaway.com.ar](http://www.homeaway.com.ar); [www.homeaway.nl](http://www.homeaway.nl); [www.homeaway.se](http://www.homeaway.se); [www.homeaway.ca](http://www.homeaway.ca); [www.fewo-direkt.de](http://www.fewo-direkt.de); [www.homeaway.it](http://www.homeaway.it); [www.bookabach.co.nz](http://www.bookabach.co.nz); [www.aluguetemporada.com.br](http://www.aluguetemporada.com.br); [www.homeaway.pt](http://www.homeaway.pt); [www.homeaway.at](http://www.homeaway.at); [www.homeaway.es](http://www.homeaway.es); [www.homeaway.com.mx](http://www.homeaway.com.mx); [www.homeaway.com.au](http://www.homeaway.com.au) y [www.homeaway.co.uk](http://www.homeaway.co.uk)

<sup>64</sup> En las plataformas de múltiples lados el multi-homing puede darse en todos los lados de la plataforma, o limitarse a determinados grupos de usuarios (o lados), Sería el caso, por ejemplo, de una plataforma donde parte de los usuarios pudieran ofrecer sus productos o servicios en más de una plataforma (pensemos, por ejemplo, un conductor de Uber que pudiera, a su vez, ofrecerse como conductor en otras plataformas), y el resto hubiera firmado un contrato de exclusividad con la plataforma por el cual no pudieran ofrecer sus servicios en plataformas alternativas. En este caso, parte de la oferta (o usuarios oferentes) podrían realizar multi-homing, mientras otros no podrían.

<sup>65</sup> Baumol, W. J., Panzar, J. C. y Willig, R. D. (1983).

podría conseguir alcanzar la masa crítica de demanda necesaria para ser viable, siempre y cuando un precio reducido fuera suficiente para atraer a la demanda a su plataforma<sup>66</sup>.

Por otro lado, existe la posibilidad que las propias plataformas influyan sobre los precios de su oferta mediante recomendaciones o guías, bien a través de recomendaciones de precios (AirBnB suele aportar guías sobre la valoración de la propiedad), o bien a través de cláusulas de referencia a rivales, mediante las cuales se incluyen cláusulas contractuales con referencias que van más allá de la relación vertical que vincula a las partes en un contrato.

Existen múltiples ejemplos de cláusulas de referencia a rivales, tales como los contratos en exclusiva (que impiden toda relación con cualquier rival o competidor), cláusulas de descuento referenciadas a las ventas realizadas con otros operadores, etc. Este tipo de cláusulas han sido frecuentemente analizadas por las autoridades de competencia, dado el riesgo de resultar anti-competitivas. No obstante, y pese al potencial riesgo de cierre de mercado o reducción de la competencia efectiva, no siempre resultan contrarias a la competencia. Bajo ciertas circunstancias, este tipo de cláusulas resultan pro-competitivas (por ejemplo, cuando generan eficiencias).

En cualquier caso, las cláusulas de referencia a rivales deben someterse a un escrutinio caso a caso por parte de las autoridades de competencia, especialmente en ciertos sectores donde existan operadores con poder de mercado, ya sea individual o colectivamente.

---

<sup>66</sup> Dada la interdependencia de la demanda, podría resultar suficiente para limitar o impedir la entrada de nuevos competidores aplicar precios predatorios en un solo lado de la plataforma. Existen otros factores, no obstante, que podrían dificultar el éxito de esta estrategia, tales como la confianza e imagen de marca, o la calidad del servicio.

### Cláusula de Nación más Favorecida

En el mundo online, las cláusulas de referencia a rivales que más interés han suscitado en los últimos años son las cláusulas de nación más favorecida (NMF). Las cláusulas NMF también conocidas como de "paridad de precios" o cláusulas "de mejor precio", son acuerdos por los que una de las partes del contrato se compromete con la otra parte (o partes) a ofrecer la mejor tarifa posible de un producto o servicio. Este tipo de cláusulas se encuentran en una amplia gama de acuerdos comerciales de suministro y distribución, adoptándose cada vez con más frecuencia en el mundo on-line, donde los operadores desean asegurarse poder ofrecer el precio más bajo del mercado.

De acuerdo con la Comisión Europea, dichas cláusulas pueden infringir el artículo 101 del TFUE bajo ciertas circunstancias particulares. En concreto, las cláusulas NMF pueden infringir el artículo 101 si dan lugar a efectos adversos apreciables sobre la competencia en el mercado, siendo probable que esto ocurra cuando las partes del acuerdo tienen un poder sustancial de mercado. Por otro lado, las cláusulas NMF pueden, en determinados casos, infringir el artículo 102 del TFUE, siempre y cuando un operador con poder de mercado utilice su posición para abusar de sus competidores a través de la imposición de cláusulas NMF que impidan el correcto desarrollo de la competencia efectiva en el mercado.

Existen, asimismo, las cláusulas NMF-plus, las cuales exceptúan a ciertos operadores de la obligación de observar las cláusulas NMF, debiéndose aplicar unos precios incluso menores, normalmente a través de descuentos adicionales. La existencia conjunta de estas cláusulas potenciaría aún más potenciales efectos restrictivos de la competencia al incrementar las barreras de entrada a nuevos operadores en el mercado.

El impacto de este tipo de cláusulas sobre la competencia efectiva en los mercados se ha analizado recientemente en una serie de casos<sup>67</sup>, en los que se concluyó que, bajos ciertas circunstancias, este tipo de cláusulas limitaban la competencia y cerraban los mercados.

<sup>67</sup> En enero de 2014, la extinta Office of Fair Trading (OFT) aceptó compromisos vinculantes de las principales plataformas de reserva en línea, Expedia y Booking.com, en relación a las cláusulas NMF que ambas plataformas habían suscrito con la cadena hotelera Hotel Group. La OFT consideró que estas cláusulas favorecían a los operadores existentes en el mercado y actuaba como una barrera de entrada a nuevos competidores. En un caso similar, la autoridad alemana de competencia prohibió al portal hotelero líder del mercado, HRS, aplicar una cláusula NMF a sus socios hoteleros oferentes, cláusula que les obligaba a ofrecer las tarifas más bajas en la página de reservas de HRS. La autoridad alemana concluyó que las cláusulas NMF impedían una correcta competencia vía precios y creaban barreras de entrada a nuevos operadores. Teniendo en cuenta que HRS tenía una cuota de mercado superior al 30%, los efectos de la cláusula de nación más favorecida eran especialmente negativos en este caso. La posición del Bundeskartellamt en relación a las cláusulas NMF es que éstas cláusulas son sólo beneficiosas para el consumidor a primera vista, sin embargo, un análisis en profundidad revela que reducen significativamente la competencia al incrementar las barreras de entrada y fosilizar el mercado ([www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2015/02\\_04\\_2015\\_Booking.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2015/02_04_2015_Booking.html)). Asimismo, la Comisión Europea, en su reciente caso sobre ebooks, determinó que cuatro editoriales establecieron a través de Apple contactos directos e indirectos con el objetivo de subir los precios de los libros electrónicos por encima de los de Amazon o de evitar que dichos precios llegaran al Espacio Económico Europeo (EEE). Para lograr este objetivo, las cuatro editoriales, junto con Apple, previeron cambiar conjuntamente la venta de libros electrónicos de un modelo mayorista

No obstante, hay que tener en cuenta que, aunque la plataforma llegue a adquirir poder de mercado, los oferentes operan de manera descentralizada, con lo que podría seguir habiendo un efecto disciplinador de la competencia vía precios. Es decir, si bien en la competencia entre plataformas sí se han de tener en cuenta las cautelas por las externalidades de red, la provisión del servicio en sí no está sujeta a esas barreras de entrada y su oferta puede estar relativamente atomizada.

Esta descentralización, sin embargo, no estaría exenta de riesgos desde la óptica de competencia. El artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional. Asimismo, el TFUE, en su artículo 101, prohíbe todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior. Por tanto, no sólo las cláusulas NMF podrían contravenir estos artículos, sino que otro tipo de comportamientos colusorios también lo harían.

Dos cuestiones importantes surgen en el análisis de las prácticas concertadas o conscientemente paralelas en el caso de las plataformas colaborativas. Cuando dos o más operadores tradicionales coordinan sus estrategias en mercados de una sola cara, el resultado es, en términos generales, un incremento de los precios y una reducción del bienestar del consumidor. No obstante, la teoría económica de las plataformas de múltiples caras produce predicciones mucho menos claras. Es decir, no hay garantía de que la competencia entre plataformas se traduzca en una estructura de precios que maximice el bienestar del consumidor. Aunque en principio la competencia entre plataformas basada en los méritos se considera la mejor salvaguarda del beneficio del consumidor, también es posible que un comportamiento coordinado entre plataformas resulte en precios que aumenten el

---

(en el que el minorista determina los precios minoristas) a un modelo de agencia a escala mundial con Apple y con el resto de minoristas (incluido Amazon) que contenía una cláusula NMF de precios de venta. La Comisión concluyó que el modelo de agencia existente equivalía a una práctica concertada con el objeto de aumentar los precios minoristas de los libros electrónicos en el EEE o de evitar que surgieran precios inferiores en el EEE para los libros electrónicos (Nota de Prensa: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-12-983\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-983_en.htm)). Por último, en junio de 2015 la Comisión Europea incoó un expediente a Amazon.com por supuestas conductas restrictivas de la competencia, entre las cuales se encuentran la utilización de cláusulas NMF en sus contratos y el análisis de su efecto sobre el nivel efectivo de competencia en el mercado.

bienestar agregado del consumidor si las mejoras en la eficiencia contrarrestan los posibles efectos anticompetitivos (Rochet y Tirole (2008)<sup>68</sup>.

La segunda cuestión, derivada de la existencia de demandas interdependientes, es si la colusión es más difícil o más fácil para las plataformas de varios lados que para los negocios tradicionales de un solo lado. En este sentido, parece claro que la necesidad de llegar a acuerdos sobre precios en distintos lados de la demanda (o grupos de consumidores) hace más complejo un comportamiento colusorio<sup>69</sup>.

Incluso si no se tuviera en cuenta la demanda interdependiente de los consumidores y su capacidad de “multi-homing”, la mera existencia de externalidades de red indirectas podría reducir los incentivos a coludir por parte de las plataformas. Así lo mostró Ruhmer<sup>70</sup> (2011) cuando presentó un modelo de dos plataformas donde los usuarios no podían hacer “multi-homing”, pero donde existían efectos de red indirectos. Si estos efectos son lo suficientemente potentes, las ganancias derivadas de una reducción del precio acordado serían superiores al beneficio esperado de la coordinación. La colusión, en este caso, parece difícil de sostener.

Pese a que este resultado sugiere que la colusión entre plataformas parece menos plausible en las plataformas colaborativas que en mercados tradicionales, no se debe descartar esta estrategia. Podría ser posible, por ejemplo, coludir sólo en algunos lados de la demanda, o bien pretender repartirse el mercado geográficamente.

Por último, este tipo de plataformas colaborativas suele darse por el momento en mercados dinámicos, donde la innovación está generando un mercado. Este dinamismo puede originar que los efectos de red que favorecieron el crecimiento del incumbente puedan facilitar la aparición de un nuevo entrante en el corto plazo. En este tipo de ámbitos el poder de mercado de un operador suele ser marcadamente temporal, viéndose limitado por entradas potenciales o efectivas que aportan innovaciones con gran valor añadido a los usuarios de su plataforma.

El dinamismo de la demanda y la innovación en la oferta facilita, en estos mercados digitales, alcanzar el *tipping point* o masa crítica de usuarios suficiente para poder competir eficazmente con los incumbentes<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Rochet, J.C. y Tirole, J. (2008).

<sup>69</sup> Evans, D. y Schmalensee, R. (2012).

<sup>70</sup> Ruhmer, I. (2011).

<sup>71</sup> Jullien, B. (2011).

En este sentido, las administraciones públicas no deben impedir el desarrollo tecnológico en estos mercados, permitiendo la disrupción de nuevas plataformas innovadoras. En particular, los poderes públicos deben velar por una normativa sin restricciones y las autoridades de competencia deben asegurar y promover la competencia efectiva entre los operadores del mercado.

### **2.3.3. Innovación Disruptiva**

Se denomina innovación disruptiva a aquel proceso por el cual un producto o servicio, gracias a una innovación tecnológica o de otro tipo, se instala en una parte del mercado, generalmente marginal, y de forma imparable y muchas veces imprevisible se expande a la totalidad del mismo, incluso ampliándolo, desplazando eventualmente a los competidores establecidos o incumbentes.

Cuando las innovaciones disruptivas, principalmente innovaciones tecnológicas y sociales como es el caso, se concatenan de una forma acelerada y se retroalimentan mutuamente, están capacitadas para alterar drásticamente la estructura del mercado, especialmente la posición de los incumbentes.

En algunos casos, el cambio es tan fundamental que puede llegar a crear nuevos mercados que anteriormente no existían<sup>72</sup>, modificar las reglas de funcionamiento<sup>73</sup> de los mercados existentes y, en situaciones excepcionales, el propio funcionamiento del sistema económico sí afecta simultáneamente a una parte suficientemente significativa del mismo.

---

<sup>72</sup> OECD, [Hearing on Disruptive Innovation - Issues paper by the Secretariat](#).

<sup>73</sup> Bower, J. and Christensen, C. (1995) analiza la innovación disruptiva frente al concepto de innovación sostenible (sustaining innovation), que describen como aquella innovación que tiende a mantener la tasa de mejora, ofreciendo a los clientes algo más o mejor en las características que valoran del producto.



### Ejemplos de Innovación Disruptiva

Existen múltiples ejemplos de creación de nuevos mercados a través de innovaciones disruptivas. Es el caso de Uber y Airbnb, plataformas colaborativas que se basaron en las herramientas ofrecidas por internet para entrar en el mercado o Wikipedia, que entró en el mercado de las enciclopedias.

Este tipo de innovación también puede darse en negocios más tradicionales, tales como el de la telefonía, donde Apple introdujo un tipo de *smart phones* (iPhone) sobre el que construyó su ecosistema digital, o el modelo de IKEA y sus muebles a bajo coste y sin ensamblar.

Existen también ejemplos de innovación disruptiva introducida por los propios incumbentes del mercado, como fue el caso de Nestlé y sus cafeteras Nespresso.

Una de las características principales de los nuevos modelos de negocio innovadores es la capacidad de crecimiento a tasas más elevadas que los negocios tradicionales. Internet es un instrumento global adecuado para potenciar este crecimiento, dado que proporciona acceso a una amplia base de clientes, en principio global, a un coste reducido y de manera no sólo rápida sino acelerada. A modo de ejemplo, la telefonía móvil necesitó 16 años para obtener 100 millones de usuarios a nivel mundial. El mismo número de usuarios (100 millones) fue alcanzado por Facebook en 4 años y por Instagram en tan sólo 2 años<sup>74</sup>.

Por último, y en términos generales, la existencia de efectos de red facilita la aparición de estos modelos basados en innovaciones disruptivas. Si además los efectos indirectos de red están presentes en estos mercados y son suficientemente potentes, los nuevos modelos de negocio innovadores tendrán una mayor capacidad de crecimiento y de alterar la dinámica del mercado.

Todo ello hace que este tipo de modelos innovadores suponga una competencia, bien efectiva o bien potencial, para los incumbentes<sup>75</sup>. Adicionalmente se pueden

<sup>74</sup> Dreischmeier, R., Close, K. y Trichet, P. (2015).

<sup>75</sup> Estos operadores ya instalados, a menudo con poder de mercado, pueden tener incentivos para llevar a cabo prácticas restrictivas de la competencia, tales como estrategias de precios predatorios, acuerdos de exclusividad o el aumento de los costes de entrada de estos nuevos operadores. Por ejemplo, según la opinión de la Comisión Europea, aún preliminar, es posible que Google haya podido cerrar el mercado al favorecer sus servicios y plataformas frente a los de la competencia, no permitiendo que éstos puedan competir en igualdad de condiciones con los servicios de Google (Notas de Prensa de la Comisión Europea sobre el caso Google: <http://europa.eu/rapid/press-releaseMEMO-15-4781en.htm> y <http://europa.eu/rapid/press-releaseIP-15-4780en.htm>). Otro método bastante habitual, es la adquisición, por parte del incumbente, del nuevo operador disruptivo. De este modo, no sólo acaba con la amenaza, sino que integra el nuevo modelo de negocio en su estructura y sus potenciales beneficios. Éste es el caso de Alibaba, la plataforma de compras online líder en China, que ha adquirido recientemente a OpenSky, una plataforma colaborativa de venta online americana creada en 2009.

generar presiones regulatorias, ya que en ocasiones la regulación existente en un mercado en el que se ha producido la innovación podría no ser adecuada para su aplicación al nuevo contexto económico representado por la economía colaborativa.

### **2.3.4. Internet como medio para la interacción entre la oferta y la demanda.**

El hecho de que el acceso al bien o servicio utilice de internet para una mayor y más rápida difusión permite dotar a los mercados de un carácter más amplio, incluso universal, tanto en los productos y servicios ofertados como en la demanda.

Internet reduce e incluso elimina diversas barreras tradicionales de los mercados no basados en plataformas digitales de prestación de servicios. Esto facilita la entrada de operadores y demandantes debido también a los menores costes de entrada, de publicidad y la mayor visibilidad.

El mayor tamaño del mercado permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala para los oferentes, que pueden reducir el coste medio unitario de su producto y, en su caso, podría suponer un menor precio para los consumidores finales. Asimismo, facilita la diferenciación y favorece la profundidad del mercado. Esto está conduciendo a la aparición de plataformas hiperespecializadas en nichos de mercado muy concretos<sup>76</sup>.

No obstante, en muchos de los bienes y servicios puestos a disposición por la economía colaborativa las economías de escala no son tan relevantes. En dichos mercados la oferta y/o la demanda siguen concentradas geográficamente, con lo que el ahorro de costes por las economías de escala no es tan significativo, más allá de diversos gastos administrativos.

De mayor importancia que las economías de escala, es la reducción de los costes de transacción, con unos menores costes de búsqueda y de acceso y difusión a información relevante, actualizada y fiable. Los menores costes de transacción también se concretan en un intercambio entre usuarios más directo, reduciéndose, en ocasiones, el número de intervinientes en el proceso de acceso al bien o servicio. Esto permite una reorganización de la interacción de la oferta y la demanda en los mercados, ya sea de forma más centralizada, como es el caso de Uber, o más descentralizada como en el caso de AirBnB.

---

<sup>76</sup> A modo de ejemplo en plataformas actuales, la aplicación [DogVacay](#) permite poner en contacto propietarios de perros con cuidadores. [Spinlister](#) está especializada en intercambio de material deportivo, especialmente bicicletas o material de montaña, mientras que [LeftoverSwap](#) permite intercambiar comida sobrante con las personas del barrio.

Además de un ahorro en términos físicos, esta reorganización permite un emparejamiento (*matching*) más eficiente, altamente informatizado, entre la oferta y la demanda<sup>77</sup>. Para ello resulta clave el recurso a modelos algorítmicos de precios, que permitan una respuesta óptima de éstos a las condiciones de oferta y demanda cuando el tiempo es una variable relevante para el intercambio. En momentos de mayor demanda relativa el precio se incrementa, lo que incentiva el ofrecimiento en la plataforma de bienes y servicios de otros usuarios, estableciendo nuevos precios de equilibrio e incrementando el volumen de intercambios. Esto permite alcanzar una asignación más eficiente de los recursos escasos. Adicionalmente, la acumulación continuada de información estructurada permite a la plataforma mejorar progresivamente el algoritmo, reforzando el conocimiento de las preferencias de los usuarios e incrementando la eficiencia en la formación de precios.

Estas economías de aprendizaje<sup>78</sup> podrían también implicar riesgos para la competencia desde el punto de vista dinámico. A medida que la plataforma acumula una gran cantidad de información y mejora sus algoritmos progresivamente podría llegar a una situación difícilmente reproducible que le permitiera realizar, al menos teóricamente, una discriminación de precios perfecta o de primer grado.

En dicha situación, aunque no sea ineficiente económicamente, se cobraría a cada usuario su precio de reserva o máxima disposición a pagar, apropiando el usuario oferente la totalidad del excedente del usuario demandante, que no se beneficiaría de la mayor eficiencia.

- Por un lado, dicho peligro se amortigua en plataformas de economía colaborativa en el que los usuarios pueden ser tanto oferentes como demandantes, no existiendo incentivos en la plataforma, a priori, para beneficiar a un grupo particular de usuarios en una transacción específica.
- Por otro lado, esa discriminación de precios<sup>79</sup>, podría detectarse en los ingresos de la plataforma, generados por la participación de los usuarios en la misma, bajo la forma de comisiones, cuotas de entrada u otros mecanismos. En dicha situación habrá que atender a las barreras a la entrada que han configurado tanto la dificultad de acceder a la información, como el resto de posibles barreras tecnológicas, regulatorias o de otro tipo. Si la plataforma

---

<sup>77</sup> Allen, D. and Berg, C. (2014).

<sup>78</sup> En esta literatura destacan, entre otros, el trabajo seminal de Arrow, K. J. (1962), así como las aportaciones de Lucas, entre otras Lucas Jr, R. E. (1993).

<sup>79</sup> En el sentido económico de Pigou, A.C. (1932).

tuviese una posición en el mercado sostenible en el tiempo y difícilmente expugnable, el riesgo de abusos de dicha posición se incrementarían.

En cualquier caso, la utilización de internet para la interacción de la demanda y la oferta en estas nuevas plataformas se muestra beneficiosa para la eficiencia de la asignación. A esto se añaden otras ventajas como los mecanismos online de reputación y confianza que se analizan más adelante.

Todo ello está permitiendo una expansión acelerada de las plataformas y de los nuevos modelos de prestación de servicios en la medida en que redundan en claros beneficios para los usuarios: menores costes monetarios y de tiempo (por la inmediatez en el proceso de búsqueda, la profundidad del mercado y la probabilidad de emparejamiento) y acceso a un mayor surtido de productos y servicios.

### **2.3.5. Empleo de sistemas de reputación para generar confianza en el usuario.**

Muchas relaciones de intercambio económico se caracterizan por la existencia de información asimétrica entre las partes, tanto en relación con la confianza que inspira la otra parte en la transacción como con los bienes o servicios intercambiados.

Este tipo de imperfección en la información puede conducir a situaciones ineficientes. Por un lado, pueden no realizarse determinadas transacciones cuya contratación se hubiese realizado con mejor información. Por otro lado, pueden realizarse transacciones ineficientes que, más informados, los usuarios no hubiesen consumado.

Además, casos específicos de información asimétrica como la selección adversa pueden derivar en un problema de confianza entre las partes de tal magnitud que el mercado llegue a desaparecer o no pueda crearse.

Tradicionalmente, el problema de confianza, que es esencial en las transacciones económicas, ha sido mitigado mediante diversos mecanismos, tales como i) la regulación por el sector público, ii) la auto-regulación de los operadores del sector, iii) las certificaciones concedidas por un tercero creíble, iv) el aseguramiento o v) las garantías.

Estos sistemas conceden al usuario bien información relevante sobre las características de los oferentes y/o de los productos y servicios o bien protección que los interesados consideren suficiente. Cuando los mecanismos de mitigación de este fallo de mercado funcionan, se reduce la asimetría de la información o bien se mitiga el riesgo o los efectos percibidos por el usuario en caso de incurrir en una

mala elección involuntaria. El resultado es que la transacción puede concretarse en el mercado.

De forma previa a la economía colaborativa, la mayor parte de los intercambios que se producían en internet se efectuaban basados en alguno de los mecanismos previos señalados: regulación, autorregulación, certificación, aseguramiento o garantía. Dichos mecanismos tienen en común que sustituyen las relaciones de confianza personales por otros instrumentos creíbles que facilitan el intercambio económico con lo que el mercado puede existir.

Es importante subrayar que las relaciones de confianza<sup>80</sup> preestablecidas, por ejemplo con familiares o amigos, han sido desde tiempos históricos<sup>81</sup> otro mecanismo para paliar este problema de información asimétrica. Los intercambios realizados con familiares o amigos eran cuantitativamente reducidos, especialmente *online*, con lo que la magnitud de este tipo de intercambios era económicamente marginal.

Sin embargo, los intercambios económicos a través de la economía colaborativa en internet, además de aprovechar los sistemas sustitutivos de la confianza mencionados, cuentan como elemento esencial para su funcionamiento con la capacidad de generar una mayor confianza entre las partes involucradas. Confianza que surge, habitualmente, sin una relación preexistente en el mundo no digital o incluso en el digital.

El medio más relevante utilizado para crear y, en su caso, reforzar la confianza entre las partes en internet son los sistemas de reputación online. Los sistemas reputacionales empleados por la economía colaborativa y los nuevos modelos de prestación de servicios por internet están, en buena medida, integrados en la propia plataforma y alimentados, en general, por la propia comunidad. Estos sistemas de reputación recogen las valoraciones, generalmente realizadas a través de sistemas

---

<sup>80</sup> Autores como P. Salvador Coderch han denominado a este tipo de relaciones como "[relaciones de complacencia](#)" en contraposición con las relaciones mercantiles.

<sup>81</sup> Ver, por ejemplo Saller, R. P. (2002), "*Personal patronage under the early empire*", en el caso del Imperio Romano o Herman, G. (2002), "*Ritualised friendship and the Greek city*", siglos antes, en la Grecia clásica.

En *Ritualised friendship and the Greek city*, Herman recuerda el motivo por el cual el enfrentamiento entre Diómedes y Glauco en la batalla de Troya no se llegó a producir. Ambos guerreros aprenden antes de luchar que están unidos por *xenía*, (ξενία) traducible como "huésped-amigo". El abuelo paterno de Diómedes, Eneo, hospedó en su casa, durante veinte días, al abuelo de Glauco, Belorofonte. Ante esta relación de confianza, Diómedes indica "Soy, por consiguiente, tu caro huésped en el centro de Argos, y tú lo serás mío en Licia cuando vengas a mi pueblo". Y se intercambiaron las armaduras.

de votación, por parte de los usuarios de las plataformas: oferentes y demandantes<sup>82</sup>, con su identidad verificada<sup>83</sup>. Asimismo, es habitual que cada usuario pueda acceder, libre y gratuitamente, a las valoraciones personales del resto de los usuarios de forma tanto agregada, como individual. Igualmente, suele poder accederse al historial de cada usuario, cuándo valora y cuándo es valorado.

De manera casi siempre gratuita o a un coste muy reducido, estos sistemas reputacionales facilitan información a los usuarios de la plataforma sobre las características del servicio o producto, así como sobre los otros usuarios. Se consigue eliminar o, al menos, paliar el problema de información asimétrica que dificultaba la consecución de transacciones.

Estos mecanismos, además de facilitar información a las partes, generan una gran cantidad de información fundamental para la propia plataforma. A través de las valoraciones y comentarios de los usuarios, y con los instrumentos apropiados de análisis de Big Data<sup>84</sup>, la plataforma podrá, por ejemplo, destacar en las páginas iniciales los intercambios más habituales para atraer nuevos usuarios o facilitar el acceso de los miembros de la plataforma, proponer relaciones de intercambio iniciales más eficientes, expulsar aquellas transacciones o usuarios peor valorados por la comunidad o instar a su mejora.

Se puede considerar que estos nuevos sistemas de reputación pueden reemplazar algunos de los métodos tradicionales para generar una mayor confianza y, en concreto, la intervención de las administraciones públicas a través de la

---

<sup>82</sup> Los sistemas de reputación no son exclusivos de los nuevos modelos de economía. Cada vez hay más “empresas tradicionales” que, o bien cuentan con sistemas de reputación propios o bien están presentes en sistemas de reputación gestionados por terceras empresas. Un ejemplo de sistema de reputación gestionado por terceros es Tripadvisor, que aglutina más de 50 millones de críticas y opiniones sobre hoteles, atracciones y restaurantes. Según los [datos publicados por la empresa](#), un 47% de los viajeros encuestados siempre consulta su sistema de reputación antes de realizar una reserva en un hotel.

<sup>83</sup> Por ejemplo, un usuario de una plataforma de alojamiento consultará la valoración y/o reputación del propietario de un apartamento (o la reputación del apartamento en sí) para tener mayor información y las experiencias descritas por anteriores usuarios. De igual manera, un oferente podrá consultar el historial de valoraciones de un futuro inquilino para saber las experiencias de otros propietarios y tener una mayor información sobre su comportamiento. De esta manera, se consigue completar la información por ambas partes, reduciendo los costes que lleva aparejados y generando una situación más eficiente que permite el intercambio.

<sup>84</sup> Vid. Manyika, J. et al. (2011) y Mayer-Schönberger, V. y Cukier, K. (2013).

regulación<sup>85</sup>. La intervención pública en estos sistemas reputacionales conllevaría un incremento en el coste regulatorio de la actividad redundando, quizás sin beneficio para los usuarios, en un mayor precio final.

Por otra parte, la reputación se configura como un activo que tiene valor en el mercado<sup>86</sup>. En la actualidad, la mayoría de los sistemas de reputación están vinculados a una plataforma concreta.

Sin embargo, en un contexto en el que la presencia y la identidad en internet tienen cada vez mayor relevancia económica, también se está innovando en este instrumento. En primer lugar, algunas plataformas, incluso ya consolidadas como Airbnb, dan la opción a sus usuarios de incrementar o consolidar su reputación, enlazando su perfil con el de otras plataformas de aún mayor extensión, como Facebook. Esto facilita la creación de reputación inicial a nuevos usuarios que aún no han sido valorados y, adicionalmente, permite a la plataforma reforzar su propio sistema reputacional, sin coste añadido, aprovechando la externalidad positiva generada por la existencia de otra plataforma reputada. En segundo lugar, están surgiendo iniciativas<sup>87</sup> que pretenden ligar la identidad con la reputación, haciendo que ésta trascienda a las distintas plataformas y convirtiéndose en un activo aún más relevante para las transacciones de cada individuo en internet.

Por otro lado, diversos sistemas de reputación han mostrado inicialmente problemas relativos a la fiabilidad de las evaluaciones. De forma resumida, estos sistemas son únicamente válidos si los testimonios o valoraciones que los componen son independientes, no colusorios y libres de revancha. No obstante, desde el momento en que los sistemas de reputación generan valor y representan un activo, pueden surgir incentivos a favorecer o perjudicar a un determinado usuario<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> También puede considerarse que la generación de confianza vía relaciones personales es un sistema previo a los mecanismos denominados en la actualidad “tradicionales”, como ilustraría el ejemplo mencionado en Herman, G. (2002).

<sup>86</sup> Rachel Botsman ha afirmado que la reputación es la “moneda” de los nuevos modelos de economía. [www.ted.com/talks/rachelbotsmanthecurrencyoftheneweconomyitrust](http://www.ted.com/talks/rachelbotsmanthecurrencyoftheneweconomyitrust)

<sup>87</sup> [Trust Cloud](#) es un ejemplo de un sistema de reputación que recopila la identidad y reputaciones acumuladas en las diversas plataformas en las que un usuario haya participado, de forma que podrá dar aún una mayor información en sus transacciones en cada una de estas plataformas.

<sup>88</sup> En Slee, T. (2013), el autor analiza algunos de los principales problemas que pueden presentar los sistemas de reputación. En concreto, muestra cómo, en contraste con otras valoraciones como las de una película que pueden considerarse independientes, las valoraciones en plataformas de economía colaborativa como Blablacar tienden a concentrarse en el máximo de la escala, al existir incentivos a la colusión de valoraciones cuando una de las partes tiene que valorar a la otra, ya que emitir una valoración inferior podría llevar a recibir una valoración también inferior.

Uno de los principales problemas de los sistemas de reputación es el denominado sesgo por selección, según el cual las opiniones son realizadas por un subgrupo de consumidores que no es representativo de la totalidad<sup>89</sup>. Otro de los problemas que pueden surgir consiste en votaciones que no estén basadas en la experiencia, sino en la reacción de la otra parte. Asimismo, se podría dar el caso en que las partes lleguen a un acuerdo tácito o explícito para intercambiarse puntuaciones elevadas<sup>90</sup>, con el consiguiente beneficio para ambos pero sin aportar valor a la plataforma. La revancha y colusión pueden ser reducidas, o incluso eliminadas, mediante el diseño de sistemas de reputación en los que cada parte no puede ver la votación de la otra hasta que ambos hayan completado su valoración.

El diseño correcto del sistema de reputación resulta fundamental para evitar muchos de estos problemas. Sin embargo, aunque se han producido avances significativos en este área, los sistemas de reputación no están completamente libres de manipulación.

No obstante, los mecanismos de evaluación cruzada en la economía colaborativa han ido reforzando su credibilidad a medida que se han identificado las diversas cuestiones problemáticas. En la actualidad, las plataformas incluyen en su organización mecanismos para contrarrestar estos problemas<sup>91</sup>.

Por otra parte, cabe destacar que los sistemas de reputación no son el único medio de generar confianza en una relación comercial a través de las nuevas tecnologías.

En este sentido, todo sistema que pueda reducir o eliminar la asimetría de información con la que cuenta una de las partes a la hora de contratar un servicio o adquirir un producto, o mitigar sus efectos, por ejemplo a través del aseguramiento de intercambios por la propia plataforma o un tercero creíble, ayudará a crear una mayor confianza que pueda facilitar que se concrete la transacción.

---

<sup>89</sup> [Kramer, M. \(2007\) muestra como](#) algunos ejemplos de sesgo de selección inversa se puede encontrar en las votaciones de algunas de las principales plataformas de internet: la nota media de los contenidos de Netflix [es 3,6 sobre 5](#), y en Amazon.com es [3,9 sobre 5](#).

<sup>90</sup> Bolton, G., Greiner, B. y Ockenfels, A. (2012) incluye un claro ejemplo del problema de revancha en la plataforma eBay: de 742.829 usuarios analizados el 67% tiene un 100% de votos positivos y el 80,5% tiene más del 99% de votos positivos. Este dato contrasta con las encuestas de opinión que muestran que un 21% de los usuarios de eBay estaban insatisfechos con la transacción realizada, cifra muy por encima de la que sugerirían las votaciones anteriores. La explicación directa de esta diferencia es el temor de los usuarios a la revancha en el voto de los vendedores.

<sup>91</sup> Por ejemplo, [Airbnb indica contar con un equipo de aproximadamente 80 personas, con experiencia en investigación, que revisan actividades sospechosas de ser fraudulentas.](#)



En la práctica, numerosas plataformas añaden sistemas adicionales de intermediación con sistemas de pago, seguros o sistemas de resolución de disputas en caso de que el producto o servicio recibido no se ajuste a las condiciones inicialmente indicadas, o en caso de que una de las partes se haya visto perjudicada por un fallo de información en el momento de la transacción.

Asimismo, otras plataformas ofrecen sistemas de resolución de disputas<sup>92</sup> y reembolso de las cantidades pagadas o resolución de la transacción en caso de que el producto recibido no se corresponda con la descripción realizada por el usuario oferente.

También es habitual el aprovechamiento por la plataforma de **redes sociales** como Facebook, LinkedIn o Twitter, de forma que se pueda vencer el recelo de muchos usuarios a tratar con un extraño. Dicho extraño puede ser un desconocido en el que normalmente no se confiaría, pero que al formar parte de la red de contactos de un conocido y poder comprobar su reputación y comportamiento pasado *online* puede generar la suficiente confianza<sup>93</sup> como para acceder a la colaboración o al intercambio. Esto permite además aprovechar factores de pertenencia y sensación de comunidad que algunos usuarios valoran en diversas plataformas de economía colaborativa y aprovechar más las externalidades indirectas de red, al valorarse en mayor medida las interacciones de los conocidos digitales y sus respectivas redes de contactos.

Los sistemas de reputación y otros mecanismos de generación de confianza como los analizados se muestran esenciales para el desarrollo de las plataformas de los nuevos modelos de prestación de servicios. *De facto*, la confianza de los usuarios en la plataforma y en sus sistemas de reputación es fundamental para promover los efectos indirectos de red y, con ello, el crecimiento y consolidación de la plataforma. Aunque aún cuentan con aspectos mejorables, las cifras de crecimiento en términos de usuarios y volumen de negocio de estas plataformas demuestran su aceptación y su potencial de futuro.

---

<sup>92</sup> Por ejemplo, la plataforma eBay dispone de un sistema de resolución de disputas que, que debe ser aceptado por los usuarios de forma obligatoria previamente a la transacción y permite reclamar por diversos motivos. Por ejemplo, a causa de un artículo pagado y no recibido, o debido a un artículo adquirido que no se corresponde a la descripción del anuncio. Los detalles del caso son revisados por la plataforma para determinar la solución a la situación, sin intervención, en principio, del sistema judicial o de administraciones públicas.

<sup>93</sup> TriplePundit: [The Rise of the Sharing Economy](#). Este es uno de los factores citados para explicar el crecimiento de plataformas como [Yerdle](#) para el intercambio de objetos de segunda mano.

### 2.3.6. Empleo de nuevas tecnologías móviles.

El acceso rápido a servicios a través de terminales móviles con conexión a internet y unidades de posicionamiento global GPS es otro elemento primordial para la viabilidad de muchos de estos nuevos modelos, así como para satisfacer las necesidades de los usuarios con creciente rapidez.

Por ejemplo, el servicio de transporte en una ciudad a través de taxi ha sido tradicionalmente demandado mediante la espera en la calle de un taxi libre o en las paradas habilitadas. Sin embargo, actualmente mediante un terminal móvil se puede acceder a estos servicios, disponiendo de manera anticipada de una mayor información sobre el conductor, el trayecto, el precio y el servicio, sin necesidad del tiempo de espera en la calle, especialmente en determinadas circunstancias (horas de alta demanda, con menor número de taxis libres en circulación).

El empleo socialmente masivo de teléfonos móviles “inteligentes” (smartphones) configura otro cambio estructural que es condición necesaria para la llamada **economía bajo demanda**<sup>94</sup>. Tal denominación de estos nuevos modelos subraya la inmediatez de acceso que esperan habitualmente los usuarios de los servicios. Las aplicaciones en los terminales móviles, diseñadas para ecosistemas estandarizados (Android, iOS, Windows o similar) permiten al usuario conectar de manera inmediata con las plataformas de intercambio. Este elemento no sólo de movilidad, sino de portabilidad e independencia del ordenador personal, supone un cambio cualitativo y cuantitativo, tanto por el número de usuarios de las plataformas de intercambio de los nuevos modelos de prestación de servicios como por el tipo de situaciones en los que pueden utilizarse o la información de la que disponen las plataformas.

Por lo anteriormente analizado, se puede concluir que internet, junto con las aplicaciones para teléfonos móviles avanzados en ecosistemas digitales estandarizados y el desarrollo de sistemas de reputación eficientes<sup>95</sup>, han permitido la aparición de plataformas de intercambio masivas, impulsando el desarrollo de la economía colaborativa y nuevos modelos de intercambio de productos y servicios.

### 2.4. Efectos de los nuevos modelos sobre los mercados.

La economía colaborativa ha provocado y seguirá provocando cambios disruptivos en el funcionamiento de los mercados.

---

<sup>94</sup>Ver por ejemplo el artículo de The Economist, [www.economist.com/news/leaders/21637393-rise-demand-economy-poses-difficult-questions-workers-companies-and](http://www.economist.com/news/leaders/21637393-rise-demand-economy-poses-difficult-questions-workers-companies-and)

<sup>95</sup> TriplePundit: [The Rise of the Sharing Economy](http://www.triplepundit.com/2013/07/the-rise-of-the-sharing-economy/). De nuevo, un buen el diseño de la aplicación se considera como uno de los factores citados para explicar el crecimiento de plataformas como Yerdle.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

En los últimos años las Administraciones Públicas han respondido con distintos comportamientos ante la aparición de los nuevos modelos que ponen de manifiesto la necesidad de adaptación de las normas de muchos sectores. Algunas autoridades han revisado la regulación existente con el objetivo de eliminar intervenciones ya innecesarias u otro tipo de barreras así como de flexibilizar el mercado y facilitar la entrada y el ejercicio de estos nuevos modelos. Sin embargo, otras Administraciones Públicas han mantenido las regulaciones existentes o, incluso, han introducido mayores restricciones para dificultar la entrada u operación de los nuevos operadores.

La aparición de los nuevos modelos presenta una serie de efectos en el mercado, en términos de precios, variedad, calidad, flexibilidad e innovación, que afecta a los operadores del sector tradicional, a los operadores del nuevo sector y, fundamentalmente, a los consumidores. A continuación, se identifican los principales efectos de la economía colaborativa sobre el mercado:

- En primer lugar, la entrada de nuevos agentes al mercado genera efectos pro competitivos derivados del incremento de la cantidad y mayor variedad de la oferta. La aparición de nuevos modelos de prestación de servicios ha permitido incrementar la oferta, bien a través de productos que compiten directamente con aquéllos ofrecidos por los oferentes del sector tradicional, o bien con nuevos productos o servicios creados por los nuevos modelos. Una de las ventajas (y motivaciones) del consumo colaborativo es la posibilidad para los consumidores de acceder a productos y servicios a los que antes no tenían acceso o sólo podían acceder a un coste muy elevado. En lugar de comprar, las plataformas colaborativas ofrecen la posibilidad de ‘acceder’ a esos bienes y servicios y disfrutar de su posesión de forma temporal. En este sentido, las plataformas colaborativas se perciben como facilitadores o catalizadores de ese tipo de experiencias. Este tipo de plataformas colaborativas están, así, cambiando los patrones de consumo y potenciando el acceso a los bienes y servicios, frente a su compra o propiedad.
- Muchos de estos mercados presentan una regulación económica ineficiente donde los operadores incumbentes gozaban de rentas de monopolio o márgenes elevados. La entrada de nuevos operadores al mercado permite disciplinar a los agentes a contraer sus márgenes, lo que redundaría en un menor precio para los consumidores<sup>96</sup>. Además, se producen reducciones

---

<sup>96</sup> En diciembre de 2014 se anunció una [congelación de las tarifas del servicio de taxi aprobadas por la Comunidad de Madrid](#), previo diálogo con las asociaciones profesionales del taxi, siendo la primera de este tipo de la que se tiene constancia. [Muchos medios](#) consideran que dicha reducción no se

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

adicionales de costes derivadas de los menores costes de transacción y del mayor aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia del mayor tamaño de los mercados, lo que resulta en menores precios finales.

- La entrada de nuevos operadores en el mercado ha generado, en algunas administraciones públicas, la revisión de la regulación existente, resultando en menores barreras a la entrada y al ejercicio de la actividad. Estos menores costes regulatorios han derivado en menores precios finales para los consumidores.
- La irrupción de nuevos operadores en el mercado fomenta la innovación y la mayor competencia en términos de calidad, como forma de diferenciación de los productos y servicios.
- Gracias a la actividad de las plataformas y la difusión de los sistemas de reputación existe una mayor información disponible sobre el bien o el servicio que va a consumir a un coste muy reducido para el consumidor, lo que permite comparar fácilmente productos y tomar decisiones de consumo más eficientes. Los esquemas de señalización y reputación existentes en la mayoría de las plataformas, mediante las cuales los usuarios pueden valorar el servicio recibido o el bien adquirido, son pues una oportunidad para el logro de objetivos de calidad en la presentación de los servicios ya que reducen o eliminan, en gran medida, la asimetría de información, pudiendo llegar a sustituir o a complementar las regulaciones basadas en estándares de calidad o requisitos regulatorios.
- Mayor empoderamiento del consumidor que, dada la nueva estructura del mercado, goza de una mayor variedad de la oferta al eliminar limitaciones espaciales y al permitirse servicios más personalizados, dotando los intercambios de una mayor flexibilidad y de mayor libertad de elección. Esto supone una mayor capacidad de aumentar el valor recibido como consumidor y, por tanto, de tener mayor poder de compra y, en muchas ocasiones, de negociación. Es decir, una mayor influencia sobre la configuración de los servicios y productos, adaptándolos mejor a sus necesidades.
- Teniendo en cuenta que los consumidores con menos renta son más elásticos al precio, la economía colaborativa puede generar efectos redistributivos positivos de la renta disponible, ya que el incremento del

---

puede aislar de la llegada a Madrid de plataformas de transporte como Uber (si bien las actividades de ésta se hallan en suspensión cautelar en España por decisión judicial desde diciembre de 2014).

excedente del consumidor es mayor en aquellos hogares con ingresos menores que en aquellos con menor elasticidad al precio<sup>97</sup>.

- Mejora de la eficiencia y competitividad de la economía y mayor sostenibilidad del modelo de consumo y de la producción al facilitar una mayor utilización media de los recursos existentes<sup>98 99</sup>.
- La aparición del fenómeno de economía colaborativa también ha tenido impacto en los agentes tradicionales. En muchos casos, son los actores de los sectores tradicionales los que identifican una oportunidad en la economía colaborativa, participando en algunas de las nuevas plataformas o creando otras nuevas con las que puedan diversificar su oferta entrando en dicho negocio<sup>100</sup>.
- El hecho de que las transacciones efectuadas en los nuevos modelos se realicen en su inmensa mayoría por medios electrónicos facilitados por las plataformas de intercambio permite una trazabilidad y mayor transparencia de las transacciones económicas. Esto permite una mayor colaboración entre estas plataformas y las administraciones tributarias a la hora de facilitar toda la información registrada en los intercambios<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Fraiberger, S. y Sundarajan, A. (2014) demuestran como el incremento del excedente del consumidor es en torno a tres veces mayor para aquellos hogares que se encuentran en el percentil superior de elasticidad al precio que para aquellos que se encuentran en el percentil inferior, lo que sugiere que los consumidores de menores ingresos capturarán una fracción mayor de los incrementos de renta disponible derivados de la economía colaborativa.

<sup>98</sup> Según los datos [facilitados por Blablacar](#), la plataforma mejora la ocupación media de los vehículos, que en España se sitúa en 1,7 personas por coche, un 153%, alcanzando la cifra de 2,8 personas por vehículo en los coches que viajan bajo la plataforma.

<sup>99</sup> El estudio "The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy" del Parlamento Europeo cifra en 572.000 millones de € el potencial máximo de ganancias derivadas de la utilización de activos infrautilizados en la UE, de los cuales: 309.000 corresponden a mano de obra, 35.000 a alojamiento, 152.000 a transporte y hasta 76.000 a otros sectores. Las principales barreras que cita como impedimento para desarrollar todo este potencial son: acceso a tecnología digital, barreras físicas (densidad de población y costes de transporte), preferencias del consumidor, barreras mercado laboral, confianza, política fiscal y regulación, siendo la regulación la única barrera que estiman como creciente a largo plazo.

<sup>100</sup> Por ejemplo, la firma de alquiler de coches Avis ha adquirido Zipcar, el mayor grupo de "car-sharing" del mundo. En EEUU la cadena de hoteles Marriott está empezando a ofrecer espacios vacantes en sus hoteles a particulares como lugar de reunión. En España, la cadena hotelera RoomMate ha creado la plataforma BeMate de alquiler de apartamentos donde, además, se provee de diferentes servicios desde sus hoteles.

<sup>101</sup> Por ejemplo, la plataforma Airbnb ha llegado a [acuerdos con diversas administraciones locales](#) (Amsterdam, San Francisco, Portland) para recaudar a los usuarios algunos impuestos turísticos y de ocupación y hacérselos llegar a la administración correspondiente.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

- Creación de nueva demanda: la entrada de nuevos operadores del mercado genera competencia con los operadores incumbentes pero también crea nueva demanda derivada bien de la aparición de nuevos productos o de los menores precios ofertados.

### 3. PRINCIPIOS DE REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE APLICADA A LA ECONOMÍA COLABORATIVA

La aparición de la economía colaborativa tiene una serie de características disruptivas con respecto a los denominados modelos tradicionales que plantean una revisión de la regulación existente por parte de las Administraciones Públicas, sin entrar a valorar la oportunidad y la adecuación del marco regulatorio en el momento de su aprobación.

En muchas ocasiones el sistema regulatorio actual no se adapta bien a la nueva configuración más horizontalizada del mercado que hace innecesarias determinadas normas para lograr una serie de objetivos sectoriales. Mientras que en otros sectores la regulación existente no respondía desde un inicio a los principios de regulación económica eficiente. En ambos casos, se hace imprescindible su revisión para su adaptación a la nueva realidad económica. De no ser así, se estaría perpetuando la pérdida de bienestar que supone para la sociedad el mantenimiento de una regulación económica ineficiente, donde los usuarios no obtienen todos los beneficios potenciales derivados de una mejora regulatoria y la mayor competencia.

El presente apartado se centra en analizar los elementos esenciales desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente<sup>102</sup>, con el objetivo de realizar posteriormente una serie de recomendaciones sobre los fundamentos que deben regir la regulación de los nuevos modelos de prestación de servicios y aplicar dichos principios a los casos específicos del transporte de viajeros y de alojamiento.

Las tensiones regulatorias producidas por el desarrollo de nuevas tecnologías (disrupción tecnológica) se han producido desde siempre a lo largo de la historia económica. Por ejemplo, la aparición del vehículo con motor de explosión a principios del siglo XX tuvo como consecuencia la paulatina desaparición de los coches de caballos en las calles y carreteras de Europa y Estados Unidos. Estas nuevas circunstancias han requerido la intervención de las Administraciones Públicas, con mayor o menor acierto y celeridad, para que la regulación permitiera su integración y normal funcionamiento en los mercados.

---

<sup>102</sup> La legislación vigente hace mención a los principios de regulación económica eficiente en distintas normas de rango legal : Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (arts. 5, 9 y 17); Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 129 y 130); Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 4); preámbulo de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Siguiendo con el ejemplo anterior, Las administraciones regularon finalmente la utilización de la vía pública a fin de acoger la innovación tecnológica producida y facilitar la fluidez del tráfico y su seguridad, frente a la oposición de los incumbentes (sector del ferrocarril y empresas de carruajes de caballos). Este alineamiento final con el interés general no impidió que inicialmente la normativa se diseñase a medida de los incumbentes, con promulgación de regulaciones restrictivas del avance tecnológico, como las *Locomotive Acts* en el Reino Unido o, en España, el Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras del Estado de 1900.

La intervención del sector público en estos nuevos mercados, a través en su caso de la regulación, debe realizarse a partir de los principios de regulación económica eficiente. Es decir, la intervención pública sólo está justificada en caso de comprobarse la existencia de fallos de mercado y si dicha intervención tiene un nexo causal con el fallo de mercado o razón de imperioso interés general que se quiere proteger (principio de necesidad), es proporcionada al objetivo que se persigue, es decir, introduce la mínima distorsión competitiva posible (principio de proporcionalidad), y se aplica de forma no discriminatoria, por ejemplo, entre formas jurídicas de los agentes económicos (principio de no discriminación)<sup>103</sup>. De no aplicarse los principios de regulación económica eficiente, dicha intervención no aprovecha los beneficios sociales que se derivan de la correcta regulación de los mercados, como sería en el caso de las nuevas plataformas poder alcanzar los mismos objetivos protegidos por el sector público a través de otros mecanismos menos costosos para el interés general.

Debe reconocerse que, incluso ante la presencia constatada de un fallo de mercado, la intervención pública, aunque teóricamente pueda paliarlo, no siempre está posibilitada para hacerlo en la práctica y puede tener un coste. Factores tales como la falta de información sobre variables del mercado y las preferencias sociales por parte del regulador, la búsqueda de rentas o la captura del regulador pueden derivar en que la intervención pública conduzca a un equilibrio subóptimo.

La falta de información o información asimétrica por parte del regulador, de la que en muchas ocasiones sí disponen los principales agentes del mercado, puede llevar a la adopción de decisiones ineficientes. En su defecto, el regulador podría recurrir a información suministrada por alguna de las partes del mercado, lo que hace que se

---

<sup>103</sup> Según doctrina reiterada del TJUE: Sentencias de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, C369/96 y C376/96, Rec. p. I8453, apartado 33, y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica, C577/10, apartado 38.



establezcan relaciones de agencia entre el regulador (principal) y el regulado (agente).

Esta situación puede derivar en la denominada “captura del regulador”<sup>104</sup>, por la cual las decisiones del sector público pueden verse influidas por demandas de grupos de presión que hacen que las decisiones regulatorias, más que estar basadas en la maximización del beneficio social, respondan a intereses sectoriales o particulares<sup>105</sup>. En este contexto, también destacan las denominadas externalidades de decisión<sup>106</sup> de las instituciones, donde el legislador no tiene en consideración para la adopción de sus decisiones los beneficios y costes sociales, sino específicamente los de sus grupos afines (o sus votantes). Por ello, también desde el punto de vista de la intervención del Estado, es necesario valorar su actuación bajo los mismos principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por todo lo anterior, el análisis de la regulación existente requiere la identificación, en el caso de que existieran, de los fallos de mercado a los que responde. Desde un punto de vista teórico, estos fallos de mercado se pueden agrupar en **cinco categorías**<sup>107</sup>: i) la existencia de poder de mercado; ii) externalidades, bien de carácter positivo o negativo, que no se encuentran recogidos por el mecanismo de precios del mercado; iii) la existencia de problemas de información; iv) bienes públicos y v) mercados incompletos.

En primer lugar, la existencia de poder de mercado supone la capacidad de una o varias empresas para incidir sobre las variables relevantes del mercado, fundamentalmente los precios y la producción, reduciendo el bienestar general. Por

---

<sup>104</sup> Stigler, G.J. (1971).

<sup>105</sup> Por ejemplo, en el Reino Unido, la invención del vehículo mecánicos motivó las *Locomotive Acts* de 1861, de 1865 (el denominado *Red Flag Act (RFA)* o *Ley de la Bandera Roja*) y de 1878. El más restrictivo de ellos y paradigmático, el RFA de 1865, requería que todos los vehículos mecánicos, (automóviles) viajaran a un máximo de 4 mph (6,4 km/h) en el campo y 2 mph (3,2 km/h) en la ciudad. Adicionalmente se requería que una persona anduviera delante del vehículo, con una bandera roja, cuando el vehículo tuviera algún remolque. La norma de 1878, si bien removió la obligación de la bandera roja, obligaba al vehículo mecánico a detenerse en caso de divisar un caballo. Por su parte, en España, el primer Reglamento para el Servicio de Coches Automóviles por las Carreteras del Estado, del 17 de septiembre de 1900, limitaba la velocidad a 28 km/h en vía interurbana y a 15 km/h en vía urbana. Es curioso destacar la “competencia” en velocidad de la época: La norma española de 1900, con 28 Km/h para vía interurbana, incrementó la velocidad establecida en el Reino Unido en 1896, que era de 14 mph (22,5 km/h) siendo superada, a su vez, por una nueva norma en el Reino Unido de 1903, la Motor Car Act, que incrementó la velocidad a 20 mph (32,2 Km/h).

<sup>106</sup> Hettich y Winner (1993, 1995).

<sup>107</sup> Stiglitz, J. (1986).

lo general, en ausencia de barreras de entrada y salida y de comportamientos anticompetitivos de los operadores, se garantiza que dicho poder de mercado de los oferentes no exista, sea limitado o temporal. Por ello, las autoridades de competencia persiguen los comportamientos anticompetitivos y promueven la eliminación de las barreras de entrada.

Sin embargo, en ciertas ocasiones, puede existir una estructura de mercado de **monopolio natural** que, en ausencia de regulación, llevaría al establecimiento de un precio excesivo para los consumidores. El monopolio natural<sup>108</sup> se caracteriza porque una empresa, con la mejor tecnología disponible y ante los niveles dados de la demanda, puede proveer un bien o servicio a todo un mercado a un coste total menor que la provisión por parte de dos o más empresas<sup>109</sup>.

Este es el caso, por ejemplo, de la actividad de transporte y distribución de energía eléctrica y de la gestión de infraestructuras comunes de transportes, como la red de ferrocarril, ya que, para mercados de determinado tamaño, la instalación de redes replicadas no sería rentable por los elevados costes fijos a los que se debe hacer frente<sup>110</sup>.

En esta situación de monopolio natural resulta necesario establecer una regulación que evite la apropiación de las rentas de monopolio para el monopolista, asigne los recursos de manera eficiente entre consumidor y productor y que permita un acceso

---

<sup>108</sup> Se define monopolio natural a partir de los siguientes conceptos:

- a) Monopolio natural monoproducción: En una empresa monoproducción, la presencia de economías de escala es una condición suficiente, pero no necesaria, para probar la existencia de un monopolio natural. Las economías de escala existen cuando los costes medios de producción decrecen a medida que el producto aumenta. La fuente principal de economías de escala son los costes fijos, esto es, los costes en que debe incurrirse con independencia de la cantidad de producto producida. La condición necesaria reside en la subaditividad de costes (es decir, una empresa puede proveer un bien o servicio a todo un mercado, a un coste menor que la provisión por parte de dos o más empresas).
- b) Monopolio natural multiproducción: la condición necesaria reside en las economías de alcance, que se definen cuando el coste de producir cantidades cualesquiera de los  $n$  bienes en forma conjunta en una misma empresa, es menor que la suma de los costes de producir los  $n$  bienes en forma independiente. Las economías de escala para el monopolio natural multiproducción no son condición necesaria ni suficiente para las empresas multiproducción.

<sup>109</sup> El concepto fundamental es el de subaditividad de costes. Baumol, W. J. (1977).

<sup>110</sup> Sin embargo, el monopolio natural no es estático. La aparición de innovación tecnológica o un cambio de preferencias de la demanda pueden cambiar la estructura del mercado y permitir la entrada de nuevos operadores, aprovisionando al mercado con mayor eficiencia que un único productor.

a los activos/infraestructuras esenciales (*essential facilities*) a todos los operadores en condiciones no discriminatorias.

El segundo grupo de posibles ineficiencias en un mercado es la existencia de **externalidades**, que provoca que no todos los efectos derivados de la producción o del consumo se reflejen directamente en el precio de mercado, al existir costes o beneficios económicos que no se encuentran internalizados y, por tanto, no tienen reflejo en los precios del mercado, de forma que dichos precios no reflejan el valor social de los bienes.

Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Cuando el efecto representa un beneficio no contemplado en el precio se trata de una externalidad positiva, tal y como, por ejemplo, se deriva de la investigación e innovación privadas que, además del propio beneficio que obtiene la empresa, generan un claro beneficio público. Sin embargo, en ausencia de intervención pública (por ejemplo, a través de un sistema legal de patentes) no se llevaría a cabo o se realizarían en un volumen inferior al óptimo.

Una externalidad negativa, por el contrario, representa un coste para terceros no contemplado en el precio. El ejemplo más claro de externalidad negativa es el caso de la emisión de gases contaminantes al medio ambiente, con un efecto negativo para la sociedad.

Por ello, este tipo de situaciones suelen necesitar de un impulso/corrección a través del establecimiento de impuestos/subvenciones correctoras<sup>111</sup>, creación de mercados de derechos de propiedad<sup>112</sup> o a través de la regulación, para conseguir que se alcance el nivel socialmente deseable.

El tercer grupo de fallos de mercado son los relacionados con los **problemas de información**. En un mercado perfecto se asume que tanto consumidores como productores disponen de una información completa y simétrica sobre las variables relevantes para la toma de sus decisiones. Sin embargo, la realidad demuestra que, en ocasiones, las partes no disponen de toda la información del mercado (información incompleta) o alguna de las partes no tiene a su disposición información relevante de la que dispone la otra parte, produciéndose asimetrías de información que introducen ineficiencias en la toma de decisiones de los agentes.

---

<sup>111</sup> Pigou, A.C. (1932).

<sup>112</sup> Coase. R. (1960).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Un claro ejemplo de asimetría informativa es el mercado de vehículos usados<sup>113</sup>, en el que el vendedor cuenta con mucha más información sobre el estado real del vehículo que el comprador, pero sin embargo puede contar con incentivos para no revelarla<sup>114</sup>, distorsionando de esta manera el precio que el comprador estaría dispuesto a pagar por él. La falta de información por parte de uno de los agentes, típicamente el comprador, puede reducir la calidad, incluso eliminar el mercado de un bien o servicio, a pesar de que su coste se sitúe por debajo del precio que los consumidores estarían dispuestos a pagar por él.

Una adecuada regulación puede reducir los problemas asociados a aspectos informacionales mediante, por ejemplo, la exigencia de requisitos de calidad o seguridad en los productos ofrecidos. Así, la existencia de titulaciones profesionales, estándares de calidad o certificaciones de seguridad pueden ofrecer información sobre el producto o servicio que se adquiere, permitiendo tomar una decisión de compra económicamente más eficiente que si se contara únicamente con la señal de precio.

En ocasiones el déficit informacional se palia mediante mecanismos de autorregulación existentes en el propio mercado tales como las compras repetidas, la compartición de información entre usuarios, las garantías y la certificación de calidad por parte de los oferentes o la correcta publicidad de los productos y servicios<sup>115</sup>.

Además, bajo estas circunstancias, la regulación puede contribuir a la reducción de los costes de transacción. Para ello, la regulación de las condiciones necesarias para la realización del intercambio económico evitaría a las partes el coste que supondría tener que definir todas las cuestiones objeto de transacción *ex novo* en cada acuerdo, estableciendo de esta forma unas pautas comunes de comportamiento.

Otro grupo de fallos de mercado son los denominados **bienes públicos**<sup>116</sup>, que se caracterizan por la no rivalidad en el consumo (es decir, el consumo que realiza un

---

<sup>113</sup> Akerlof, G. A. (1970).

<sup>114</sup> La asimetría de información puede generar un problema de selección adversa: debido a la asimetría de información, los consumidores basan su disposición a pagar por el bien de acuerdo a la calidad media esperada, lo que hace que los oferentes dispuestos a ofrecer el bien en el mercado sean los de baja calidad, que obtienen el precio medio, y que se retiren del mercado los propietarios de coches de calidad alta.

<sup>115</sup> Gehrig, T., y Jost, P. J. (1995).

<sup>116</sup> Coase, R. H. (1960).

agente no reduce el consumo que puede realizar otro, motivo por el cual los consumidores no tienen incentivo a pagar o a revelar sus preferencias sobre ellos) y la imposibilidad de exclusión (el sistema de precios relativos no puede utilizarse para excluir a algunos agentes de su consumo). Un ejemplo es el servicio público de alumbrado en las calles, para el que, con independencia del número de personas que se beneficien del alumbrado, cualquier persona podrá beneficiarse sin que haya pérdida de calidad en el alumbrado del resto. No hay por tanto rivalidad en su consumo y el aumento de los beneficiados no implica un aumento de los costes de producción del alumbrado. Además, no es posible impedir que ningún individuo se beneficie del alumbrado público cuando camina por la calle.

Si no hubiera intervención pública en el intercambio de bienes públicos, éstos serían ofrecidos en una cantidad inferior a la socialmente óptima.

Como la producción de esos bienes tiene un coste, pero no puede excluirse a nadie de su uso aunque no hayan pagado por ellos (*free riders*), los precios relativos del mercado no llevarían a la producción eficiente. La intervención pública puede mejorar la eficiencia en el mercado, corrigiendo directamente la asignación de bienes públicos o estableciendo mecanismos de revelación de preferencias de los individuos que favorezcan que la provisión de bienes públicos sea correctamente asignada<sup>117</sup>.

El quinto y último grupo de fallos de mercado es el de los **mercados incompletos**. Existen mercados incompletos cuando el mercado no suministra un bien o servicio pese a que los consumidores están dispuestos a pagar un alto precio por ese bien o servicio, o cuando no son suministrados a los consumidores en las cantidades que son demandados. Ejemplos de mercados incompletos son el mercado de pólizas de seguros contra eventos de alto riesgo (seguro por desempleo, etc) o el de préstamos hipotecarios a pequeñas y medianas empresas. La intervención pública puede estar justificada para cubrir esa demanda insatisfecha produciendo esos bienes y servicios y ofreciéndolos a un determinado precio público.

Por tanto, la decisión de regular requiere el análisis de los fallos del mercado que se pretenden solucionar o razones de imperioso interés general que pretenden protegerse con la regulación, así como de los propios fallos de la intervención del sector público.

---

<sup>117</sup> Asimismo, esa intervención plantea dos problemas: determinar cuál es la provisión óptima, en qué cantidad deben ser suministrados, y determinar sobre quién deben repercutir los costes y en qué cuantía.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Como caso concreto, frente a la crítica de competencia desleal esgrimida contra la economía colaborativa por algunos incumbentes<sup>118</sup> en diversos sectores, si bien es deseable que en general exista una continua revisión de la normativa, este ejercicio es imprescindible en contextos de innovación para evitar normas no justificadas o una “sobrerregulación” que impida el desarrollo de la innovación, introduzca nuevos problemas o acentúe los problemas que la normativa obsoleta pretendía solucionar. La revisión constante de la normativa para eliminar restricciones injustificadas y adaptarla a las oportunidades ofrecidas por las innovaciones es esencial para mantener mercados eficientes, la dinámica innovadora y ganancias de productividad en beneficio de todos.

En este contexto, cabe valorar la tendencia por parte de muchas administraciones públicas de prohibir o introducir nuevas restricciones a la actividad de las plataformas colaborativas y los nuevos operadores.

Una actuación separada de los principios de regulación económica eficiente por parte de los poderes públicos, que no se dirija a salvaguardar los objetivos de interés general e impida la operación en el mercado por parte de los nuevos actores, generaría una pérdida de bienestar para la sociedad.

Por ello, en el actual contexto de innovación y cambios en el mercado, es necesario, durante el proceso de transición que conlleve el proceso de revisión de la normativa, una interpretación sistemáticamente procompetitiva de las normas que, junto a la aplicación de la doctrina de efecto útil, no suponga el cierre de mercado a los nuevos entrantes.

La dimensión global del fenómeno, junto con las mejoras en términos de precios, calidad e innovación hacen que la economía colaborativa se haya convertido en un fenómeno inevitable donde, a nivel internacional, muchas administraciones públicas han mejorado la normativa que depende de las mismas para permitir su operación en un campo de juego imparcial.

Esta revisión, además de realizarse desde el punto de vista sectorial, debe también abordar las materias horizontales, de forma que las mismas se adapten a las nuevas características del fenómeno y no generen cargas excesivas para los operadores

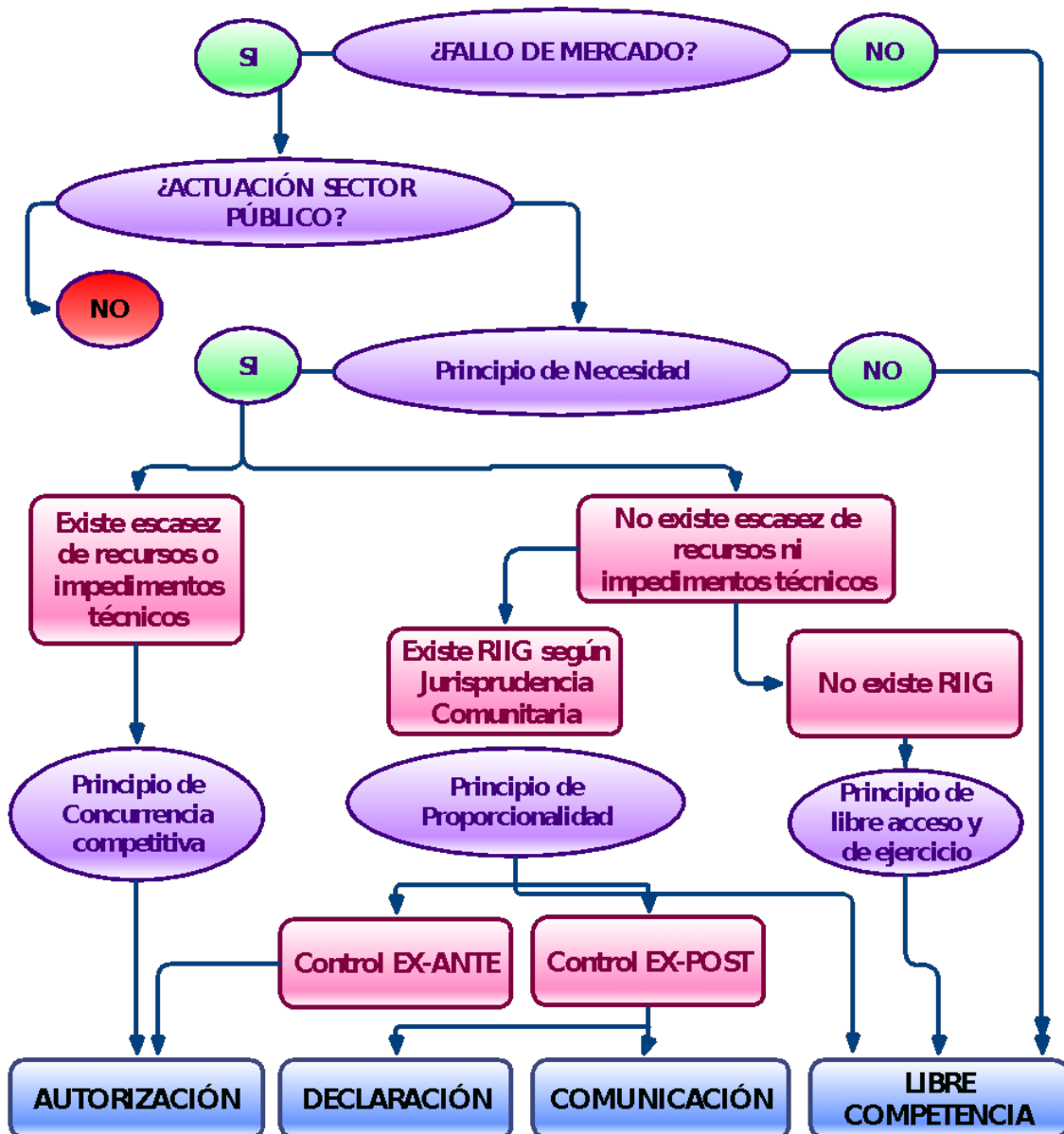
---

<sup>118</sup> Por ejemplo, Uber se enfrenta a dos demandas por competencia desleal en España: una interpuesta por la Asociación Madrileña del Taxi (AMT) en el Juzgado de lo Mercantil Nº 2 de Madrid y la segunda interpuesta por la Asociación Profesional Élite Taxi ante el Juzgado de lo Mercantil Nº 3 de Barcelona. Asimismo, BlaBlaCar se enfrenta a otra demanda por competencia desleal interpuesta por Confebús ante el Juzgado de lo mercantil número 2 de Madrid.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

nuevos ni los tradicionales, que restrinjan su acceso o participación en el mercado o supongan costes regulatorios innecesarios o excesivos.

### REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE



## 4. SECTOR DEL ALOJAMIENTO

### 4.1. Regulación aplicable al alojamiento

Uno de los sectores en los que la economía colaborativa tiene un mayor impacto, tanto en términos de entrada de nuevos agentes como en términos de inversión, es el sector del alojamiento temporal.

El desarrollo de las nuevas tecnologías y la oferta del alojamiento a través de plataformas han permitido reducir en gran medida los problemas de información asimétrica que existían entre las partes. Asimismo, los menores costes de búsqueda han permitido la entrada en el mercado de viviendas de particulares, lo que constituye una mayor oferta para los usuarios en términos de localización, calidad y precios.

La entrada de este tipo de alojamientos en el mercado está dando lugar a cambios regulatorios por parte de las administraciones públicas competentes. En ocasiones, flexibilizando y removiendo restricciones existentes en el marco regulatorio vigente para acoger este tipo de alojamientos en el mercado. En otras ocasiones, restringiendo la oferta de estas viviendas de uso turístico, como está siendo, por el momento, el caso más habitual entre las administraciones públicas en España.

El establecimiento de estas restricciones a la competencia requiere, previamente, del análisis desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente y la promoción de la competencia. Si el análisis concluyese que se trata de limitaciones no necesarias y desproporcionadas, deberían no introducirse o, si ya se encuentran en vigor, deberían eliminarse.

Dada la cantidad y diversidad de regulación aplicable a cada una de las modalidades de alojamiento temporal en España, el presente estudio se centra en el análisis de las denominadas viviendas de uso turístico, por ser aquella categoría dentro de la cual se enmarcan, en la actualidad, los nuevos modelos de prestación de servicios de alojamiento.

Debido al extenso desarrollo de la regulación en materia de alojamientos y la velocidad de desarrollo normativo restrictivo que está originando esta innovación disruptiva, las conclusiones y recomendaciones de este estudio no agotan de forma exhaustiva la labor consultiva de la CNMC en este sector.

Este fenómeno de economía colaborativa en el sector de alojamiento se observa en la puesta a disposición del mercado de viviendas o parte de ellas (habitaciones), que supone un incremento de la oferta total de alojamiento del mercado.



El mejor aprovechamiento de estas viviendas supone una mayor eficiencia en la utilización de recursos infrautilizados y, por tanto, redundante en un mayor bienestar para los usuarios.

Desde el punto de vista normativo, se establece una diferencia entre este tipo de alojamientos con los apartamentos turísticos. La principal diferencia normativa radica en que la denominada vivienda de uso turístico es una vivienda destinada a un uso residencial, que puede pertenecer a un particular, que se puede encontrar en una comunidad de vecinos, mientras que los apartamentos turísticos están destinados a un uso de servicios de alojamiento, ocupando normalmente todo un edificio destinado a este fin. Éstos, además, deben cumplir con una serie de requisitos adicionales, como poseer una recepción y zonas comunes, y se clasifican por categorías (indicadas con el número de llaves que se le asignan).

### **4.1.1. Normativa nacional de las viviendas de uso turístico**

La derogación mediante el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, de las normas que anteriormente ordenaban el sector<sup>119</sup> tuvo como consecuencia directa que, en ausencia de normativa autonómica en materia de viviendas turísticas, se aplicase de forma supletoria la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).

Bajo la regulación de la LAU, este tipo de alojamiento se encontraba regulado por la figura del arrendamiento por temporada. Bajo esta normativa se aplicaba la libertad de las partes para la contratación de este tipo de viviendas, sin que estuviera previsto requisito alguno de comunicación previa de este tipo de actividad a la Administración<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> El primer antecedente de regulación en España de viviendas de uso turístico fue mediante la Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico. Esta Orden surgió en un contexto de rápida expansión de la actividad económica en el sector turístico. La norma estuvo vigente desde el 1 de mayo de 1967 hasta el 5 de febrero de 2010.

El Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales estuvo vigente hasta el 5 de febrero de 2010. En su artículo primero define los apartamentos turísticos, mientras que en su artículo décimo sexto define las viviendas turísticas vacacionales, distinción que se basa en la agrupación o no de las unidades de alojamiento en bloques o conjuntos, las condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, así como en si su oferta se realiza empresarialmente o no.

<sup>120</sup> Según el artículo 4.2 de la LAU « los arrendamientos de vivienda se regirán por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de la presente ley y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil».

Sin embargo, con la modificación de la LAU mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas se modificó su artículo 5, en el que se recoge los tipos de arrendamiento que están excluidos del ámbito de aplicación de la LAU. En concreto, se añade una letra e) al artículo 5, que dispone la exclusión de *“la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”*.

Como consecuencia de este cambio normativo, en la actualidad, el alquiler de viviendas promocionadas en “canales de oferta turística” se remite a la regulación en materia turística, lo que entra dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas<sup>121</sup>.

La justificación de esta modificación se encuentra en el preámbulo de la Ley 4/2013, que argumenta que *“en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación”*.

De la lectura del preámbulo, el principal criterio para la exclusión de este tipo de viviendas de la aplicación de la LAU es su promoción en “canales de oferta turística”. La definición de estos canales no se encuentra recogida en la Ley. Se podría considerar que son canales de oferta turística las agencias de viajes, centrales de reserva, empresas de intermediación y organización de servicios turísticos, incluidos los canales de intermediación virtuales, y la inserción de publicidad en medios de comunicación relacionados con viajes<sup>122</sup>.

Desde el momento de la exclusión de las viviendas de uso turístico del ámbito de aplicación de la LAU, distintas Comunidades Autónomas han propuesto y aprobado sus respectivas normativas para regular el alquiler de viviendas de uso turístico, si

---

<sup>121</sup> La Constitución española establece en su artículo 148.1.18 que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias en materia de promoción y ordenación turística en su ámbito territorial, algo que han hecho todas ellas a través de sus estatutos de autonomía.

<sup>122</sup> Definición según el artículo 2 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se regulan las viviendas de uso turístico de Canarias, el cual ha sido impugnado por la CNMC.

bien algunas Comunidades como Cataluña o Baleares ya contaban con regulación específica para este tipo de alojamientos.

Aunque guardan algunas semejanzas en cuanto al tipo de requisitos y elementos que regulan, las distintas regulaciones y propuestas muestran también bastantes diferencias técnicas, incluso en lo que se refiere a la propia definición de vivienda de uso turístico. Adicionalmente, esta significativa dispersión normativa, si no justificada, podría constituir *de facto* una barrera de entrada a la actividad para los operadores del mercado.

### **4.2. Caracterización del sector de alojamiento temporal**

El turismo es un sector de capital importancia para la economía española. En el año 2012 alcanzó un valor añadido bruto de 112.035 millones de euros y un empleo de 2.123.700 ocupados, lo que representa respectivamente el 10,9% del PIB y el 11,9% del total de empleos en la economía española<sup>123</sup>.

Dentro del sector de turismo, el subsector de alojamiento turístico representa el 18,6% en términos de cifra de negocios y un 19% en términos de empleo<sup>124</sup>. El sector de alojamiento creció un 1,1% en 2013, continuando la tendencia de recuperación iniciada en 2011, después de acumular un descenso del 11,2% desde el inicio de la crisis económica<sup>125</sup>..

#### **4.2.1. Caracterización de la oferta**

La actividad de alojamiento temporal consiste en la prestación de hospedaje o residencia, a cambio de un precio, en la que se puede incluir la prestación de otros servicios complementarios<sup>126</sup>.

Este tipo de alojamiento incluye una gran variedad de establecimientos para los que no existe una clasificación europea ni nacional. Algunas Comunidades Autónomas, por simetría con las clasificaciones tradicionales en la oferta reglada hotelera, han regulado introduciendo diversas clasificaciones. Cada clasificación depende de cada Comunidad Autónoma, al ser la normativa turística competencia de éstas.

Aun así, desde el punto de vista normativo, las diversas clasificaciones incluyen, con pocas variaciones, las siguientes tipologías de alojamientos turísticos:

---

<sup>123</sup> Fuente: Cuenta Satélite del Turismo, INE.

<sup>124</sup> Según criterios del INE, el sector del turismo incluye los subsectores de alojamiento (18,6%), restauración (42,1%), transporte de viajeros (21,2%) y agencias de viajes (18,1%).

<sup>125</sup> Fuente: Encuesta Anual de Servicios, INE.

<sup>126</sup> Definición según distintas normativas autonómicas.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Tabla 1: Clasificación de alojamientos turísticos

<b>Hoteles</b>	Establecimientos comerciales abiertos al público que ofreciendo alojamiento turístico y otros servicios complementarios ocupan la totalidad de un edificio o parte independizada del mismo, constituyendo sus dependencias un todo homogéneo con entradas de uso exclusivo, y cumplen con una serie de requisitos técnicos mínimos establecidos en la regulación.
<b>Hoteles apartamentos</b>	Establecimientos que, además de reunir las características propias de los hoteles, disponen dentro de cada habitación de instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos.
<b>Hostales o pensiones</b>	Establecimientos que, ofreciendo alojamiento turístico en habitaciones y otros posibles servicios complementarios, no alcanzan los niveles y requisitos requeridos para ser considerados hotel.
<b>Apartamentos turísticos</b>	Establecimientos constituidos en edificios o conjuntos contiguos formados en su totalidad por apartamentos o estudios, como establecimiento único o como unidad empresarial de explotación, con los servicios turísticos correspondientes.
<b>Establecimientos de camping</b>	Establecimientos que ofrecen alojamiento mediante la puesta a disposición de superficies destinadas a acampar, pudiendo contar con una serie de servicios complementarios a sus usuarios
<b>Alojamientos rurales</b>	Establecimientos que ofrecen alojamiento turístico y otros posibles servicios complementarios, situándose en un medio rural dentro de núcleos de población de un tamaño limitado, con una serie de características establecidas en la normativa y que cumplen con unos requisitos de tranquilidad e integración en el paisaje.
<b>Viviendas de uso turístico</b>	Viviendas cedidas por su propietario, directa o indirectamente, a terceros, a cambio de contraprestación para una estancia temporal.

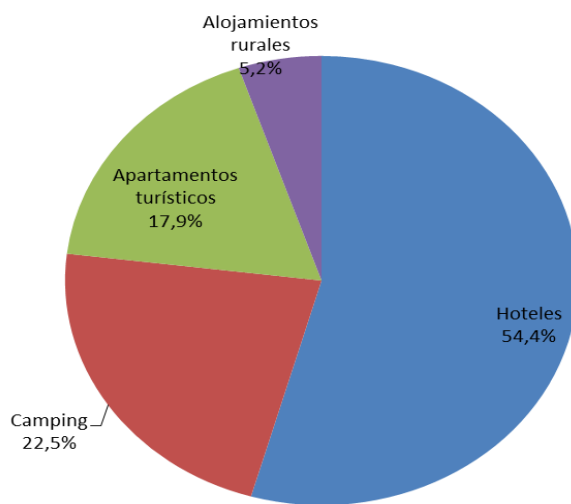
Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa de las CC.AA.

En cuanto a las plazas de alojamiento turístico, la oferta total en 2014 ascendió a 3.420.945 plazas, siendo la oferta hotelera la más numerosa con 1.862.329 plazas, el 54,4% del total, seguida de los camping con 768.613 plazas, los apartamentos

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

turísticos con 610.833 plazas y finalmente los alojamientos rurales con 179.170 plazas.

Gráfico 5. Plazas de alojamiento turístico en España en 2014.



Fuente: Directorio de alojamientos turísticos del INE.

En cuanto a la oferta total en España en el año 2014, había 203.112 alojamientos reglados, de los que la mayor parte correspondían a apartamentos turísticos con 162.428 establecimientos, el 80,5% del total, seguidos de los alojamientos rurales, que contaban con 19.241 establecimientos, los hoteles que ascendían a 19.207 establecimientos y finalmente los camping con 1.236 establecimientos.

Por tanto, los camping son el tipo de alojamiento con mayor número de plazas por establecimiento con 622 plazas por alojamientos, seguidos de los hoteles con 97 plazas por alojamiento, los alojamientos rurales con una media de 9 plazas y finalmente los apartamentos con una media de 3,7 plazas.

Cabe destacar que las viviendas de uso turístico no entran dentro de las estadísticas de oferta de alojamiento que realiza el Instituto Nacional de Estadística ni otras estadísticas oficiales. Por lo tanto, su oferta, aunque cada vez más abundante, no se encuentra aún recogida dentro de las cifras anteriores. No obstante, algunos

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

estudios apuntan a que la oferta supone el 25% del total de plazas disponibles<sup>127</sup>. Además, las tres principales plataformas colaborativas representan el 65% del mercado en España.

Tabla 2: Cuota de mercado de las principales empresas dedicadas al alojamiento P2P.

Plataforma Colaborativa	Cuota de Mercado
Airbnb	27%
HomeAway	24%
Niumba	14%
Wimdu	12%
Housetrip	8%
Rentalia	6%
BeMate	5%
VacacionesEspaña	3%
OnlyApartments	1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Contexto internacional y nacional. El turismo colaborativo. The Ostelea School of Tourism and Hospitality, EAE Business School. 2015.

La distribución por Comunidad Autónoma de los alojamientos ofertados en las tres principales plataformas colaborativas se analiza en el siguiente gráfico. Andalucía representa el 22,3% del total de alojamientos ofertados en España, seguida de Cataluña (21,8%) y Baleares (17,5%). La Comunidad de Madrid representa apenas un 3,1% de la oferta de viviendas para este tipo de uso. Canarias no alcanza el 10%.

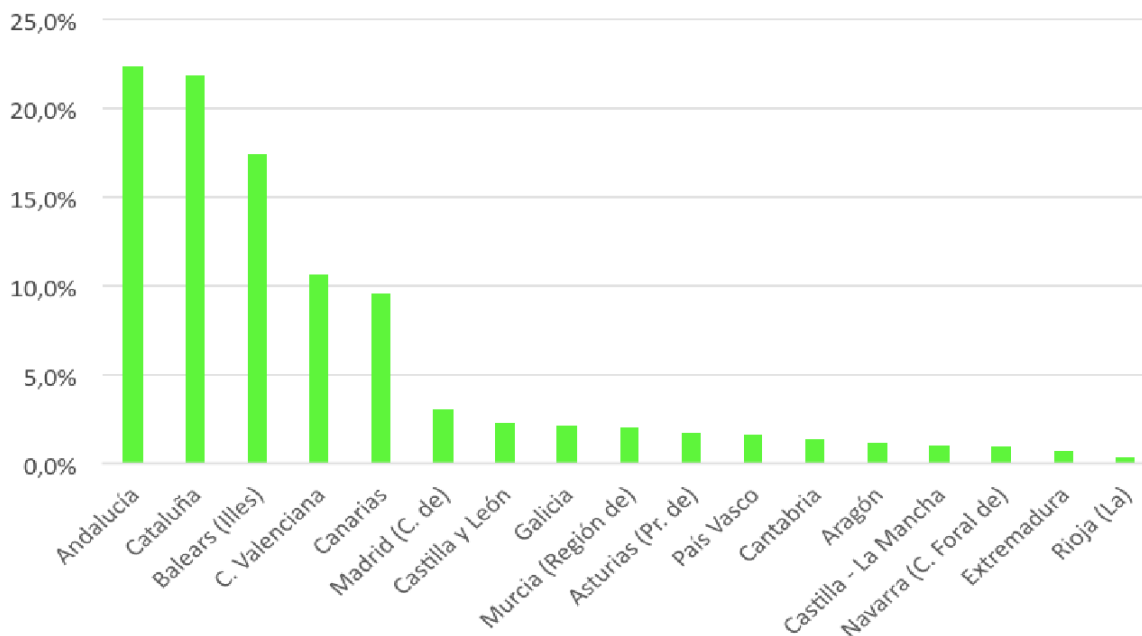
---

<sup>127</sup> Según el estudio Contexto internacional y nacional. El turismo colaborativo. The Ostelea School of Tourism and Hospitality, EAE Business School. 2015, la oferta de las tres principales plataformas P2P asciende a 589.651 plazas.

En otro estudio, Exceltur, asociación de empresas turísticas, de transporte, alojamiento, agencias de viaje y tour operadores, medios de pago, alquiler de coches, hospitales turísticos y centrales de reservas, [estima la oferta existente en España a cierre de 2014](#) en viviendas de uso turístico en 2,7 millones de plazas de las cuales 278.769 propiedades (representando 1,1 millones de plazas) están promocionadas a través de plataformas de internet.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 6: Distribución por CC.AA. de los alojamientos totales ofertados por las tres principales plataformas colaborativas de alojamiento

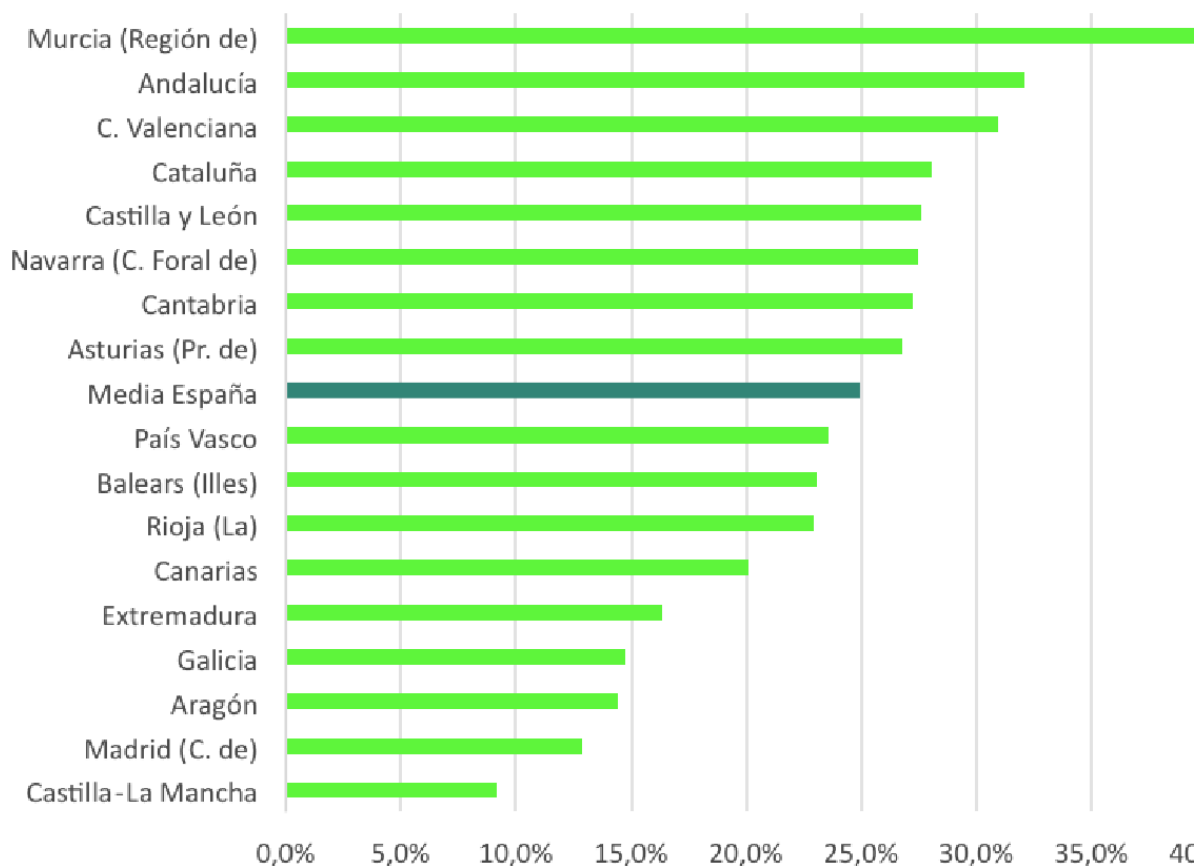


Fuente: Contexto internacional y nacional. El turismo colaborativo. The Ostelea School of Tourism and Hospitality, EAE Business School. 2015.

En cuanto al peso de las viviendas de uso turístico respecto al sector hotelero, Murcia es la Comunidad Autónoma que tiene un mayor porcentaje relativo (40,5%), seguida de Andalucía (32,1%) y la Comunidad Valenciana (30,9%). La media española se sitúa en el 25%. Las Comunidades Autónomas que presentan un menor porcentaje son Madrid (12,9%) y Castilla la Mancha (9,1%).

Gráfico 7: Peso de las viviendas de uso turístico respecto al sector hotelero por CC.AA.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES



Fuente: Contexto internacional y nacional. El turismo colaborativo. The Ostelea School of Tourism and Hospitality, EAE Business School. 2015.

En relación al impacto que tienen las viviendas de uso turístico de las plataformas colaborativas sobre la oferta de alojamiento tradicional, diversos estudios analizan su impacto en términos de precio y plazas ofrecidas. Según Zervas, G., Prosenio, D. y Byers, J.W.<sup>128</sup>, en Texas, un incremento de un 10% de la oferta de Airbnb, supuso una reducción de entre el 8 – 10% de los ingresos de los hoteles menos competitivos en los últimos cinco años. Se calcula que un incremento del 10% de la oferta de Airbnb ha supuesto una reducción del 0,37% del ingreso por habitación de hotel (por el contrario, un incremento del 10% de la oferta hotelera supondría, de media, una reducción del 1,5% del ingreso por habitación de hotel). La entrada de Airbnb habría afectado en mayor medida a los hoteles de calidad media – baja, a

<sup>128</sup> Zervas, G., Prosenio, D. y Byers, J.W. (2015).

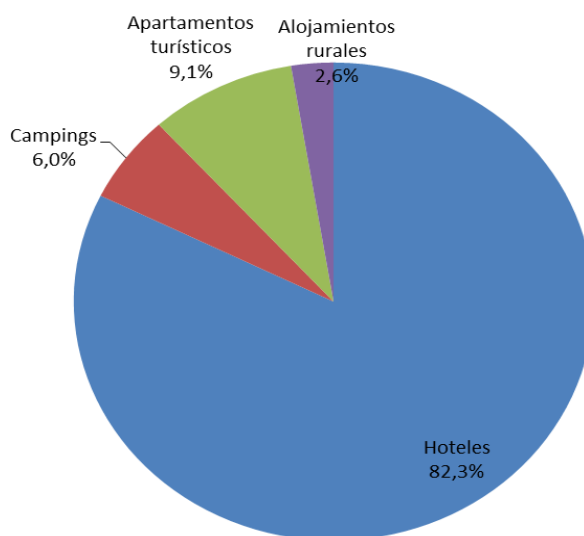


aquéllos que carecen de instalaciones de negocios y a los hoteles que no pertenecen a grandes cadenas hoteleras.

### 4.2.2. Caracterización de la demanda

En 2014 hubo un total de 106.438.071 viajeros<sup>129</sup> hospedados en alojamientos reglados (los cuales no incluyen las viviendas de uso turístico) en España, de los cuales el 51,1% correspondían a viajeros nacionales y el 48,9% a viajeros extranjeros. La gran mayoría de los alojamientos reglados correspondieron a hoteles y pensiones, que alcanzaron 87,6 millones de viajeros, seguidos de los apartamentos, con 9,7 millones, los campings con 6,3 millones y los alojamientos rurales con 2,8 millones.

Gráfico 8. Viajeros por alojamiento turístico reglado en 2014



Fuente: Encuestas de ocupación del INE.

Por número de pernoctaciones, en 2014 hubo un total de 401.215.822 pernoctaciones en alojamientos reglados, de las que el 35,4% correspondieron a viajeros nacionales y el 64,4% a viajeros extranjeros. Por tanto, la pernoctación media de los viajeros extranjeros fue más elevada, con 5 noches por viajero, mientras que la de los viajeros nacionales fue de 2,6 noches por viajeros<sup>130</sup>.

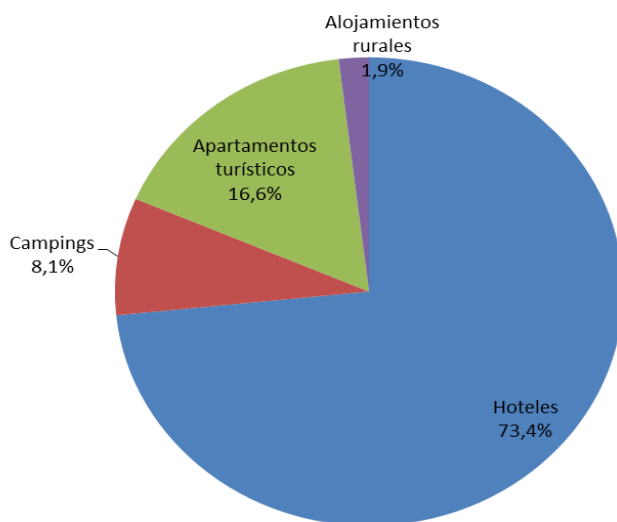
<sup>129</sup> Fuente: encuestas de ocupación del INE publicadas por [Turespaña](#).

<sup>130</sup> Fuente: encuestas de ocupación del INE publicadas por [Turespaña](#).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Por tipo de alojamiento, el mayor número de pernoctaciones correspondió a los hoteles y pensiones con 294,4 millones de pernoctaciones, seguidos de los apartamentos turísticos con 66,6 millones, los campings con 32,4 millones y los alojamientos rurales con 7,6 millones.

Gráfico 9. Pernoctaciones por alojamiento turístico reglado en 2014



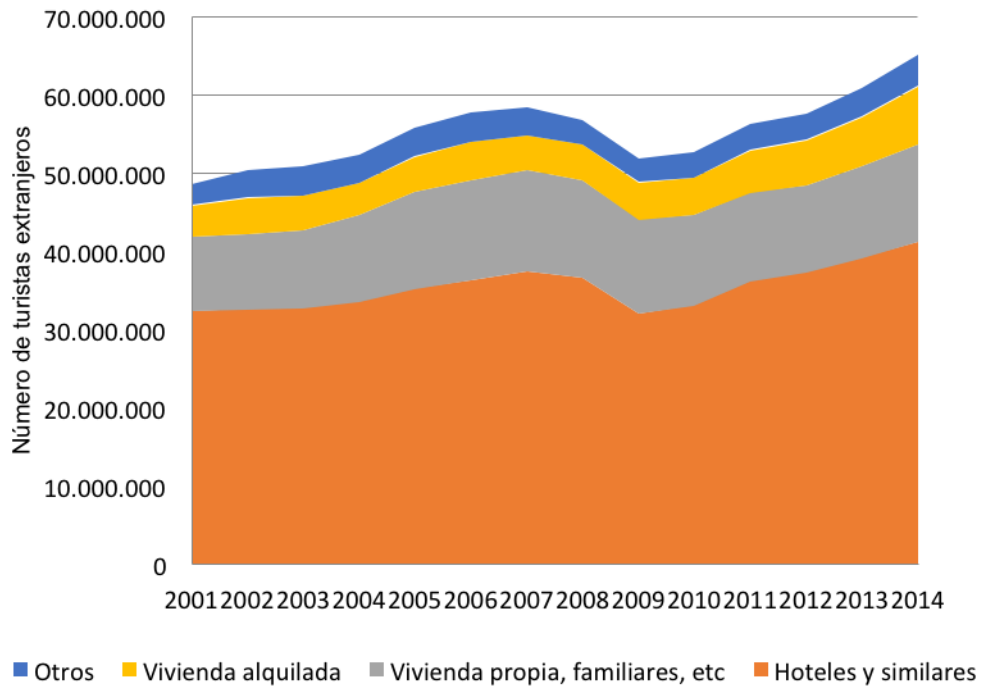
Fuente: Encuestas de ocupación del INE.

Si se comparan las estadísticas anteriores de viajeros en alojamientos reglados con las estadísticas de movimientos turísticos en frontera<sup>131</sup>, en 2014 entraron 64.995.275 turistas extranjeros en España, frente a los 52.037.040 que se alojaron en alojamientos reglados. Esta diferencia es explicada porque 12,5 millones de turistas, un 19,3% de los turistas extranjeros que llegaron a España, afirmaron haberse alojado en viviendas propias, de familiares o de amigos y 7,4 millones en viviendas alquiladas. Parece evidente que una parte importante de esta categoría de alojamiento se refiere a las viviendas de uso turístico, que actualmente no se encuentran recogidas en las estadísticas oficiales.

<sup>131</sup> Fuente: [Frontur](#), movimientos turísticos en fronteras.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 10. Evolución del número de turistas extranjeros por tipo de alojamiento

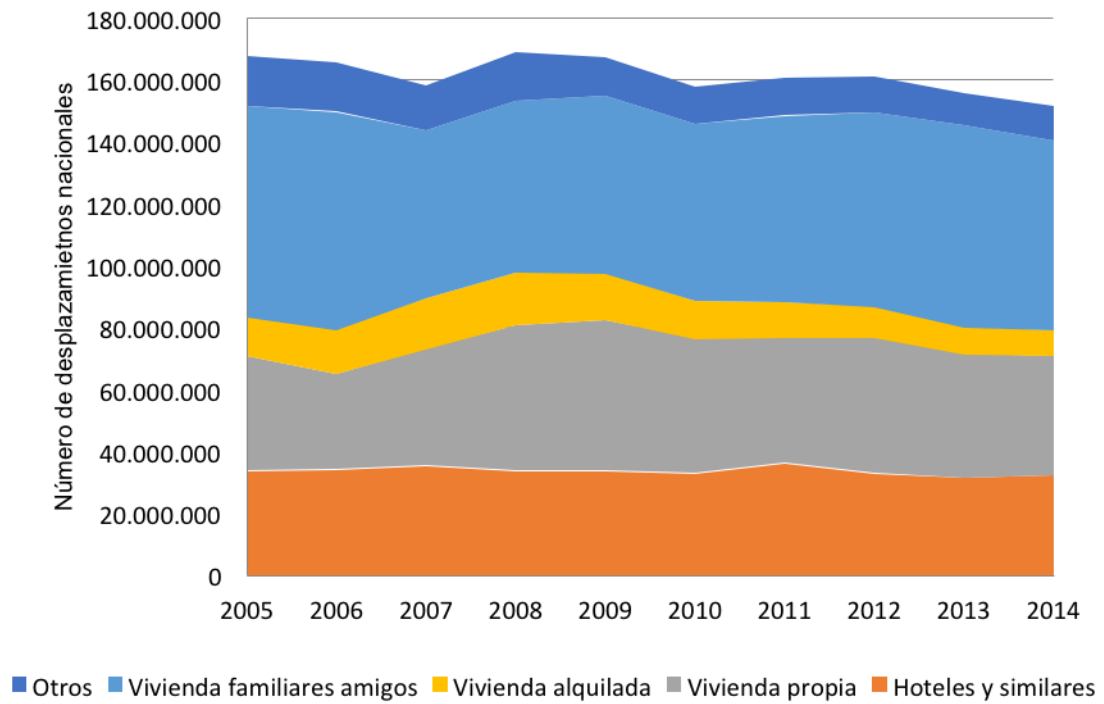


Fuente: encuesta Frontur, publicada por TurEspaña.

Analizando la evolución de los tipos de alojamiento elegidos por los turistas extranjeros, se observa que el número de turistas extranjeros descendió durante los años 2008 y 2009. Este descenso afectó principalmente al sector hotelero. La recuperación se inicia a partir del año 2009, hasta superar la cifra de turistas anteriores al inicio de la crisis, con un incremento en todos los tipos de alojamiento.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 11. Evolución del número de desplazamientos nacionales por tipo de alojamiento

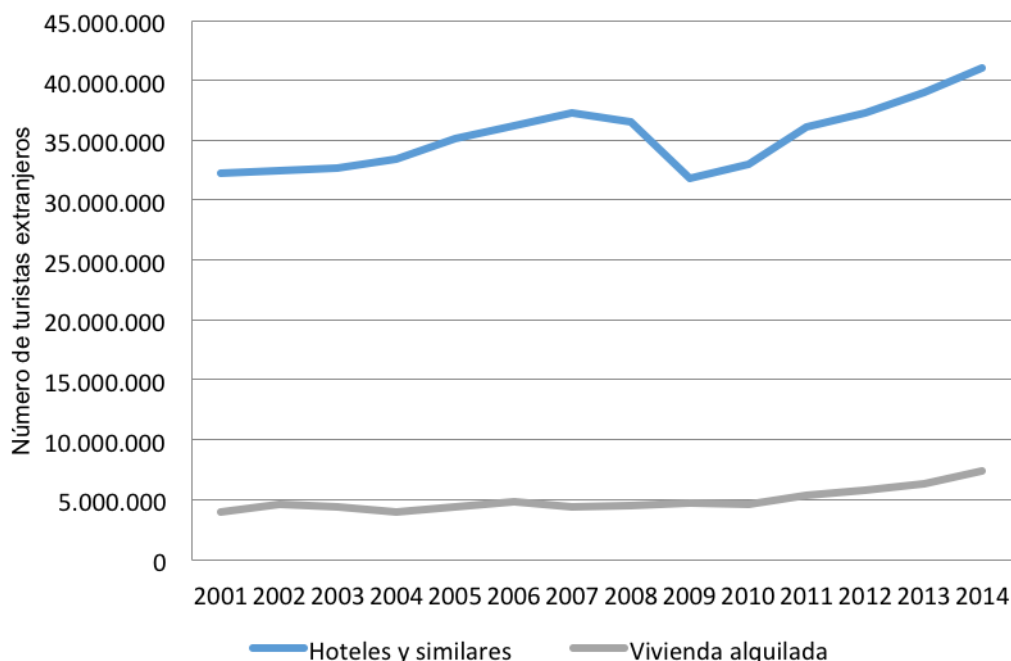


Fuente: encuesta Familitur, publicada por Turespaña.

En el caso de los turistas nacionales se observa que el número de desplazamientos ha descendido ligeramente desde el año 2008, afectando más a la vivienda propia y vivienda alquilada, que ha sido compensada por un incremento en los desplazamientos a vivienda de familiares y amigos.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 12. Evolución del número de turistas extranjeros alojados en hoteles y similares y en vivienda alquilada



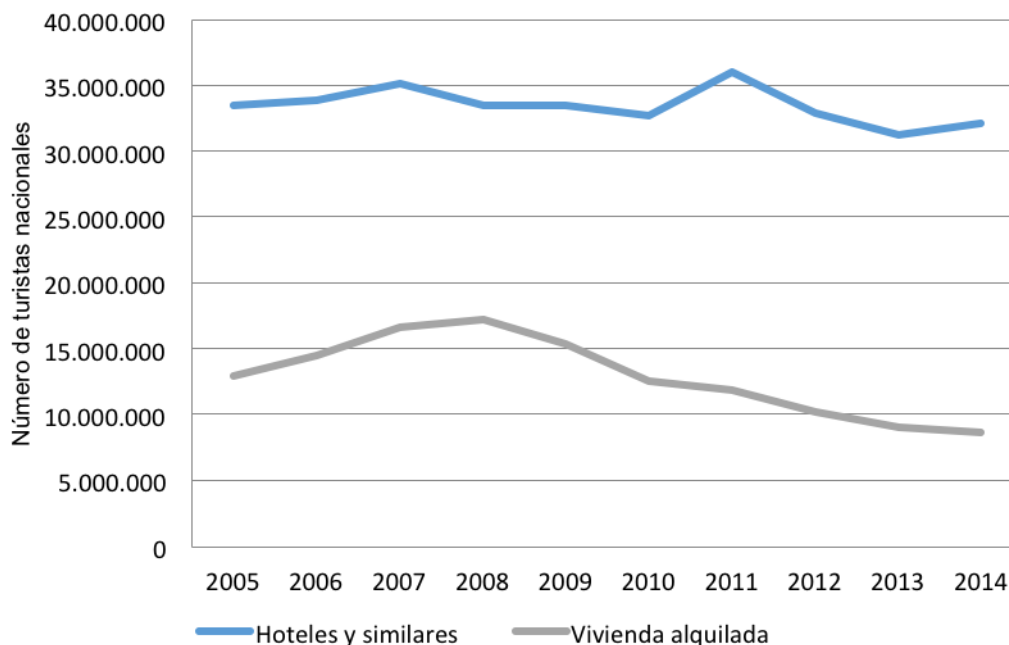
Fuente: encuesta Frontur, publicada por Turespaña.

Un análisis más concreto del alojamiento hotelero y las viviendas alquiladas<sup>132</sup>, revela cómo el efecto de la crisis fue más acusado para los visitantes extranjeros en el sector hotelero durante los años 2008 y 2009, con una recuperación significativa a partir de este año y hasta 2014 (un 28,8% de incremento en este periodo).

La evolución de vivienda alquilada por turistas extranjeros, incluyendo la vivienda de uso turístico, no tuvo la misma caída que la experimentada por el sector hotelero durante la crisis pero, al igual que el alojamiento hotelero, ha tenido un incremento del 59,7% desde el año 2010 hasta 2014.

<sup>132</sup> Las viviendas de uso turístico estarían incluidas dentro de la categoría de viviendas alquiladas según la clasificación realizada por Turespaña.

Gráfico 13. Evolución del número de alojamientos por turistas nacionales en hoteles y similares



Fuente: Encuesta Familiar, publicada por Turespaña.

En el ámbito nacional, el descenso de desplazamientos a hoteles y similares ha experimentado un descenso del 13,2% entre los años 2011 y 2013, iniciando una recuperación en 2014. El descenso en vivienda alquilada ha sido constante desde 2008 para los turistas nacionales, acumulando una caída en este periodo del 50%.

### 4.3. Análisis de la regulación de viviendas de uso turístico según los principios de regulación económica eficiente.

La normativa de las viviendas de uso turístico en España contiene numerosas restricciones de entrada y al ejercicio de la actividad. Estas restricciones deben ser analizadas desde los principios de necesidad y proporcionalidad.

En primer lugar, en numerosas exposiciones de motivos de la normativa autonómica analizada se incluyen motivaciones que carecen de la necesaria fundamentación económica, entre las cuales destacan:

- Protección contra el **intrusismo y la competencia desleal**<sup>133</sup>: En actividades económicas en las que no hay fallos de mercado que puedan motivar la

<sup>133</sup> Por ejemplo, en la exposición de motivos del Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad de Madrid se cita «la necesidad de acabar con situaciones de intrusismo y competencia desleal»

necesidad de proteger, desde el sector público, alguna razón de imperioso interés general existente, la mera alegación de intrusismo o competencia desleal no es una justificación para limitar la competencia erigiendo barreras a la entrada o al funcionamiento del mercado. Es más, incluso si existiesen dichas razones de imperioso interés general, la exclusión de nuevos entrantes al sector no es, de ningún modo, la alternativa regulatoria menos distorsionadora de la competencia. Por un lado, la existencia de posibles prácticas anticompetitivas por parte de operadores de mercado, incumbentes o nuevos entrantes, no justifica de forma previa (*ex ante*) la prohibición o limitación de acceso al mercado de alojamiento. La mera posibilidad o riesgo de que se pudiesen producir este tipo de comportamientos está previsto en la normativa horizontal, comunitaria y española, de defensa de la competencia. En consecuencia, dicha alegación no justifica la promulgación de nuevas barreras a la competencia ni debe ser obstáculo para la eliminación de las restricciones existentes a la entrada de nuevos agentes al mercado. En el caso de que se produjera comportamientos contrarios a la competencia, como en cualquier otro sector, existen mecanismos menos distorsionadores del mercado en la normativa de competencia para la persecución de este tipo de prácticas. La regulación no puede ampararse en estas presunciones para impedir la entrada en el mercado a nuevos operadores o dificultar su actividad.

- El presunto incumplimiento de las **obligaciones fiscales**<sup>134</sup>: El cumplimiento de la normativa tributaria se exige a todos los agentes que realizan una actividad económica que constituya el hecho imponible. En caso de incumplimiento, existen mecanismos de intervención específicos, por ejemplo a través de la Agencia Tributaria, para su detección, investigación y, en su

---

*constantemente denunciadas por las asociaciones del alojamiento madrileño y, en cualquier caso, poner freno a una oferta que podría estar ejerciendo una actividad opaca a las obligaciones fiscales que son exigibles al resto de los establecimientos turísticos ».*

De igual forma, en el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos de Andalucía se cita como motivación que « *en los últimos años se vienen produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal que van en contra de los destinos turísticos ».*

<sup>134</sup> En el [proyecto de decreto](#) de la Xunta de Galicia para la regulación de viviendas turísticas se cita como motivos de la regulación « *las problemáticas más relevantes vinculadas a esta actividad son de diversa índole, impacto económico-social, fiscalidad y tributación, garantía y seguridad de las personas usuarias, calidad de la oferta, molestias generadas a los residentes y ciudadanos, intrusismo y competencia desleal, entre otras ».*

caso, sanción. Por ello, un posible incumplimiento de obligaciones fiscales no debe ser una razón para limitar la entrada en el mercado a nuevos operadores ni introducir restricciones a su actividad no justificadas en los principios de la regulación económica eficiente.

- La existencia de **sobreoferta** en el mercado<sup>135</sup>: La existencia de un pretendido desequilibrio en el mercado por parte de la demanda o de la oferta, no justifica la intervención de las administraciones públicas a través de una normativa que erija barreras de entrada en el mercado<sup>136</sup>. En ausencia de fallos de mercado, los propios mecanismos de mercado darán una respuesta más eficiente al supuesto exceso de oferta o de demanda, modificando los precios y las cantidades de intercambio, así como, en su caso, alterando el número de operadores. Ante la existencia de fallos de mercado como, por ejemplo, externalidades negativas derivadas de la congestión o polución que podría originar un “número excesivo de visitantes” o un “número excesivo de alojamientos”<sup>137</sup>, es siempre más eficiente de acuerdo con el principio de la proporcionalidad, el establecimiento de instrumentos menos distorsionadores vía precios. En particular, diversos instrumentos pigouvianos, como los impuestos, están capacitados para internalizar dichas posibles externalidades negativas, reflejando el precio social en caso de que éste no esté inicialmente recogido por el precio de mercado. En el ámbito del alojamiento turístico muchas ciudades han establecido los denominados “impuestos o tasas turísticas” para que el precio final aproxime más correctamente el coste social derivado de la externalidad<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> En el [Decreto 79/2014, de 10 de julio](#), de la Comunidad de Madrid se cita que una de las motivaciones de la norma es « *paliar los efectos de la inmersión en el ámbito turístico de una sobreoferta descontrolada de viviendas destinadas al uso turístico* ».

<sup>136</sup> Según reiterada jurisprudencia, las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (C-169/07 ; C-171/07 y C-172/07). Sin embargo, los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general (C-96/08; C436/00).

<sup>137</sup> En ocasiones algunas administraciones y los propios incumbentes alegan simultáneamente un exceso de oferta (demasiados alojamientos) y un exceso de demanda (demasiados visitantes) indicando al mismo tiempo que el turismo es un sector prioritario que hay que potenciar.

<sup>138</sup> El impacto medioambiental del turismo en forma de externalidades negativas de ocupación, sobreexplotación y contaminación ha sido abordado por diversas organizaciones, como la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) que en su estudio, denominado «señales medioambientales», toma como ejemplo las Islas Baleares, donde se reciben anualmente casi 11 millones de turistas mientras su población permanente asciende a 800.000 personas.



### Regulación de externalidades negativas de la actividad de alojamiento

En julio de 2015, el Ayuntamiento de Barcelona anunció una moratoria en la concesión de licencias de alojamientos turísticos por un período de un año para la elaboración de un plan especial de regulación de alojamientos turísticos<sup>139</sup>. Previamente, en el año 2014, el Ayuntamiento había anunciado una moratoria que afectaba de manera exclusiva a las denominadas viviendas de uso turístico.

La justificación esgrimida desde el Ayuntamiento de Barcelona para la imposición de esta moratoria fue garantizar la convivencia entre vecinos y turistas. Esto supone afirmar que la actividad de este tipo de viviendas tiene asociadas una serie de externalidades negativas para los vecinos (ruidos, inseguridad, limpieza de zonas comunes, etc.) superiores a las externalidades positivas que pudiesen tener (mayor actividad económica, mayor empleo, etc.) y que se suponen específicas de las viviendas de uso turístico, no dándose en otro tipo de vivienda o alojamiento.

Ante la existencia de externalidades negativas, la teoría económica propone dos tipos de soluciones para internalizarlas y llegar a un equilibrio más próximo al óptimo social.

Una posible solución sería una limitación de cantidades mediante una regulación en la cual se establezca la cantidad máxima de viviendas que se pueden poner en el mercado. Este límite se fijaría de forma que el efecto negativo externo sea el óptimo desde un punto de vista social, lo cual no implica que sea cero. Posteriormente debería asignarse dicha cuota por un procedimiento competitivo que no incurra en comportamientos discrecionales, generación ineficiente de rentas, por ejemplo, por proximidad al regulador, u otras posibles ineficiencias asignativas.

El establecimiento de una moratoria no supone en ningún caso una solución óptima desde el punto de vista de limitación de cantidades, ya que la moratoria implica el mantenimiento del *statu quo* existente en el momento de su establecimiento, sin que se haya realizado ningún tipo de análisis de la cantidad de viviendas de uso turístico desde un punto de vista social. Además, supone una discriminación de los nuevos entrantes frente a los agentes que ya operan en el mercado, creando de esta forma una reserva de actividad para estos últimos que genera rentas extraordinarias derivadas del incremento de precio que supone la limitación de la oferta y el fortalecimiento, *ceteris paribus*, del poder de mercado de los incumbentes.

La limitación de cantidades sería una especie de creación de mercado de derechos<sup>140</sup>, donde se subastarían o se crearían títulos que habilitaran para el alojamiento turístico, hasta un número

<sup>139</sup> La Autoridad Catalana de Competencia (ACCO) ha publicado una [nota](#) sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona en la que, además de dudas de naturaleza legal, pone de manifiesto « que esta decisión tomada por el consistorio municipal de Barcelona comporta efectos negativos relevantes para la competencia en el mercado que conducen a que surjan, como mínimo, dudas sobre la proporcionalidad de la medida (que los beneficios que con ella se consiguen sean superiores a los costes que genera)».

<sup>140</sup> Según el Teorema de Coase, en presencia de costes de transacción irrelevantes e información perfecta, si se asignan derechos de propiedad sobre los efectos externos que generen los distintos bienes producidos o consumidos a los agentes económicos que los generen o a los que se vean afectados por ellos, y se crea un mercado competitivo donde estos derechos de propiedad puedan ser libremente intercambiados, entonces la asignación de recursos resultante será óptima. Coase, R. H. (1960).

que corresponda con el óptimo social. A diferencia de la moratoria, los potenciales entrantes y los propios operadores ya instalados en otras zonas no verían privado su acceso al mercado, pues esos títulos podrían intercambiarse en mercados secundarios. Asimismo, se podría crear una reserva para nuevos entrantes asociada al aumento anual de la capacidad turística que se considere socialmente óptima. En todo caso, es difícil poder llegar a determinar el número óptimo de viviendas y su ubicación, siendo necesario un volumen de información y tratamiento de datos, que pueden hacer el proceso excesivamente costoso con la tecnología actual.

Otra solución generalmente más eficiente para internalizar externalidades se basa en la intervención vía precios. El establecimiento de un impuesto o una tasa puede reflejar el coste social de la externalidad, resultando más eficiente ya que resuelve el problema de la externalidad en su origen, reduciendo la distorsión competitiva y regulatoria sobre el mercado.

Una tercera alternativa sería combinar ambas herramientas, creando un impuesto que actúe como suelo de precio de las eventuales externalidades negativas y un mercado de derechos que permita dar una mayor flexibilidad a la hora de poner precio a dicha externalidad.

En cualquier caso, una intervención vía precios resulta en este mercado siempre preferible a una intervención vía cantidades, pues no se elimina la participación de nuevos entrantes y se deja al mecanismo de mercado, más eficiente y flexible en este caso que la asignación administrativa, la determinación de la cantidad de alojamiento socialmente óptima.

A continuación se analizan las restricciones más comunes que se han identificado en la normativa autonómica, bajo la óptica de la regulación económica eficiente.

#### **4.3.1. Declaración responsable a la Administración competente sobre el cumplimiento de la regulación aplicable, de forma previa al inicio de la actividad e inscripción de la vivienda en un registro.**

En principio, la exigencia de una declaración responsable frente al régimen de autorización supone la eliminación de una barrera, que facilita la entrada a nuevos operadores y evita un pronunciamiento *ex ante* de la Administración, lo que supone una reducción de los costes administrativos y de tiempo para los operadores de forma más alineada a la regulación económica eficiente<sup>141</sup>.

No obstante, numerosas normativas autonómicas contemplan la exigencia conjunta de presentar la denominada declaración responsable y realizar la inscripción en un registro, condicionando el inicio de la actividad a la confirmación por la administración de la inscripción. Esta triple exigencia anula el objetivo inherente al régimen de declaración responsable, consistente en dinamizar el mercado,

---

<sup>141</sup> Vid. Capítulo IV de la LGUM. En concreto, el artículo 17 desarrollo los principios de necesidad y proporcionalidad.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

convirtiéndola *de facto* en una autorización administrativa incompatible con la normativa española y, entre otras, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

En este sentido, la CNMC<sup>142</sup> se ha pronunciado, indicando que este tipo de declaración y registro “*supone someter la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico a un régimen de autorización administrativa, de conformidad con los artículos 4.6 y 9 y el considerando 39 de la Directiva 2006/123, así como de los art. 3.8 y 5 de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*”.

El artículo 4.6 de la Directiva define el régimen de autorización como *cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio*.

Asimismo, el considerando 39 de la Directiva clarifica que el régimen de autorización comprende, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los que se conceden autorizaciones, licencias, etc., así como la obligación para poder ejercer la actividad de estar inscrito, entre otros, en un registro.

La lectura conjunta de ambas disposiciones permite afirmar que el doble requisito de declaración responsable e inscripción en registro se puede englobar dentro del régimen de autorización. Asimismo, de la lectura del artículo 9.1 de la Directiva de Servicios y el artículo 5 de la Ley 17/2009 se concluye la excepcionalidad del régimen de autorización y, en todo caso, debe regirse por los principios de regulación económica eficiente propios de la normativa española y, en especial, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado<sup>143</sup>.

Las características propias de las viviendas de uso turístico y la innovación que están representando (los oferentes pueden ser particulares, pueden ofertarse a menores precios, experiencias más personalizadas, etc) requiere que, en su caso, tengan una regulación flexible. El exceso de trámites administrativos y el coste de los mismos pueden suponer una carga excesiva y desincentiva la participación en estos nuevos mercados.

---

<sup>142</sup> [IPN/CNMC/007/15](#) Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón.

<sup>143</sup> Entre otros, Vid. [artículos 16, 17 y 18](#) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Además del efecto restrictivo que genera este triple requisito autorizativo en la actividad, la exigencia del registro genera un obstáculo adicional que puede considerarse innecesario. La publicidad e información pretendida por este mecanismo administrativo podría ya estar cubierta con los nuevos desarrollos tecnológicos de las plataformas colaborativas que geolocalizan el local y recogen la realización de las transacciones efectuadas entre los usuarios, facilitando de una forma menos costosa para el sector público y más flexible para todos los agentes implicados abundante información sobre las características del alojamiento, su ubicación, precios, grado de satisfacción de usuarios previos o contacto del oferente.

Este hecho supone un menor coste para los usuarios y una mayor agilidad en el mercado para los agentes y, en último término, una mayor tensión competitiva que favorece una mejor relación calidad/precio, mayor variedad e innovación.

### **Declaración responsable y Registro de las viviendas de uso turístico**

La normativa autonómica analizada exige en todas las Comunidades Autónomas una declaración responsable por parte de los oferentes de las viviendas de uso turístico, acompañada de la inscripción obligatoria en un registro público.

Tal es el caso de la normativa de la Comunidad de Madrid (artículo 17 del Decreto 79/2014), Cataluña (artículo 6 Decreto 159/2012 y artículos 221-4 del Proyecto de Decreto de reglamento de turismo de Cataluña), Baleares (art 27 Ley 8/2012), Comunidad Valenciana (art. 6 y 8 del Decreto 92/2009), Andalucía (art. 9 del Decreto 28/2016), Aragón (art. 14 del Decreto 80/2015), la normativa de Canarias (art. 12.3 del Decreto 113/2015), Galicia (artículo 39 del proyecto de Decreto) y País Vasco (artículo 25 del proyecto de Ley de Turismo).

Esta exigencia de registro está desalineada con la regulación económica eficiente y se opone a la tendencia que se observa en algunas ciudades europeas que han realizado un esfuerzo por reducir las barreras administrativas para este tipo de viviendas.

París, Ámsterdam y Londres han aprobado nueva normativa tendente a reducir o eliminar los trámites burocráticos asociados a la actividad de vivienda de uso turístico y no exigen registro.

En Francia se realizó en 2014 una modificación en la ley de vivienda<sup>144</sup> que permite que las viviendas habituales, entendidas éstas como aquellas en las que se vive al menos 8 meses al año, pueden ser cedidas a visitantes, en todo o en parte, sin ningún tipo de autorización previa, declaración responsable o comunicación.

En Amsterdam las residencias habituales pueden ser cedidas en todo o en parte, con una limitación de 4 huéspedes, si se asegura que el alojamiento es adecuado. La cesión de la vivienda de menos de 60 días al año es considerada como una actividad no profesional no sujeta a

<sup>144</sup> "Loi ALUR"- LOI n° 2014-366, 24 de marzo de 2014

autorizaciones ni obligaciones adicionales.

En Londres, la reciente ley de desregulación clarifica que el uso de una propiedad residencial para la cesión ocasional a terceros no comporta un cambio de uso que requiera de autorización. La nueva ley permite que cualquier residencia, ya sea habitual o secundaria, pueda ser cedida hasta 90 días al año sin necesidad de autorización. Las cesiones de más de 90 días al año estarían sujetas a autorización. La mayor parte de las 24.100 viviendas turísticas disponibles en Londres en 2015 acogieron a huéspedes durante un total anual inferior a 50 días al año<sup>145</sup>.

### **4.3.2. Publicación del número de registro de la vivienda en el Registro de viviendas turísticas de la Comunidad autónoma correspondiente en toda publicidad que se realice para la comercialización de la vivienda**

La exigencia de publicación del número de registro<sup>146</sup> en la publicidad que se realice del alojamiento podría presentarse como una medida que persigue dar una mayor publicidad a la vivienda. Sin embargo, su carácter no voluntario es indicio de que en realidad supone una restricción adicional a la entrada de los operadores, particulares o empresas, a este nuevo mercado.

Es decir, existe un riesgo cierto de que este requisito se utilice para transformar la inscripción en el registro administrativo de la Comunidad autónoma en una autorización habilitante de inicio de la actividad, perdiendo sus características de mero registro informativo. Al condicionar la publicidad del alojamiento, actividad fundamental para dar a conocer el alojamiento a posibles usuarios, a la inscripción efectiva en un registro, se condiciona *de facto* el inicio de la actividad a la comunicación por el sector público de su número de inscripción.

Este requisito también equivaldría a un régimen de autorización previa de actividad, lo que resultaría contrario a la regulación comunitaria en materia de servicios, tendente a la eliminación de trámites innecesarios, a su transposición a la legislación nacional<sup>147</sup> así como a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

---

<sup>145</sup> Fuente : [Airbnb](#).

<sup>146</sup> Los portales Airbnb y HomeAway [han sido multados](#) en 2015 por el Ayuntamiento de Barcelona por incumplimiento de este requisito de la regulación de alojamientos turísticos de Cataluña. La Generalitat Valenciana ha abierto 24 expedientes sancionadores a ocho plataformas que anuncian viviendas turísticas por internet por incluir alojamientos de los que no consta el número de registro de Empresas (Airbnb, Booking, Fotocasa, Mil Anuncios, HomeAway, Niumba, Onlyapartments y Muchosol).

<sup>147</sup> Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

### Publicación del número de registro de la vivienda

El art. 17.5 del Decreto de la Comunidad de Madrid, art. 73.5 de la Ley de Turismo de Cataluña, art. 7.3 del Decreto de Canarias y art. 9.4 del Decreto de Andalucía, exigen la inscripción de la vivienda temporal en un registro para proceder a su publicidad. Este requisito condiciona la oferta a la inscripción en el registro, lo cual *de facto* lo convierte en un régimen de autorización.

### 4.3.3. Número máximo o mínimo de días de estancia por la que se puede ceder una vivienda de uso turístico

El establecimiento de un número de días máximo o mínimo para ofertar una vivienda de uso turístico supone una restricción a la competencia injustificada. Adicionalmente sería discriminatoria, pues esta restricción se aplica de manera exclusiva a las viviendas temporales y no a otro tipo de alojamientos turísticos, como los hoteles o los apartamentos turísticos. Se está, por tanto, aplicando un tratamiento asimétrico a distintos tipos de alojamientos sin que exista una justificación económica para ello.

Desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente, esta limitación del número de días no responde a la existencia de ningún fallo de mercado, sino más bien, a la protección de los intereses particulares de los incumbentes que de esta forma evitan la entrada de nuevos competidores en un segmento del mercado.

Por una parte, el establecimiento de un número limitado de días reduce, *ceteris paribus*, la oferta de alojamientos en el mercado. Los usuarios que quieran alojarse por un período inferior o superior al plazo fijado administrativamente en la normativa no podrían acceder legalmente a este tipo de alojamiento<sup>148</sup>.

En definitiva, se trataría de una medida de carácter discrecional, a evitar en las normativas en esta materia. La misma favorece sólo a los operadores económicos ya establecidos en el mercado perjudicando a la competencia. Esta restricción no encuentra justificación en la existencia de ningún fallo de mercado y, *de facto*, expulsa del mercado a potenciales oferentes, con el consiguiente impacto en términos de competencia: menor oferta para los usuarios, un incremento de los precios a igual calidad y un desincentivo a la innovación.

---

<sup>148</sup> La media de días de estancia de los usuarios de Airbnb en España asciende en estos momentos a 4,16 días.

## Decreto 79/2004, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid

En el Decreto de viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, el artículo 17.3 dispone que las viviendas de uso turístico no podrán contratarse por un período inferior a cinco días. De acuerdo con datos estadísticos sobre la estancia media de los viajeros por provincias del año 2013 de la Encuesta de Ocupación Hotelera del INE, el número medio de pernотaciones en establecimiento de tipo hotelero de los turistas en la Comunidad de Madrid varía entre 1,6 y 3,2 días, dependiendo de la categoría y el mes del año, por lo que, *de facto*, se estaría prácticamente expulsando del mercado a la nueva oferta de alojamientos. Atendiendo a esta restricción, la CNMC ha recurrido el Decreto, al amparo del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, ya que considera que restringe la capacidad de elección del consumidor (eliminando del mercado a cierto tipo de operadores que no superen esos requisitos mínimos) y eleva los costes de los operadores, lo que se verá reflejado en el precio que los consumidores deberán pagar por el alojamiento.

*Tabla 3. Estancia media de los viajeros por provincias, categoría y meses. Comunidad de Madrid. 2013*

	Total	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Diciembre
Total	1,93	1,92	1,87	1,95	1,92	1,92	1,89	1,92	1,96	1,96	1,97	1,95	1,93
Total estrellas de oro	1,86	1,82	1,77	1,88	1,85	1,85	1,83	1,83	1,89	1,89	1,9	1,86	1,87
Cinco estrellas de oro	2,11	2,14	1,99	2,22	2,14	2,04	2,16	2,15	2,26	2,14	2,06	2,03	2,06
Cuatro estrellas de oro	1,82	1,78	1,74	1,83	1,8	1,83	1,79	1,8	1,87	1,85	1,87	1,84	1,87
Tres estrellas de oro	1,83	1,8	1,77	1,88	1,86	1,85	1,81	1,79	1,85	1,86	1,9	1,82	1,78
Dos estrellas de oro	1,86	1,75	1,75	1,81	1,82	1,77	1,82	1,84	1,9	1,97	1,97	2,03	1,9
Una estrella de oro	1,69	1,6	1,61	2,01	1,71	1,73	1,69	1,52	1,57	1,67	1,76	1,71	1,64
Total estrellas de plata	2,57	2,73	2,65	2,57	2,52	2,52	2,46	2,77	2,64	2,6	2,49	2,61	2,36
Dos y tres estrellas de plata	2,22	2,25	2,22	2,28	2,2	2,26	2,13	2,14	2,28	2,25	2,17	2,27	2,23
Una estrella de plata	3,01	3,24	3,15	2,93	3,01	2,84	2,94	3,5	3,1	3,08	2,97	3,06	2,52

*Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Ocupación Hotelera.*

En el artículo 2.c del Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico se establece un periodo máximo inferior o igual a un mes de duración.

Como ejemplo de malas prácticas, en la ciudad de Nueva York está prohibido el alquiler de las viviendas de uso turístico por un período inferior a 30 días. Esto tiene unos efectos anticompetitivos, incluso, más acentuados, ya que el período de exclusión del mercado de este tipo de alojamientos es mayor.

Por otro lado, de forma favorable a la competencia, la normativa de Francia, así como la de las ciudades de Londres, Ámsterdam y San Francisco, no establecen número mínimo de días.

### **4.3.4. Limitación del tipo de alojamiento que se puede ceder y la localización de la vivienda.**

Algunas Comunidades Autónomas establecen limitaciones relativas al tipo de viviendas objeto de cesión temporal, excluyendo ciertas tipologías.

Típicamente la exclusión se refiere a los pisos en régimen de propiedad horizontal, lo que en determinadas áreas, por ejemplo en aquellas de carácter urbano, reduce significativamente las posibilidades de acceder a la actividad y de obtener una mayor oferta y variedad por parte de los usuarios.

Más aún, en una misma localización, las viviendas en régimen de propiedad horizontal suelen tener un precio medio inferior a las viviendas unifamiliares o pareadas, por lo que se estaría discriminando a favor de una oferta de un tipo de viviendas específico, en este caso de mayor precio medio, cerrando el mercado a aquellos usuarios cuyas preferencias se basan en menores precios o en una oferta distinta a aquella ofrecida por el sector tradicional.

Además, la exclusión desde la normativa de la Comunidad Autónoma de este tipo de alojamientos afecta a un elevado número de potenciales oferentes: todos los particulares que residen en estas viviendas, a los que se impone una restricción desde un ámbito administrativo lejano a la problemática de cada propiedad horizontal particular. Asimismo, sería discriminatorio pues no se aplica al resto de tipologías de alojamiento y favorece a los incumbentes, ya que a menor oferta, mayores rentas no competitivas generadas en los alojamientos autorizados a acceder al mercado.

Por otra parte, existe normativa autonómica que restringe la actividad de las viviendas de uso turístico a determinadas zonas predeterminadas administrativamente. Esta medida no encuentra tampoco justificación en un fallo de mercado identificado. Por el contrario, privilegiaría los intereses de los operadores turísticos, tradicionales o no, que ya operan en ese mercado, aislándoles de la presión competitiva que genera la mayor oferta y variedad de viviendas turísticas, creando barreras geográficas dentro del mercado local y regional en perjuicio de consumidores y usuarios.

Otras restricciones de acceso al mercado basadas en la localización de la vivienda pueden surgir como consecuencia de la calificación urbanística del suelo en el que se ubique la vivienda<sup>149</sup>. Cualquier remisión de la normativa de viviendas de uso

---

<sup>149</sup> La moratoria a nuevos alojamientos turísticos, incluyendo las viviendas de uso turístico, decretada por el Ayuntamiento de Barcelona, mencionada con anterioridad en el presente estudio, está basada



turístico a la normativa urbanística local supondría que, aun cuando exista una norma autonómica que permita la cesión de las viviendas, en la práctica esta cesión podría ser impedida indirectamente por el planeamiento urbanístico. Una vivienda de uso turístico es, como su propio nombre indica, una vivienda destinada a un uso residencial, sin perjuicio de que la vivienda, o una parte de ella, pueda ser objeto de una cesión temporal. Por tanto, por su propia naturaleza, la cesión de viviendas de uso turístico debe ser compatible con un suelo de calificación residencial, no pudiendo exigírseles la calificación de suelo terciario para realizar dicha cesión<sup>150</sup>.

Los posibles problemas de sobre-oferta o congestión en determinadas áreas no son una justificación para prohibir la oferta y la entrada en el mercado. Ya se ha analizado la existencia de mecanismos alternativos más eficientes y menos distorsionadores de la competencia (fundamentalmente mecanismos vía precios) que resuelven el problema de la externalidad en el origen. Además, en caso del establecimiento de estos mecanismos, deberían aplicarse a todos los agentes que contribuyan a la congestión, es decir extenderlo a todo tipo de alojamientos, y no exclusivamente a una determinada categoría de operadores.

---

en la aplicación de normativa urbanística. En concreto, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

<sup>150</sup> En este sentido, cabe citar el estudio de la extinta CNC sobre [Problemas de Competencia en el Mercado del Suelo en España](#) en el cual se recomienda “sustituir la zonificación característica del urbanismo español, muy detallada, de carácter intervencionista, y determinada ex-ante, por la utilización, con carácter general y fundamental, de reglas o estándares que sirvan para corregir las externalidades vinculadas a usos incompatibles pero que a la vez posibiliten que el uso del suelo no excluido del proceso urbanizador por motivos de interés público se determine, en gran medida, a través del mercado y no a través del planeamiento urbanístico”. Sin perjuicio de lo anterior, el Estudio recomienda la realización de “un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados, con la finalidad de aumentar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la competencia en la asignación del suelo”.

### **Restricciones respecto al tipo de vivienda de uso turístico**

La Ley 8/2012 de Baleares, recoge en el artículo 52 la tipología de las viviendas en las que está permitida la comercialización de estancias turísticas. Esta disposición únicamente permite la tipología de vivienda unifamiliar aislada o pareada, entendiéndose la vivienda unifamiliar aislada como aquella en la que únicamente está permitida una vivienda por parcela. En el caso de las viviendas unifamiliares pareadas, se entienden aquellas *que se encuentran en una misma parcela sometida a régimen de propiedad horizontal o cuando en distintas parcelas existan viviendas unifamiliares adosadas a la pared medianera que las separa.*

Por contraposición a esta normativa restrictiva, el proyecto de Ley del País Vasco no discrimina entre tipos de viviendas. Así, en su artículo 54 determina que *“son viviendas para uso turístico o vacacional, los inmuebles cualquiera que sea su tipología que, con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente a través de canales de oferta turística, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad”.*

Otra modalidad de restricción, se encuentra recogida en el Decreto de Andalucía. De acuerdo con el artículo 1.2.d) se excluye del ámbito de aplicación de la norma *“los conjuntos formados por tres o más viviendas de un misma persona titular o explotadora, que estén ubicadas en un mismo edificio, en un mismo complejo de edificaciones o en edificios o complejos contiguos o no, debiéndose, en este caso, regular por la normativa que desarrolla los establecimientos de apartamentos turísticos”.* Esto supone que un mismo propietario de tres pisos diferentes en una misma edificación horizontal recibirá un tratamiento diferente que aquellos individuos que cuenten con un único piso o dos viviendas en ese mismo edificio, sin que exista una razón económica que justifique dicho tratamiento diferenciado. Una disposición similar recoge el artículo 55.2 del Anteproyecto de Ley de Turismo del País Vasco y el Decreto de viviendas de uso turístico de Aragón (artículo 4.2).

### **Exclusión de la aplicación de la normativa a viviendas en zonas y urbanizaciones turísticas**

El Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias excluye de su ámbito de aplicación las viviendas ubicadas en edificaciones en suelos turísticos, zonas turísticas, urbanizaciones turísticas o urbanizaciones mixtas residenciales turísticas (art. 3.2).

Parece razonable que un elevado porcentaje de los turistas que acuden a un determinado destino opten por buscar alojamiento en lugares céntricos, turísticos, que facilite su desplazamiento por la ciudad o por el destino elegido. La prohibición recogida en la normativa canaria tiene importantes repercusiones para el mercado, ya que prohíbe la oferta de las viviendas de uso turístico en zonas turísticas (frente a hoteles, apartamentos turísticos y otro tipo de alojamiento reglado que tiene

libertad de emplazamiento).

La CNMC [ha impugnado](#) sobre la base del artículo 5.4 de la Ley 3/2013 el Decreto de Canarias, al restringir la competencia efectiva en el sector de los servicios de alojamiento<sup>151</sup>.

### 4.3.5. Prohibición del alquiler por estancias.

En distintas normativas autonómicas la CNMC ha detectado la prohibición del alquiler temporal por estancias de las viviendas de uso turístico, permitiendo exclusivamente la cesión de la vivienda completa.

Esto constituye una barrera de entrada al mercado y limita injustificadamente el número de plazas de alojamiento ofrecidas en el mercado.

En primer lugar, esta restricción impide de manera automática que un propietario o titular del inmueble, permanezca o no en su vivienda, sea ésta habitual o no, pueda alquilar aquellas habitaciones que no están siendo utilizadas. Esta posibilidad, que es obvia en el marco de la libertad personal y libertad de empresa, supondría una asignación más eficiente de los recursos infrautilizados (en este caso las estancias no habitadas/utilizadas de la vivienda).

En segundo lugar, la posibilidad de ofertar diversas estancias en lugar de la vivienda en su totalidad supondría, en general, el acceso a un alojamiento a un precio inferior al de la vivienda completa, por lo que la exclusión de esta posibilidad está privando a los usuarios de poder acceder a una oferta de alojamientos turísticos más variada y, si así se desea, a menores precios.

#### Prohibición de alquiler por estancias

El Decreto de viviendas turísticas de Cataluña recoge, en su artículo 66.2, la obligación de cesión de la vivienda de uso de manera completa. Asimismo, la normativa de la Comunidad de Madrid recoge esta misma previsión en la propia definición de vivienda de uso turístico, recogida en el artículo 18.4 del Decreto. Se entiende que estas viviendas son aquellos *pisos, apartamentos o casas que, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, son comercializados y promocionados en canales de oferta turística, para ser cedidos en su totalidad, por su propietario a terceros, con fines de alojamiento turístico y a cambio de un precio.*

<sup>151</sup> Ver : [www.cnmc.es/CNMC/Prensa/TabId/254/ArtMID/6629/ArticleID/1433/La-CNMC-requiere-al-Gobierno-de-Canarias-que-suprima-o-modifique-distintos-art237culos-de-su-reglamento-de-viviendas-vacacionales.aspx](http://www.cnmc.es/CNMC/Prensa/TabId/254/ArtMID/6629/ArticleID/1433/La-CNMC-requiere-al-Gobierno-de-Canarias-que-suprima-o-modifique-distintos-art237culos-de-su-reglamento-de-viviendas-vacacionales.aspx)

Otras comunidades autónomas recogen disposiciones similares. Es el caso del decreto de Aragón (art.3), la Ley de Baleares (art.50.3), la normativa de Canarias (art. 2.a) o el proyecto de decreto de Galicia (art. 5.1).

Sin embargo, el Decreto de Andalucía recoge en el artículo 5.1 la posibilidad de alquiler por habitaciones. No obstante, esta posibilidad la limita a que el propietario habite en la vivienda, restricción innecesaria, que no responde a los principios de regulación económica eficiente.

Regulaciones internacionales como Francia o Amsterdam permiten indistintamente el alquiler de la vivienda completa o estancias de la misma.

### 4.3.6. Prohibición de utilizar la residencia permanente como vivienda de uso turístico.

La prohibición de utilizar la vivienda de residencia como una vivienda también para alquiler temporal supone una clara barrera de acceso al mercado de alojamientos temporales ya que, además de ir contra la libre disposición de la propiedad, impide que los particulares que quieran ofrecer su vivienda permanente como alojamiento turístico puedan acceder al mercado.

Desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente, como ya se ha mencionado anteriormente, las condiciones necesarias para la habitabilidad de una vivienda deben exigirse bien sea para su residencia permanente o temporal, por lo que, si las características son similares, no existen razones para evitar *ex ante* que la residencia permanente pueda destinarse al alquiler temporal de la misma.

#### Prohibición de vivienda permanente como vivienda de uso turístico

El artículo 6 del Decreto de la Comunidad de Madrid define el uso turístico como aquél en el que *no podrán utilizarse como residencia permanente, ni con cualquiera otra finalidad distinta del uso turístico*. Supone una prohibición explícita de la utilización de las viviendas habituales para uso turístico.

En el caso de la Ley de Baleares, el artículo 49 recoge la definición de empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas *las personas físicas o jurídicas que comercializan el uso de viviendas que, teniendo la disposición y la configuración de una vivienda unifamiliar aislada o pareada, en principio ideada para uso residencial, prestan servicios de alojamiento turístico que se alterna con el uso propio y residencial que tiene la vivienda en las condiciones establecidas en la presente ley y en sus disposiciones de desarrollo*.

A nivel internacional existen numerosos ejemplos de regulaciones que permiten expresamente la cesión de la vivienda habitual.

En Amsterdam, las residencias habituales pueden ser cedidas en todo o en parte si se asegura que el alojamiento es adecuado, y la cesión de la vivienda de menos de 60 días al año es considerado como una actividad no profesional no sujeta a obligaciones adicionales. En Francia,

las viviendas habituales, entendidas éstas como aquellas en las que se vive al menos 8 meses al año, pueden ser cedidas a visitantes, en todo o en parte, sin ningún tipo de autorización previo.

### 4.3.7. Requisitos técnicos y equipamientos mínimos

En ocasiones, bajo la justificación de requisitos técnicos y equipamientos mínimos para garantizar la habitabilidad en la vivienda o una calidad considerada suficiente o recomendable desde la administración, la normativa autonómica recoge un conjunto de exigencias que incrementan los costes administrativos, de acceso y de ejercicio de la actividad.

Por ejemplo, distintas normativas requieren equipamiento completo de la vivienda o, incluso, requisitos más específicos (medidas de la cama, puntos de luz, tipo de perchas, etc), que implican un incremento innecesario en los costes para los propietarios de las viviendas que resultan en un abandono del mercado del oferente marginal (aquel que está dudando si entrar en el mercado o no) y, *ceteris paribus*, en mayores precios para los usuarios.

Esto supone una carga burocrática innecesaria en la mayor parte de los casos (ya que no responden a fallos de mercado) y, en otras ocasiones, desproporcionada y discriminatoria para los prosumidores u operadores tradicionales.

Debe subrayarse que algunos de estos requisitos se encuentran también recogidos en la actualidad en normativa de otro tipo de alojamientos turísticos, como los hoteles y los apartamentos turísticos.

En su origen la justificación de estas restricciones residía en la existencia de información asimétrica entre los propietarios del establecimiento (que conocían todas las características del mismo) y los usuarios (que carecían de esta información). Adicionalmente, sin Internet y los sistemas de reputación de las nuevas plataformas, existían elevados costes de búsqueda que quedaban paliados por un sistema de certificación pública. En dicho contexto, podría justificarse, en determinadas ocasiones, la necesidad<sup>152</sup> de cierta regulación para señalar la calidad y las características del alojamiento. Por ejemplo, la existencia de

---

<sup>152</sup> Si bien algunas regulaciones podrían resultar necesarias en esas circunstancias tecnológicas, cabe señalar que en numerosas ocasiones estas regulaciones no resultaban proporcionadas, al existir otras alternativas menos restrictivas y distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado. Por ejemplo, en Baleares a un hotel de cinco estrellas se le exige por normativa que ofrezca “carta de almohadas”, que den al cliente la bienvenida con flores frescas y con un regalo en la habitación.

información asimétrica podía ser, en su momento, la justificación desde el principio de la necesidad para la regulación de la clasificación de estrellas de los hoteles. El número de estrellas (hasta cinco) señalizaba la calidad y las características del alojamiento reduciendo los costes de búsqueda y orientando al consumidor sobre las expectativas de los servicios a encontrar en el establecimiento.

Sin embargo, en la actualidad, los sistemas de información online y las plataformas de comercialización de alojamientos incluyen una serie de características que ofrecen información suficientemente creíble para sus usuarios, que contratan, y reducen en gran medida, y sin intervención con recursos públicos, los costes de búsqueda para los usuarios<sup>153</sup>. Las plataformas permiten conocer las características reales del establecimiento, su ubicación, realizar comparaciones con otros alojamientos análogos, etc.

Asimismo, las valoraciones que los anteriores usuarios han realizado de ese mismo alojamiento ofrecen a los posibles usuarios información, cada vez más depurada, sobre la calidad y las características del establecimiento, su equipamiento y, en su caso, del anfitrión. Siguiendo con el ejemplo anterior, el desarrollo de portales y plataformas que facilitan esta información ha reducido o incluso eliminado la información asimétrica existente entre las partes: el usuario demandante del alojamiento dispone de un amplio volumen de información a un coste reducido.

Al estar también esta información a disposición para la oferta hotelera<sup>154</sup>, habría claros indicios de que la actual regulación de clasificación hotelera impone un coste regulatorio innecesario a los operadores instalados, que en última instancia, repercute, sin beneficio para éstos, en un mayor precio para los consumidores finales.

El establecimiento de características mínimas de un alojamiento, tales como persianas en las ventanas, climatización, servicio Wifi, limpieza en la casa, servicio de guía turístico, etc. pueden ser elementos demandados o valorados positivamente por parte de un conjunto de usuarios. En dicho caso, estarían dispuestos a pagar un precio por ellos. Se debería tratar, por tanto, que los oferentes, tradicionales o nuevos entrantes, den transparencia y credibilidad al tipo de servicios de valor añadido que podrán ofrecer.

---

<sup>153</sup> Yannis Bakos, J. (1997).

<sup>154</sup> Según los [datos publicados por TripAdvisor](#), un 47% de los viajeros encuestados siempre consulta su sistema de reputación antes de realizar una reserva en un hotel.

Aquellos propietarios que quieran diferenciar su vivienda a través de una mayor calidad o mayores servicios ofrecidos deben de poder competir libremente. En ningún caso deberían constituir este tipo de servicios de valor añadido una obligación para su puesta a disposición en las plataformas, en alquiler o intercambio, de la misma manera que no son exigibles para la residencia permanente.

### **Disponer de un plano de la vivienda, visado por el colegio profesional correspondiente**

El art. 17.1 del Decreto de la Comunidad de Madrid establece que *“los titulares de viviendas de uso turístico presentarán ante la Dirección General competente en materia de turismo una declaración responsable de inicio de actividad, según modelo incluido en el Anexo III, **debiendo disponer de un plano de la vivienda firmado por técnico competente, visado por el colegio profesional correspondiente**”*.

El establecimiento de dicha obligación supone costes administrativos para los propietarios y encarece la actividad. Además, se trata de una disposición contraria tanto a la Ley Ómnibus (Ley 25/2009) como al Real Decreto 1000/2010, donde se limita el número de visados obligatorios a un total de nueve, así como al art. 13 de la Ley de Colegios Profesionales.

### **Capacidad de las estancias de las viviendas de uso turístico**

Algunas normativas autonómicas establecen unas dimensiones mínimas que deben tener las distintas estancias de las viviendas de uso turístico, especialmente en el caso de los dormitorios. Así, la normativa de Aragón regula en el artículo 8 *la capacidad máxima alojativa de las viviendas de uso turístico vendrá determinada por la aplicación de los siguientes parámetros: i) 1 persona por habitación > 6 m<sup>2</sup>; ii) 2 personas por habitación > 10 m<sup>2</sup>; iii) 3 personas por habitación > 14 m<sup>2</sup>.*

El Decreto de la Comunidad de Madrid recoge en el artículo 18.1 las estancias mínimas que deben existir en una vivienda de uso turístico: *“Las viviendas de uso turístico estarán compuestas, como mínimo, por un salón-comedor, cocina, dormitorio y baño, pudiendo denominarse “estudios” cuando en el salón-comedor-cocina esté integrado el dormitorio y cuente con un máximo de dos plazas en camas convertibles”*. Llama la atención que se exija un mínimo de dos plazas en camas convertibles, no pudiéndose prever una única cama individual o una cama doble.

### **Requisitos técnicos que suponen una barrera a la entrada o al ejercicio de la actividad**

Distintas Comunidades autónomas recogen la obligación de poner la vivienda a disposición de los visitantes con todo el mobiliario, cubertería, menaje, e incluso, lencería (art. 51 de la Ley balear, art. 9.1 del Decreto de Aragón, art. 6 del Decreto de Andalucía). Si bien estos elementos pueden facilitar la estancia de los usuarios, no son necesarios y suelen llevar aparejados un incremento del precio final. De hecho, habrá usuarios que prefieran no disponer de estos elementos a cambio de

un menor precio, mientras otros optarán por mayores facilidades durante la estancia en la vivienda, estando dispuestos a pagar un mayor precio por los mismos.

En la normativa de la Comunidad de Madrid, se exige de manera obligatoria el acceso a wifi (art.18.3) y la existencia de un número determinado de estancias en las viviendas (artículo 18.1). Este último requisito también se contempla en la normativa balear (art. 52.3 y.4) y el Decreto andaluz (artículo 5.2). Mención aparte merece la normativa canaria que recoge, en su artículo 10, un catálogo muy extenso sobre el equipamiento mínimo necesario en cada una de las estancias. A modo de ejemplo, exige que en el dormitorio haya camas con unas determinadas dimensiones mínimas, perchas homogéneas, iluminación junto a la cama; en el baño exige, entre otros, porta rollos, alfombrilla, toalleros y perchas; y en la cocina, microondas, cafetera y vajilla.

Otra modalidad de restricción se observa en el artículo 67.2 del Decreto catalán, el cual establece que las viviendas deben estar suficientemente amuebladas y dotadas de los aparatos y enseres necesarios para su empleo inmediato, con el fin de prestar un servicio de alojamiento correcto en relación con la totalidad de plazas de que dispongan (...).

### **Asistencia telefónica en las viviendas de uso turístico**

De manera recurrente, se observa que numerosas normativas autonómicas recogen la exhibición de un cartel informativo con un número de teléfono de atención, en la mayoría de los casos de manera permanente, para incidencias junto con teléfonos de emergencias y sanitarios, exigiéndose en ocasiones que se encuentren redactados en español e inglés.

Este es el caso de la normativa de Cataluña (art.67), el decreto de la Comunidad de Madrid (art.18.2), el decreto de Canarias (art. 7.4), el Decreto de Andalucía (art.6.j)) o el proyecto de Decreto de Galicia (art. 37.2.b).

Esta exigencia genera una carga administrativa, ya que requiere por parte del propietario tener que disponer, en la mayor parte de los casos, de manera permanente, de una línea telefónica para la asistencia de posibles incidencias.

Actualmente existen mecanismos alternativos como el correo electrónico o la búsqueda de teléfonos o servicios que se requieran, fundamentalmente a través de internet. Instrumentos que están habitualmente a disposición de los usuarios de estas plataformas. En consecuencia, esta disponibilidad, junto a la competencia en el mercado, haría innecesaria la imposición de la obligación de una atención permanente o casi permanente por parte del titular del alojamiento con una tecnología determinada (el teléfono). Los usuarios que así lo requieran podrían habitualmente contactar directamente con el servicio que necesiten sin intervención normativa.

Adicionalmente, si el usuario deseara o considerase imprescindible, antes de la contratación o participación en la plataforma, una atención permanente o en determinado horario, a través de un servicio telefónico o por otro medio, estaría dispuesto a pagar por él un precio diferencial respecto a aquellos alojamientos que no lo ofrezcan.

En definitiva, en competencia, si el servicio es demandado y la información es correcta, existirán oferentes que así se lo facilitarán sin necesidad de imponer la obligación desde la administración.



### **4.3.8. Placa distintiva en el exterior de la vivienda indicando la naturaleza de vivienda turística y autorización de la comunidad de propietarios.**

Distintas normativas autonómicas recogen la obligación de colocar una placa identificativa en el exterior de la vivienda indicando que las viviendas se destinan a esta actividad. Esta obligación, innecesaria, se contempla discriminatoriamente para el caso del alquiler temporal de las viviendas y no para el alquiler permanente de las mismas.

Un posible argumento para justificar la introducción de este requisito radicaría en ofrecer una mayor información a los posibles usuarios, ante la existencia de información asimétrica entre el oferente y demandante de la vivienda.

No obstante, como ya se ha analizado, todas las plataformas colaborativas que ofertan este tipo de viviendas han desarrollado mecanismos que permiten obtener esta información, habitualmente con sofisticados sistemas de geolocalización a través de la propia plataforma y a disposición de todos los usuarios, administración pública incluida. Por tanto, la existencia de un posible problema de información asimétrica se ha eliminado gracias a la plataforma colaborativa, no siendo necesaria esta carga administrativa<sup>155</sup>.

Por otra parte, por ejemplo, la normativa de Canarias recoge la necesidad de contar con la conformidad explícita de la comunidad de propietarios para poder alquilar una vivienda de uso turístico (art. 12.2 del Decreto canario). De nuevo, esta disposición es innecesaria y discriminatoria y, además, no se exige para el caso del alquiler permanente de viviendas.

Esta restricción constituye una injerencia injustificada en el derecho de propiedad de cada individuo, que supedita la decisión del propietario relativa al alquiler temporal de su vivienda a la aprobación por parte de la comunidad de vecinos, sin que esta actividad de alquiler esté previa y explícitamente prohibida en los estatutos de la comunidad<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Una carga administrativa que puede ser, además, socialmente costosa. En ocasiones, puede interpretarse por los vecinos como que el titular del alojamiento se ve “obligado a compartir su casa” o tiene “necesidades económicas”.

<sup>156</sup> La Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, en su artículo 7.2 establece que “al propietario y al ocupante del piso o local no les está permitido desarrollar en él o en el resto del

El argumento tradicional para intentar justificar esta medida radica en la posible existencia de externalidades derivada de la mayor afluencia de visitantes a la vivienda (mayor ruido, problemas de convivencia, seguridad, etc.).

### Placa distintiva en el exterior de la vivienda

La Comunidad de Madrid recoge esta obligación de mostrar una placa identificativa de las viviendas de uso turístico en el artículo 16 del Decreto que regula las mismas. Asimismo, esta obligación también se recoge en el art. 6 del Decreto de Canarias o el art. 13 del Decreto de Aragón.

#### **4.3.9. Obligación de cumplimentar el libro-registro, así como la de presentar o remitir a las correspondientes Comisarías de Policía o Puestos de la Guardia Civil.<sup>157</sup>**

La obligación de facilitar información de carácter personal se exige, además de en la regulación de las viviendas de uso turístico, en distintos tipos de alojamientos, como los hoteles, pensiones o campings.

Tradicionalmente se ha justificado este requisito en la existencia de un fallo de mercado (información imperfecta) y como una restricción destinada a proteger una razón imperiosa de interés general, como es la seguridad, ya que la cumplimentación de la información personal permite tener localizadas por distintos motivos a las personas.

No obstante, en la actualidad, el desarrollo de la tecnología ha permitido superar en mayor medida que la cumplimentación de un libro-registro, la ausencia de este tipo de información. Por ejemplo, las transacciones realizadas a través de las plataformas colaborativas se llevan a cabo a través de medios electrónicos, lo que facilita información actualizada, trazable y acumulada sobre el sujeto que se aloja en dicho establecimiento. Además, la obtención e intercambio de información por esta

---

*inmuelle actividades prohibidas en los estatutos*" y se aplica a todo residente, bien sea permanente o temporal.

<sup>157</sup> El artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, señala que las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, entre ellas las de hospedaje, deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente. Esta Ley Orgánica ha sido desarrollada posteriormente por la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

vía es más ágil y resulta menos costosa para el oferente, el demandante, la plataforma e, incluso si debidamente aprovechado, por la propia administración pública.

### **Cumplimentación del libro registro para control de seguridad ciudadana**

Normas de viviendas de uso turístico como la de Cataluña señalan en su artículo 70 que la *“persona propietaria o la persona gestora debe remitir a la Dirección General de Policía la información relativa a la estancia de las personas que se alojan en ella”*.

La normativa de Canarias (artículo 8.2), Andalucía (artículo 7.2) o el borrador de normativa de Galicia (artículo 38.4) incluyen requisitos muy similares.

De los requisitos anteriormente analizados, se puede concluir que la mayoría de ellos no se ajustan a los principios de regulación económica eficiente, es decir, en muchos casos no son necesarios (no existe un fallo de mercado que justifique una posible intervención para proteger una razón imperiosa de interés general) o no son proporcionados (existen alternativas que generan menores distorsiones en el mercado). Esta normativa limita la presión competitiva en el mercado y genera una pérdida de bienestar para la sociedad (precios más elevados, menor calidad, menor variedad y menor fomento de la innovación).

A continuación se incluye una tabla resumiendo la regulación y proyectos de regulación de las Comunidades Autónomas para los principales aspectos relacionados con las viviendas de uso turístico<sup>158</sup>:

---

<sup>158</sup> En anexo se incluye un desarrollo del contenido de las normativas autonómicas aprobadas o en proyecto.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Cataluña	Madrid	N
<b>Comunicación responsable y registro</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
<b>Estancia mínima</b>	No	No	No	No	No	No	No	Sí	
<b>Restricción tipo de vivienda</b>	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	
<b>Prohibición alquiler por estancias</b>	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
<b>Incompatibilidad residencia permanente</b>	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	
<b>Atención telefónica permanente</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	
<b>Wifi obligatorio</b>	No	No	No	No	No	No	No	Sí	
<b>Número de registro en la publicidad</b>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	
<b>Placa distintiva</b>	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	
<b>Dimensiones y equipamiento mínimos en estancias</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	

\* En estas comunidades se han tenido en cuenta normas todavía en proyecto.

\*\* Potestativo para una sola vivienda turística. Obligatorio en todo caso cuando se ceda a través de una empresa.

### 5. TRANSPORTE DE VIAJEROS EN TAXI Y ALQUILER DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR (VTC<sup>159</sup>)

El segundo sector en el que la economía colaborativa está teniendo un notable impacto, en términos de inversión, es el transporte, especialmente el de carácter urbano. Mientras algunos países<sup>160</sup> están aprobando normas que permiten el desarrollo y regulan específicamente los nuevos modelos de transporte, en España la existencia de regulación restrictiva, basada en la concesión de licencias y *numerus clausus*, tanto para el sector del taxi como para el alquiler de vehículos con conductor, impide la entrada de nuevos agentes en el mercado. Además, determinadas plataformas que entraron en determinados mercados locales hacen frente a demandas judiciales por competencia desleal en España<sup>161</sup>.

Por ello, en este capítulo se revisa la regulación relativa al segmento del transporte urbano de viajeros en España con el objetivo de identificar aquellos requisitos que, desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente, puedan establecer obstáculos innecesarios o desproporcionados al acceso y ejercicio de la actividad del transporte urbano de pasajeros en España. Este sector se caracteriza por contar con la presencia de dos tipos de agentes sujetos a una normativa diferenciada, los taxis y los VTC.

Mientras diversos países del entorno han impulsado procesos de liberalización en el transporte urbano de viajeros, en España se ha optado por mantener restricciones de acceso al mercado (a través de un *numerus clausus* de licencias) y la existencia de tarifas reguladas.

#### 5.1. Regulación aplicable a los operadores de taxi y VTC.

---

<sup>159</sup> El nombre de VTC proviene del acrónimo de “vehículos de transporte (o turismo) con conductor”. El término equivalente en francés sería también VTC, de “Voitures de Transport (ou de Tourisme) avec Chauffeur”. El término para el VTC en Reino Unido es “Private Hire Vehicles” (PHV). En Irlanda son conocidos como “Hackney Cabs” y en Estados Unidos como “For-Hire Vehicles” (FHV).

<sup>160</sup> Diversos estados de EEUU como [California](#), [Colorado](#) o [Illinois](#) cuentan con regulación específica para los nuevos modelos de transporte (denominados como “Transportation Network Companies” o TNC). En Europa también están surgiendo iniciativas en este sentido: el [parlamento de Estonia](#) está tramitando la que sería una de las primeras regulaciones en la UE sobre las nuevas plataformas de transporte (a las que designa como “negotiated passenger transport”).

<sup>161</sup> En diciembre de 2014, el juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid adoptó entre otras medidas cautelares la cesación y suspensión de la prestación y adjudicación del servicio de Uber. El 31 de diciembre de 2014 Uber la aplicación Uber cierra su servicio en España.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

La actividad de los operadores de taxi y VTC<sup>162</sup> consiste<sup>163</sup> en la realización de un servicio de transporte:

- De viajeros y por carretera, ya que están dedicados a realizar los desplazamientos de personas y sus equipajes en vehículos construidos y acondicionados a tal fin.
- Público, pues se lleva a cabo por cuenta ajena, mediante retribución económica<sup>164</sup>.
- Discrecional, es decir, se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario, ni horario preestablecido.

Dentro del sector del taxi, la literatura<sup>165</sup> ha distinguido tradicionalmente tres segmentos que operan de forma diferenciada:

- a) Los taxis que circulan por la vía pública, siendo el mecanismo de contratación la realización de un gesto o seña por parte del usuario potencial.
- b) Los taxis que se encuentran situados en paradas específicamente habilitadas para ello, a las que el usuario acude para acceder al servicio.
- c) Los taxis que acuden a prestar el servicio, previa concertación de la cita por medios telefónicos o telemáticos, generalmente a través de centrales de reservas.

En los dos primeros casos, la prestación del servicio se caracteriza porque:

---

<sup>162</sup> El origen regulatorio de la actividad de VTC en España se encuentra en el Reglamento Nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros (Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo) distinguía dos clases de servicios de transporte urbano en vehículos de turismo: los servicios de clase A) o autotaxis y los servicios de clase C) o especiales o de abono, que se diferenciaban de los primeros por la mayor potencia, capacidad, lujo, dedicación, etc. de los vehículos y/o por la especial preparación de sus conductores.

<sup>163</sup> Según la clasificación de los servicios y actividades del transporte por carretera incluida en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en sus artículos 62, 63 y 64.

<sup>164</sup> El hecho de que sea clasificado como un transporte público no debe confundirse con un servicio público. El Consejo de Estado (Dictamen del Consejo de Estado 1272/2005 sobre el Proyecto de Decreto por el cual se aprueba el Reglamento de los servicios de transporte público urbano de automóviles de turismo de la Comunidad de Madrid) caracteriza estas actividades como actividad privada dirigida al público y de marcado interés general, aunque excluye la posibilidad de considerarlo como un servicio público debido a la ausencia de *publicatio*. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional (STC 132/2001, de 8 de junio) manifiesta que “la prestación del servicio de autotaxi es una actividad económica privada aunque intervenida y reglamentada”.

<sup>165</sup> OCDE (2007).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

- El taxista ejerce como monopolista del servicio concreto, debido a que el usuario no sabe cuánto tiempo tendrá que esperar para encontrar otro taxi (segmento a)) o está obligado a tomar el primero de la fila (segmento b)).
- Existe información asimétrica sobre las condiciones de prestación del servicio (habilidad del conductor, condiciones de seguridad, comodidad y limpieza del vehículo, por ejemplo) y sobre su precio (es muy difícil que el taxista facilite los precios al usuario antes del inicio del servicio).
- El índice de repetición es muy bajo y no hay capacidad de elección real por parte del consumidor, por lo que los incentivos del taxista a diferenciarse positivamente del resto son escasos.

En el tercer segmento, caracterizado por la previa concertación del servicio, por el contrario, los usuarios tienen una mayor capacidad real de elección (pueden decidir a qué central de reservas acudir para formalizar el servicio), lo que determina un interés por parte del prestador del servicio en labrarse una reputación proporcionando un servicio de calidad, y existe una mayor capacidad de información y negociación respecto a las tarifas antes de la efectiva prestación del servicio. Esto facilita la competencia en precios y en otras variables, con el objetivo de diferenciar el servicio.

La actividad de VTC compite directamente con el tercer segmento del taxi. A pesar de realizar una actividad similar, los taxis y los VTC presentan diferencias normativas, que afectan a los requisitos exigidos, a los precios y a los servicios objeto de prestación.

En cualquier caso, las características anteriores han constituido tradicionalmente la base para una posible justificación de la intervención administrativa en el sector, si bien cabe analizar si en la actualidad esta intervención responde a los principios de regulación económica eficiente.

El análisis regulatorio de las actividades de taxi y VTC requiere, en primer lugar, analizar el reparto de competencias, fundamentalmente entre el Estado y Comunidades Autónomas, pero también las competencias de las Administraciones locales.

A nivel comunitario no existe regulación directamente aplicable en materia de transporte terrestre nacional, sea taxi o arrendamiento de vehículo con conductor, debido a su exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> La Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior excluye de su ámbito de aplicación expresamente “los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias” (artículo 2.d) de la Directiva).

A nivel estatal, la Administración General del Estado tiene competencias en materia de transportes terrestres que discurren por más de una Comunidad Autónoma, en virtud del artículo 149.1.21ª de la Constitución Española<sup>167</sup>.

En ejercicio de estas competencias, se adoptó la Ley 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), así como su desarrollo reglamentario por el Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). En materia específica de VTC, se adoptó la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla el ROTT en materia de arrendamiento de vehículos con conductor<sup>168</sup>.

Según esta normativa, la realización de transporte público de viajeros está supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración<sup>169</sup>. El otorgamiento de estas autorizaciones tiene carácter reglado y sólo puede denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello<sup>170</sup>. No obstante, existe la posibilidad, tanto para el taxi como para el VTC, de establecer limitaciones reglamentarias al otorgamiento de nuevas autorizaciones<sup>171</sup>.

La normativa estatal sobre transporte terrestre señala que las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios regímenes de autorización al margen de los que se hayan establecido a nivel estatal, siempre que el ámbito territorial al que se refieran no exceda del territorio autonómico. Todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de transportes por carretera intraautonómicos.

---

<sup>167</sup> El Tribunal Constitucional ha indicado que el Estado no puede utilizar esa competencia exclusiva para regular transportes terrestres que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma que ha asumido competencia exclusiva en materia de transportes intra autonómicos.

<sup>168</sup> La última modificación de la LOTT fue efectuada por la Ley 9/2013, de 4 de julio con objeto de dar base legal para el desarrollo reglamentario tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012. Actualmente se ha aprobado el [Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre](#), por el que se realiza una modificación del ROTT y la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica la Orden FOM/36/2008 (las propuestas de modificación del ROTT y la OM han sido informadas por la CNMC en el [IPN/CNMC/12/15](#) e [IPN/CNMC/13/15](#)), que tiene por objeto principal la reintroducción de algunos requisitos que fueron derogados por la STS.

<sup>169</sup> Existe regulación a nivel estatal, autonómico y local.

<sup>170</sup> Estos requisitos se encuentran recogidos en el artículo 43 de la LOTT, para los transportes a los que son aplicables la normativa estatal.

<sup>171</sup> Artículo 48.2 de la LOTT, según la redacción dada por el apartado veinticuatro del artículo primero de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT.



En paralelo a la adopción de la LOTT, se adoptó la Ley Orgánica 5/1987 por la que el Estado delegó sus competencias en materia de títulos habilitantes en el transporte terrestre en las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, el otorgamiento de los títulos habilitantes para la prestación de servicios de taxi o de arrendamiento de vehículos con conductor para servicios que discurren por más de una Comunidad Autónoma corresponde a las Comunidades Autónomas.

No obstante, cabe distinguir tres escenarios en los que la legislación estatal resulta aplicable a los transportes que discurren por una única Comunidad Autónoma.

- En primer lugar, algunas legislaciones autonómicas en materia de taxis contienen referencias explícitas a la aplicación de la legislación estatal en la materia<sup>172</sup>.
- En segundo lugar, dado que la mayor parte de Comunidades Autónomas no han desarrollado legislación en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (destacan las excepciones de Canarias y Cantabria<sup>173</sup>), se aplica supletoriamente la legislación estatal<sup>174</sup>, incluso para servicios intrarregionales. Nada impide que las Comunidades Autónomas adopten un régimen jurídico específico para el arrendamiento de vehículos con conductor, y que el mismo diverja del régimen estatal<sup>175</sup>.
- En tercer lugar, el Estado puede incidir en la ordenación de los transportes intrarregionales en las Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva sobre esta materia cuando esté habilitado para ello por títulos competenciales distintos del transporte, en los que las Comunidades Autónomas no tengan competencias exclusivas (por ejemplo, en materia de tráfico). En estos casos, la legislación autonómica debe tener en cuenta que

---

<sup>172</sup> Es el caso de la Ley en materia de taxi de la Comunidad de Madrid (art. 16 de la Ley 20/1998). Otras, sin embargo, como es el caso de Cataluña, ha desarrollado su propia legislación en materia de taxis (Ley 19/2003) sin remitir a la aplicación de la legislación estatal.

<sup>173</sup> La regulación en Canarias viene establecida por el [Decreto 148/1994, de 15 de julio](#), por el que se regula la actividad y régimen de autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo. Cantabria también cuenta con legislación autonómica en materia de VTC, pero está limitada a los casos particulares de transporte de personas con movilidad reducida, transporte en alta montaña y transporte para turismo activo (Orden de 5 de julio de 2004 y Orden IND/2/2009, de 26 de enero).

<sup>174</sup> Sin embargo, según jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia (STC 90/2012), no cabría la aplicación supletoria por las Comunidades Autónomas de sanciones administrativas tipificadas en normativa estatal en materia de transporte terrestre.

<sup>175</sup> Por ejemplo, porque no exija título habilitante, porque dicho título no se limite en número o porque la limitación sea diferente a la estatal (de un título por cada 30 licencias de taxi).

determinadas disposiciones de la LOTT tienen carácter básico<sup>176</sup>, esto es, se fundamentan en materias distintas pero relacionadas con el transporte, sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva<sup>177</sup>.

Corresponde a la legislación autonómica distribuir las competencias en materia de transportes intraautonómicos entre la Administración autonómica y las Administraciones locales existentes en su territorio. Así, es frecuente que en materia de taxi, se otorguen competencias a los municipios y a entidades supramunicipales (áreas de transporte, áreas metropolitanas, etc.). De esta manera, se puede distinguir entre un título habilitante otorgado por la autoridad local competente (municipio o entidad supramunicipal) para el transporte en el ámbito territorial de dicha entidad local, y un segundo título paralelo otorgado por la autoridad autonómica para el transporte de ámbito superior al local. Es habitual que dichas Administraciones locales adopten normas reglamentarias (ordenanzas) que ordenen la prestación del servicio, siempre en el marco fijado por la legislación autonómica.

A diferencia de la normativa aplicable a la actividad del taxi, dispersa en multitud de normativas de rango autonómico y municipal, la normativa relativa a la actividad de VTC se concentra en la regulación estatal establecida por la LOTT y desarrollada por el ROTT y la Orden Ministerial FOM/36/2008 por la que se desarrolla el ROTT en materia de arrendamiento de vehículos sin conductor.

La Ley 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio eliminó la habilitación al desarrollo reglamentario que fijaba la LOTT, dejó sin soporte legal a algunos requisitos de acceso y ejercicio de la actividad de VTC que se seguían recogidos en el ROTT y la Orden FOM/36/2008. Este hecho se concretó en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012, que anuló determinadas disposiciones del RD 919/2010, de 16 de julio, declarando la nulidad de algunos requisitos del artículo 181 del ROTT: local físico, número mínimo de

---

<sup>176</sup> Según la Disposición Final Segunda de la LOTT.

<sup>177</sup> Por ejemplo, el establecimiento en la LOTT de los principios generales del sistema de transportes, que se basan en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; o la definición de determinadas infracciones en materia de transporte, que se basan en la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Además la legislación autonómica que pudiera regular el arrendamiento de vehículos con conductor —o establecer otro régimen de autorizaciones en materia de transporte— estará limitada por otras materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, como la legislación laboral, la ordenación de los seguros o la tributación. Fuera de estos ámbitos, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva para regular el transporte de viajeros desarrollado dentro de los límites de su territorio.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

vehículos y número mínimo de conductores, dado que, carecían de base legal para tal desarrollo reglamentario.

Mismos argumentos jurídicos planteó la ulterior Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de febrero de 2014, esta vez sobre la modificación articulada a través de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, a su vez modificada por la Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre. Dicha sentencia declaraba que la anulación de los mismos requisitos que había anulado previamente el Tribunal Supremo, esto es: local físico, número mínimo de vehículos y número mínimo de conductores. Asimismo, esta última Sentencia declaró también nulos los requisitos relativos a la potencia de los vehículos (artículo 11.1.a)).

En este marco se articula la modificación de la LOTT efectuada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, volviendo a dar base legal para el desarrollo reglamentario. Esta modificación legal habilita para poder volver a reintroducir las restricciones reglamentarias que había anulado la STS de 2012.

La modificación del ROTT aprobada por el [Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre](#)<sup>178</sup>, junto con la propuesta de modificación de la OM aprobada por la OM FOM/2799/2015 (que han sido informados por la CNMC en el [IPN/CNMC/12/15](#) e [IPN/CNMC/13/15](#)) elimina algunos de los requisitos y reintroduce otros que fueron derogados por la STS. En concreto, suprime los siguientes requisitos:

- Obligatoriedad de disponer de garajes o lugares de aparcamiento.
- Necesidad de informe favorable del ayuntamiento para el otorgamiento de nuevas autorizaciones.
- Obligatoriedad de que los servicios sean contratados en las oficinas o locales de la empresa.
- Obligación de disponer de dos conductores por cada tres autorizaciones.
- Prohibición de llevar publicidad.

Por otro lado, reintroduce los siguientes requisitos (algunos ya anulados por la STS en base a que no se contaba con el suficiente amparo normativo):

- Disponer de un determinado número de vehículos.
- Carácter representativo de los vehículos basado en ciertas características de potencia, dimensiones y antigüedad de los vehículos.

Adicionalmente, se concretan algunas restricciones importantes:

---

<sup>178</sup> La CNMC ha enviado al Consejo de Ministros un [requerimiento](#) de anulación de varios artículos incorporados en el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre de 2015.

- Posibilidad de denegar la autorización si se considera un desequilibrio entre oferta y demanda.
- Otorgamiento de autorizaciones por vehículo y no por empresa.
- Prohibición de circular con pasajeros sin un contrato de arrendamiento y ofrecer sus servicios circulando en las vías públicas en busca de clientes

### 5.2. Caracterización del mercado de taxi y VTC

Tanto el servicio de taxi como el servicio de VTC consisten en el transporte discrecional de viajeros por carretera en vehículos de turismo. A pesar de realizar una actividad similar, la regulación establece una serie de diferencias en la prestación de ambos tipos de servicios.

En primer lugar, se analizan las similitudes en cuanto a su regulación:

- Establecimiento de una limitación en la oferta (*numerus clausus*).
- Establecimiento de una serie de condiciones sobre las características y equipamiento de los vehículos.
- Establecimiento de una serie de condiciones de ejercicio (seguro, etc.).

Sin embargo, en términos normativos, también existen diferencias relevantes entre ambos servicios, sin que exista una justificación basada en el servicio que prestan:

- El VTC no puede circular en vía pública para captar clientes, ni cuenta con paradas específicas en las que recoger usuarios (sí es posible para los taxis), sino que opera una vez se ha contratado previamente el servicio.
- El taxi está sujeto a un régimen de horarios y descanso obligatorios, que no afectan a la actividad de VTC.
- Los taxis cuentan con un ámbito de actuación territorial limitado al inicio de sus servicios en el municipio de expedición de su licencia.
- Los taxis cuentan con la obligación de prestar el servicio de transporte según las condiciones establecidas en la normativa<sup>179</sup>.
- El servicio de taxi tiene precios regulados<sup>180</sup>, a diferencia del servicio de VTC, en el que se establecen por el oferente.

---

<sup>179</sup> Por ejemplo, el artículo 54 de la Ordenanza del taxi de Madrid establece la obligación de servicio preferente a viajeros que lo requieran por razones de edad, minusvalía o estado de salud, seguidos de las mujeres embarazadas y personas acompañadas de niños.

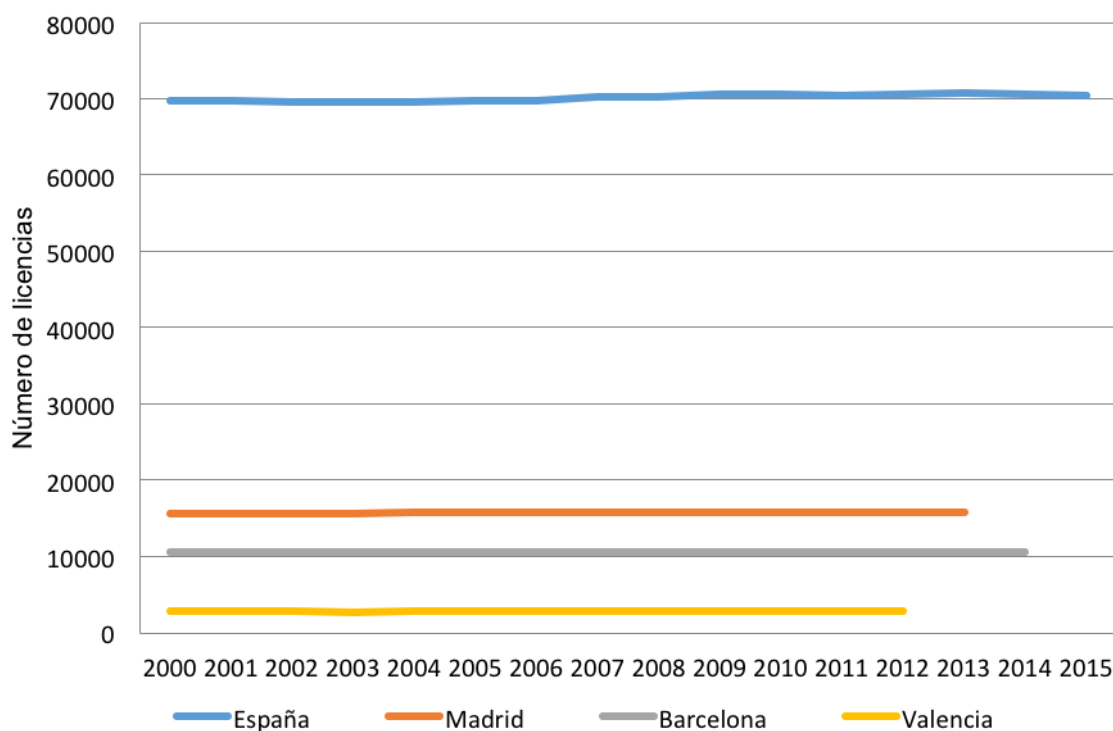
<sup>180</sup> En cuanto a la forma de aplicar los precios regulados, existen taxis dotados con aparato taxímetro ("auto-taxi" o clase A, según el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros) y taxis sin taxímetro ("auto-turismo" o clase B, según la norma anterior), destinados al ámbito rural y comarcal. En 2015 los auto-turismos representaban el 15% del total de taxis en España, según la Estadística del Taxi (INE).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Debido a la similitud de los servicios prestados, si bien no se trata necesariamente del mismo mercado, se analiza de manera conjunta ambas actividades y su evolución en los últimos años.

En el ámbito local, el análisis del sector del taxi se centra en Madrid, Barcelona y Valencia, por ser aquellas ciudades en las que se ha introducido competencia de manera temporal, a través de la aparición de plataformas de internet que ponen en contacto a conductores y pasajeros<sup>181</sup>.

Gráfico 14: Evolución del número de licencias de taxi en España, Madrid, Barcelona y Valencia



Fuente: Estadística del Taxi (INE) y datos facilitados por los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Valencia.

<sup>181</sup> La plataforma Uber comenzó a operar en abril de 2014 en Barcelona, septiembre de 2014 en Madrid y octubre de 2014 en Valencia. La actividad de Uber en España ha cesado tras el [auto de medidas cautelares del 9 de diciembre de 2014](#) adoptado por el Juzgado de lo Mercantil 2 de Madrid (medidas cautelares previas número 707/2014). Durante su período de operación en estas tres ciudades, la oferta ascendió a 15.000 - 20.000 usuarios dados de alta como conductores, mientras que la demanda de usuarios alcanzó los 40.000 - 50.000 usuarios.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

El número de taxis en España en 2015 ascendió a 70.510<sup>182</sup>, de los cuales 46.614 corresponden a capitales de provincia y 23.896 al resto de poblaciones. Desde el año 1995, esta cifra ha permanecido prácticamente invariable (en 1995 el número de licencias ascendía a 71.272). El crecimiento ha sido menor para las capitales de provincia, con 46.758 taxis en 1995, que han permanecido prácticamente constantes, hasta los 46.614 de 2015, sin apenas variaciones en esos años.

- En la ciudad de Madrid, las últimas ampliaciones de licencias relevantes datan de los años 1972 (400 licencias), 1974 (4.600 licencias), 1979 (141 licencias) y 1980 (119 licencias). Desde entonces el número de licencias se ha mantenido prácticamente constante, incrementándose únicamente por los vehículos pertenecientes a los municipios que se sumaban al Área de Prestación Conjunta<sup>183</sup>. Desde agosto de 2013 el número de licencias del Área permanece invariable en 15.723 licencias.
- El número de taxis en el Área Metropolitana<sup>184</sup> de Barcelona se ha mantenido en una cifra estable, en torno a 11.000, desde la década de 1980, con un ligero descenso en los últimos 20 años<sup>185</sup>, hasta situarse en 10.523 licencias en el año 2015.

---

<sup>182</sup> Estadística del Taxi (INE).

<sup>183</sup> El Área de Prestación Conjunta comprende la ciudad de Madrid y 44 municipios aledaños: Alcobendas, Ajalvir, Alcorcón, Algete, Arganda del Rey, Arroyomolinos, Boadilla del Monte, Brunete, Campo Real, Chinchón, Ciempozuelos, Colmenar Viejo, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Humanes de Madrid, Las Rozas, Leganés, Loeches, Majadahonda, Mejorada del Campo, Moraleja de en Medio, Morata de Tajuña, Móstoles, Navalcarnero, Parla, Paracuellos del Jarama, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Quijorna, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, San Martín de la Vega, San Sebastián de los Reyes, Serranillos del Valle, Titulcia, Torrejón de la Calzada, Torres de la Alameda, Tres Cantos, Valdemoro, Velilla de San Antonio, Villacanejos, Villalbilla, Villanueva del Pardillo, Villaviciosa de Odón.

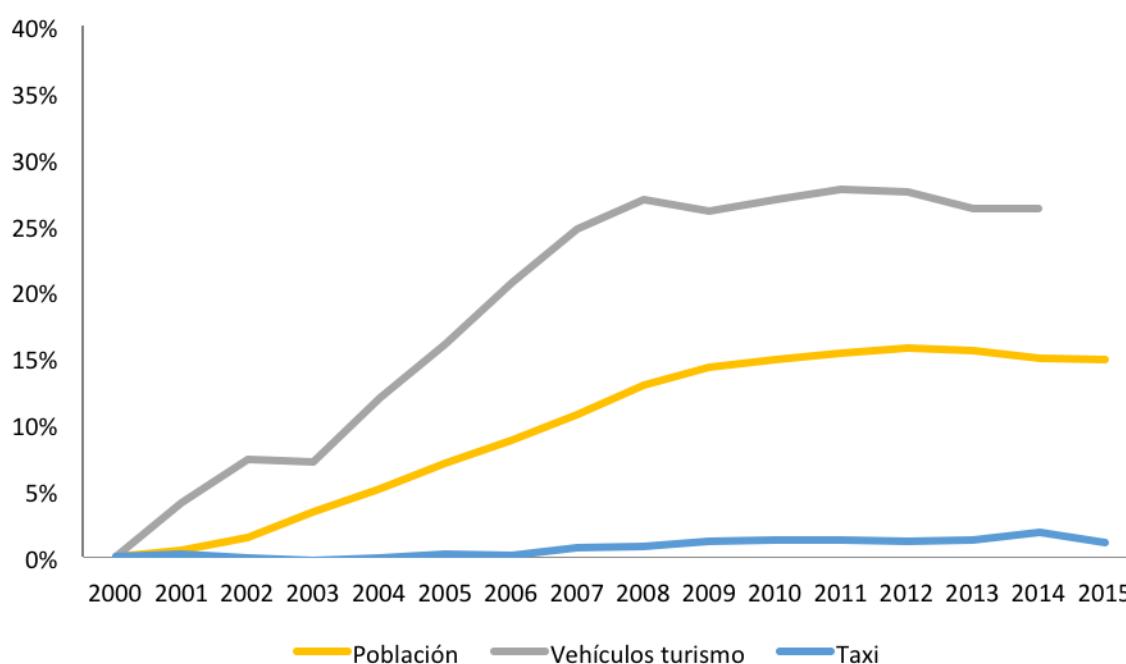
<sup>184</sup> El Área Metropolitana de Barcelona comprende la ciudad de Barcelona y 35 municipios aledaños: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, El Papiol, El Prat de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, La Palma de Cervelló, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat, Viladecans.

<sup>185</sup> [Según el Instituto Metropolitano del Taxi](#) (IMT), que es la autoridad que expide las licencias en Barcelona, el descenso sostenido en el número de licencias se debe al objetivo de adecuar el ratio de taxis por 1.000 habitantes a la cifra que ellos estiman razonable, que es de 2,5.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

- El número de taxis en el Área de Prestación Conjunta de Valencia<sup>186</sup> ascendió a 2.911<sup>187</sup> en el año 2015. De manera análoga a lo ocurrido en Barcelona, ha habido un ligero descenso en el número de licencias, que alcanzó su máximo en la década de 1990.

Gráfico 15. Tasa de crecimiento acumulada de turismos y taxis frente a la población española (2000-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes anteriores.

Durante el periodo 2000 - 2015 en España, mientras el número de vehículos de turismo creció a tasas por encima de la tasa de crecimiento de la población, la evolución del taxi se mantuvo por debajo de ésta, presentando tasas de variación

<sup>186</sup> El Área de Prestación Conjunta comprende la ciudad de Valencia y 43 municipios aledaños: Alaquàs, Albal, Albalat dels Sorells, Alboraya, Albuixech, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Alfara del Patriarca, Almàssera, Almussafes, Benetússer, Benifaió, Beniparrell, Bonrepòs i Mirambell, Burjassot, Catarroja, Foios, Godella, La Pobla de Farnals, Llocnou de la Corona, Manises, Massalfassar, Massanassa, Massamagrell, Meliana, Mislata, Moncada, Museros, Paiporta, Paterna, Picanya, Picassent, Quart de Poblet, Rafelbunyol, Rocafort, Sedaví, Silla, Sollana, Tavernes Blanques, Torrent, Vinalesa y Xirivella.

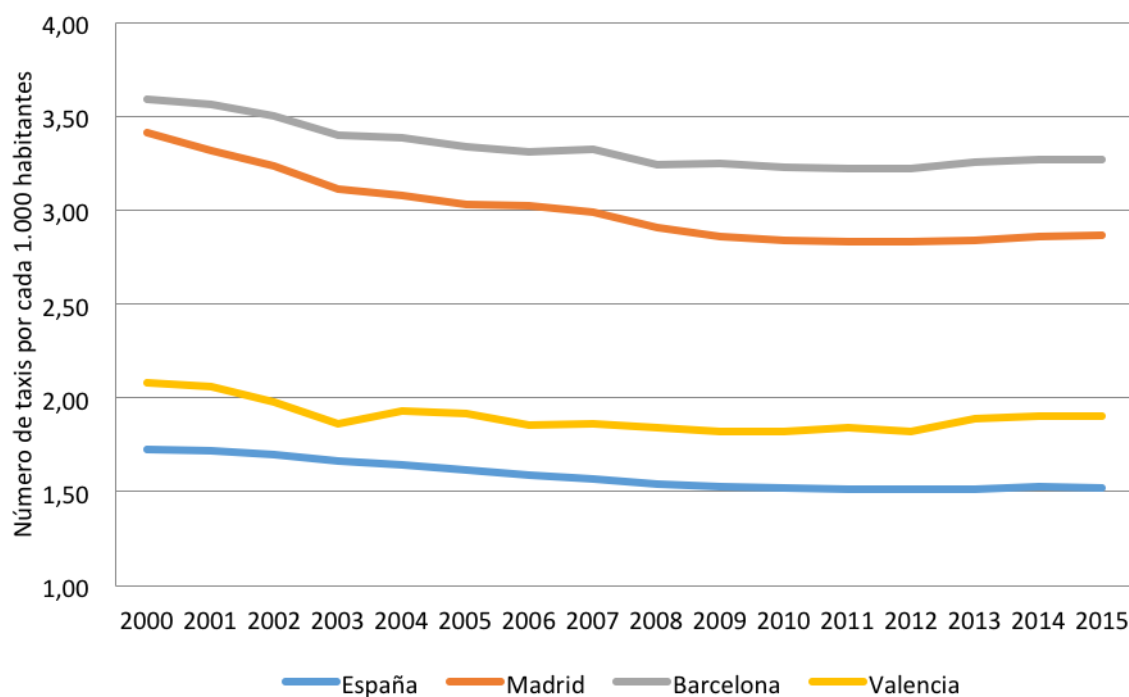
<sup>187</sup> INE, Estadística del Taxi.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

prácticamente nulas. Frente al exiguo crecimiento del número de taxis en los últimos quince años, se observa un crecimiento mucho mayor del número de vehículos de turismo, que muestra un aumento desde las 14.212.259 unidades en 1995 hasta alcanzar 22.145.364 unidades en 2008, momento a partir del cual el crecimiento se ve mitigado, principalmente, como consecuencia de la crisis económica. En el año 2014 el número de turismos había descendido ligeramente hasta alcanzar la cifra de 22.029.512<sup>188</sup>.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución del número de taxis por cada 1.000 habitantes:

Gráfico 16. Evolución del número de taxis por cada 1.000 habitantes en España, Madrid, Barcelona y Valencia



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Mientras la población española ha aumentado un 14,7% en el periodo 2000 – 2015, el número de taxis ha permanecido prácticamente constante, por lo que el número

<sup>188</sup> Fuente: Dirección General de Tráfico, Ministerio del Interior.



## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

de taxis por cada 1.000 habitantes ha descendido de forma continua (en 2013 y 2014 ha habido un ligero aumento debido al descenso de la población residente en estos años) pasando de 1,7 en 2000 a 1,5 en 2015. La proporción de taxis en Madrid, Barcelona y Valencia ha seguido una tendencia igualmente descendente, aunque situándose por encima de la media nacional.

- En Madrid, la tasa de taxis por habitante descendió en el Área de Prestación Conjunta de Madrid entre 2000 y 2015, desde 3,4 taxis por cada mil habitantes a 2,9, debido casi en exclusiva al aumento de la población ya que el número de licencias permaneció prácticamente constante. Desde 2008 la estabilización de la población ha provocado que la tasa no haya variado, manteniéndose alrededor de 2,9 taxis por cada mil habitantes.
- En Barcelona, las licencias de taxi se han mantenido prácticamente constantes en torno a las 10.500 durante los últimos 15 años, al mismo tiempo que se ha producido un aumento generalizado de población en los municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Ambos efectos producen un descenso del número de taxis por cada 1.000 habitantes entre 2000 y 2015, pasando de 3,6 a 3,3.
- En Valencia, el número de licencias de taxi ha aumentado muy ligeramente en los últimos 15 años lo que, combinado con el aumento de población en el Área de Prestación Conjunta de Valencia, ha generado un descenso del número de taxis por cada 1.000 habitantes, que pasa de 2,1 en 2000 a 1,9 en 2015. Este descenso ha sido irregular a lo largo del tiempo, debido fundamentalmente al factor demográfico.

Por lo tanto, las cifras del taxi en las tres ciudades analizadas muestran una evolución similar a la del conjunto de España, con un estancamiento en los últimos años del número de licencias y una disminución de los taxis en relación al número de habitantes de la zona de prestación conjunta.

Desde el punto de vista internacional, el número de taxis en relación a la población en las tres ciudades españolas analizadas se sitúa en niveles similares a otras ciudades internacionales<sup>189</sup>. Destaca el caso de Dublín, donde tras la liberalización del mercado, en el año 2000, se produjo un incremento de la oferta de vehículos del 34% durante los años 2001 y 2002. En la misma situación se encuentra Estocolmo,

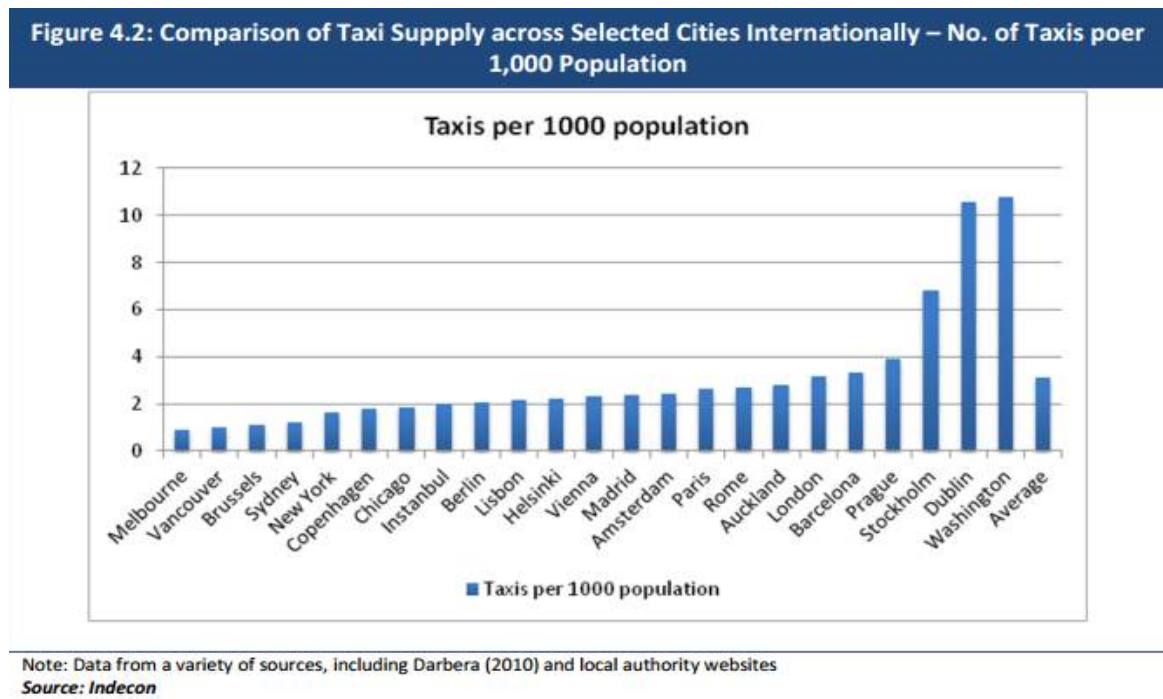
---

<sup>189</sup> Si bien para algunas ciudades como Londres o Nueva York, estas cifras pueden resultar engañosas ya que cuentan con una gran oferta de VTC. Así, en caso de contabilizar los VTC en el caso de Londres se pasaría [de 3,18 a 8,47 taxis/VTC por cada 1.000 habitantes y en Nueva York de 1,63 a 6,34 taxis/VTC por cada 1.000 habitantes.](#)

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

donde también se cuenta con un mercado de taxi liberalizado en acceso y precios desde 1990.

Gráfico 17. Número de taxis por cada 1.000 habitantes en ciudades internacionales

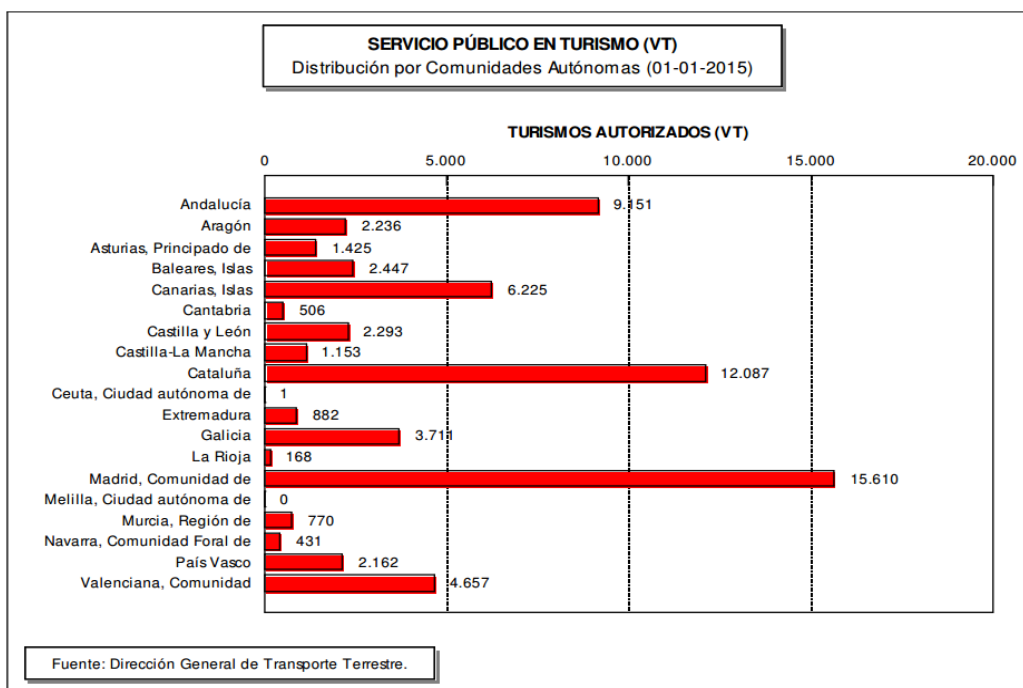


Fuente: Indecon

Desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, la distribución del número de taxis se muestra en el siguiente gráfico:

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 18. Distribución del número de taxis por comunidad autónoma. Enero 2015<sup>190</sup>



Fuente: Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda

En términos absolutos, la mayoría de los vehículos de taxi se encuentran en la Comunidad de Madrid<sup>191</sup> (con una relación de taxi por población de 2,4 taxis por cada 1.000 habitantes), seguidos de Cataluña (1,6 taxis por cada 1.000 habitantes) y Andalucía<sup>192</sup> (1,1 taxis por cada 1.000 habitantes). Por otra parte, las CC.AA. con

<sup>190</sup> Hay que tener en cuenta que los datos del Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera publicados por el Ministerio de Fomento únicamente contabilizan las autorizaciones para la prestación de servicios interurbanos de taxi. En la práctica, la mayoría de vehículos que se dedican al taxi cuentan con este tipo de licencia (además de la licencia municipal correspondiente). Como referencia, en el año 2012 de los 70.623 vehículos de taxi contabilizados por el INE contaban con autorización para transporte interurbano 67.030.

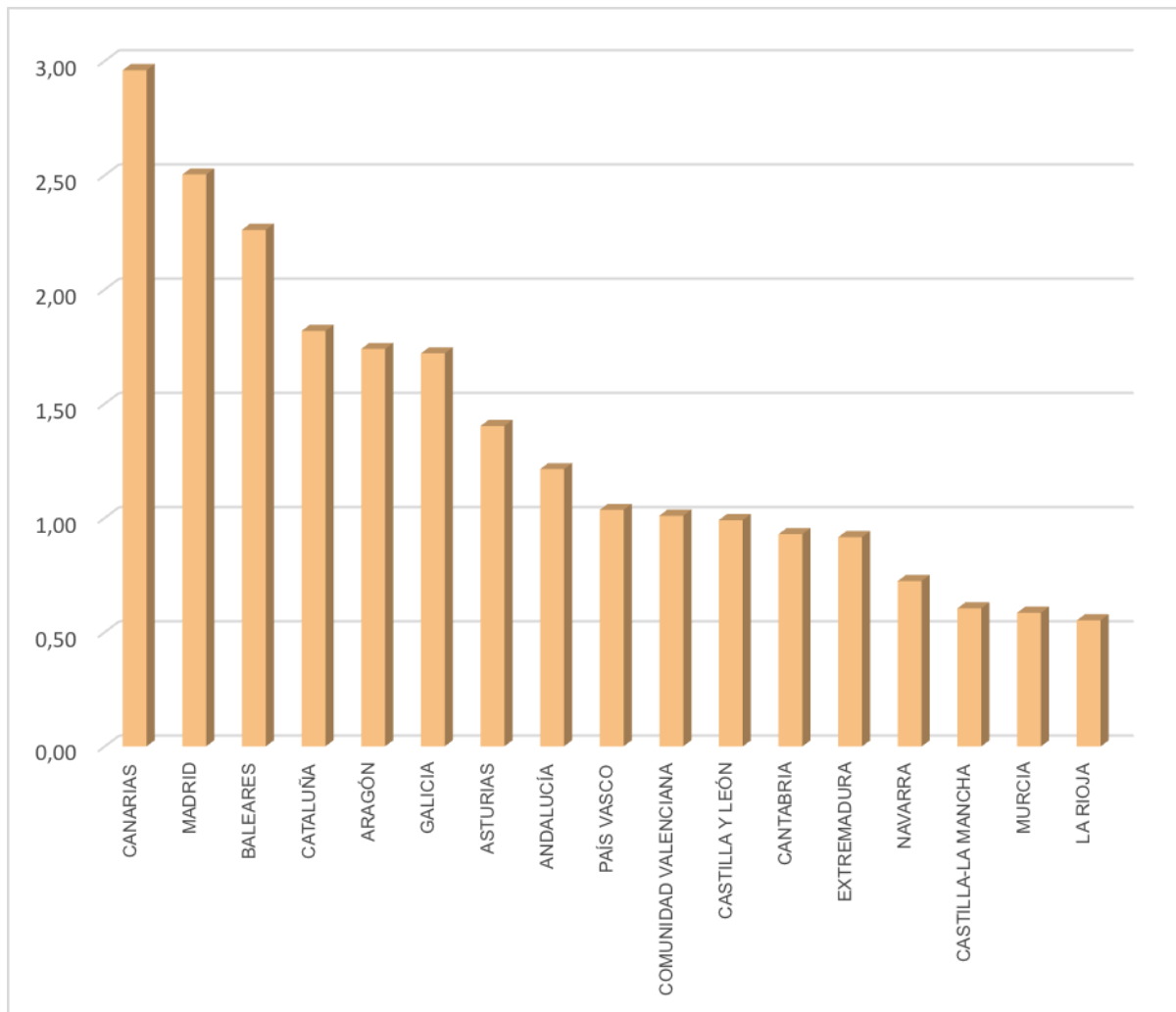
<sup>191</sup> El 98,5% de los taxis de esta comunidad están censados en la ciudad de Madrid.

<sup>192</sup> El 54,4% de los taxis de esta comunidad están censados en sus capitales de provincia.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

menor número de licencias de taxi son La Rioja (con 0,5 taxis por cada 1.000 habitantes), Navarra (0,7 taxis por cada 1.000 habitantes) y Cantabria (0,9 taxis por cada 1.000 habitantes).

Gráfico 19. Número de taxis por cada 1.000 habitantes por Comunidad Autónoma. 2014



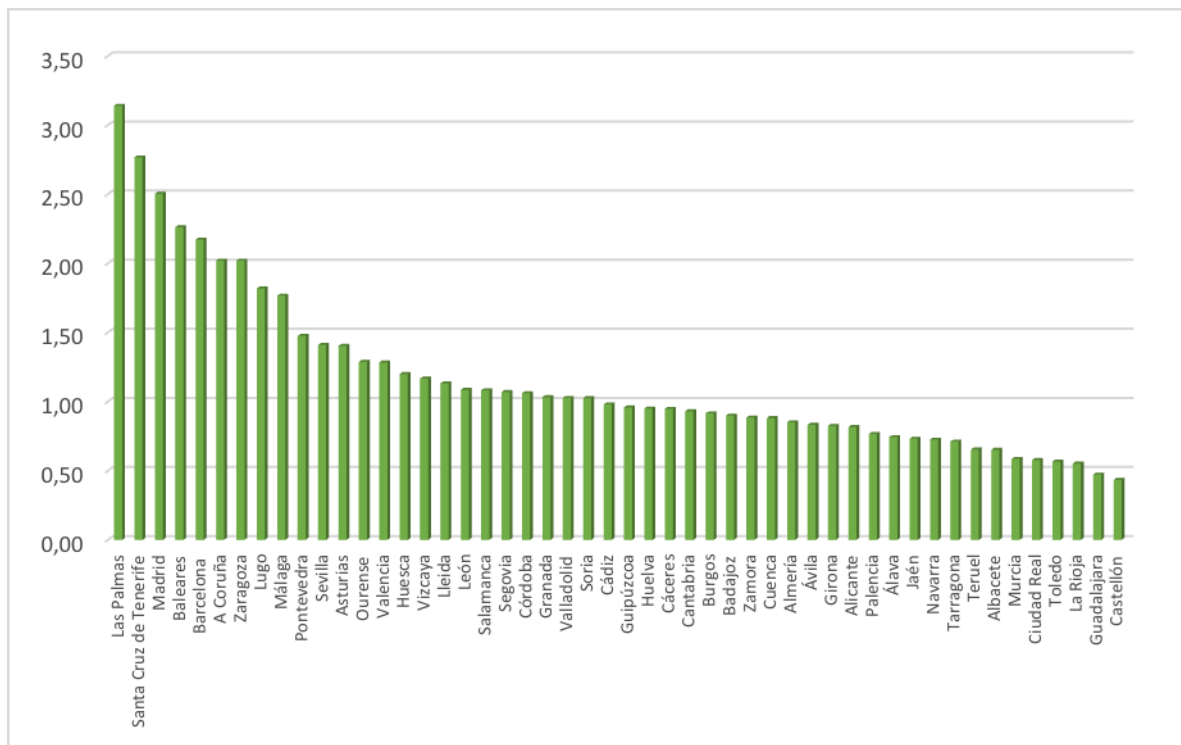
Fuente: INE, [Estadística del Taxi](#)

Las tres Comunidades Autónomas más pobladas (Andalucía, Cataluña y Madrid) concentran el 55,9% del total de taxis, mientras su población (22,17 millones) representa el 47,9% del total. Las demás Comunidades Autónomas están lejos de la cifra de 10.000 taxis. Destaca el caso de Canarias por ser la única, fuera de las tres principales comunidades por población, que supera los 5.000 taxis, además de

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

contar con la mayor densidad de taxis de España, con 3 taxis por cada 1.000 habitantes.

Gráfico 20. Número de taxis por cada 1.000 habitantes por provincia. 2014



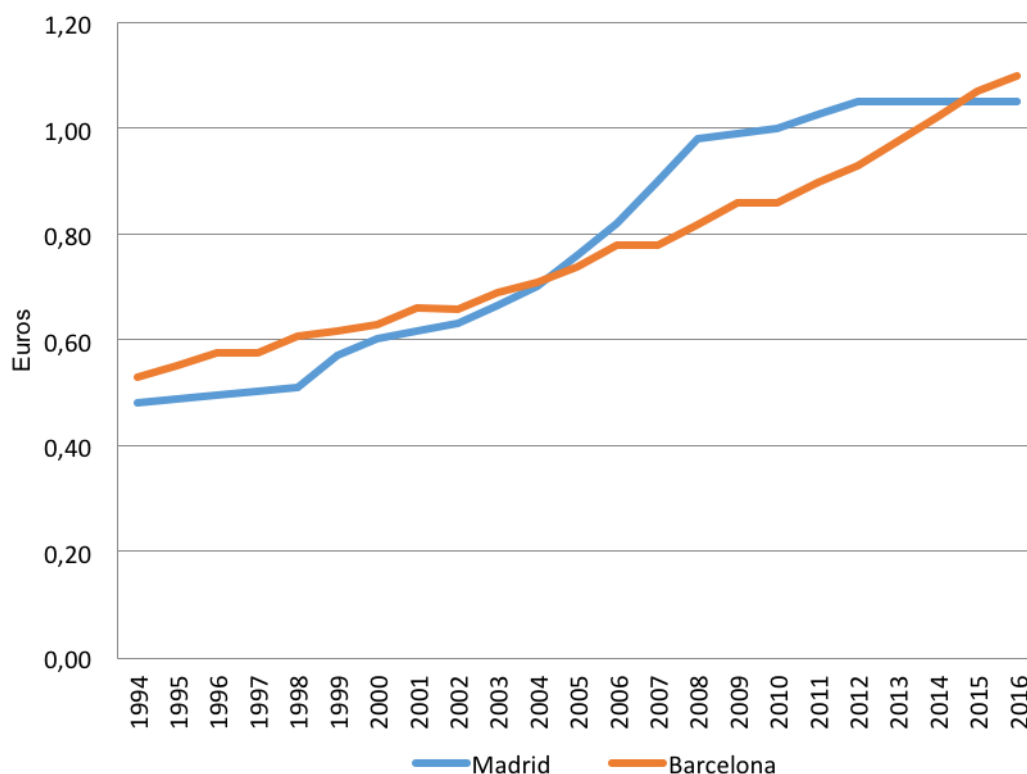
Fuente: INE, [Estadística del Taxi](#)

Por provincias, 41 provincias se hallan por debajo de la media de 1,5 taxis por cada 1.000 habitantes, y en 26 de ellas no se alcanza la densidad de 1 taxi por cada 1.000 habitantes.

El mercado del taxi es un mercado muy regulado, siendo el precio del servicio fijado por la Administración local competente. En el siguiente gráfico, se analiza la evolución de las tarifas en las ciudades de Madrid y Barcelona desde 1994.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 21. Evolución de las tarifas por kilómetro de taxi en Madrid y Barcelona (€ nominales)



Las tarifas de taxi por kilómetro recorrido en Madrid<sup>193</sup> en valores nominales<sup>194</sup> se han incrementado de media durante los últimos 57 años un 6,4% anual, pasando de los 3 céntimos de euro por kilómetro en 1957 hasta 1,05 euros en 2014. Desde el

<sup>193</sup> Las tarifas de taxi se componen de “bajada de bandera” (tarificación por inicio del servicio), precio por kilómetro y precio por tiempo. En este análisis únicamente se han tenido en cuenta las tarifas por kilómetro correspondientes a la Tarifa 1, que es aplicable de lunes a viernes, de 7 a 21 horas.

<sup>194</sup> En valores reales, ajustados por el IPC, ha habido un encarecimiento del servicio desde la década de los 70 y 80, cuando permaneció estable alrededor de los 0,6€/km, hasta los 1,05 €/km actuales.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

año 2000 las tarifas han aumentado un 3,7% de media anual<sup>195</sup>, pasando de 0,6 euros por kilómetro hasta los ya mencionados 1,05 euros de 2014<sup>196</sup>.

En el Área Metropolitana de Barcelona, las tarifas por kilómetro<sup>197</sup> de taxi se han incrementado entre 1994 y 2012 a una tasa prácticamente constante del 3,4% anual.<sup>198</sup>

En cuanto a los VTC, en España en enero de 2015 había un total de 3.474<sup>199</sup> turismos autorizados, cifra que ha aumentado desde los 1.651 vehículos que existían en el año 2000. Este incremento se ha producido principalmente en el año 2015<sup>200</sup>, aunque su número continúa siendo muy inferior al número de taxis.

---

<sup>195</sup> Según datos del INE, entre 2000 y 2014, el índice general de precios se ha incrementado un 2,3% anual y un 2,4% para el grupo COICOP del transporte.

<sup>196</sup> En este mismo periodo el precio medio del gasóleo de automoción ha pasado de 69c€ en 2000 hasta un máximo de 136 c€ en 2012, bajando a una media de 112 c€ en 2015 (hasta noviembre).

<sup>197</sup> En este análisis únicamente se han tenido en cuenta las tarifas por kilómetro correspondientes a la Tarifa 1, que es aplicable de lunes a viernes, de 8 a 20 horas.

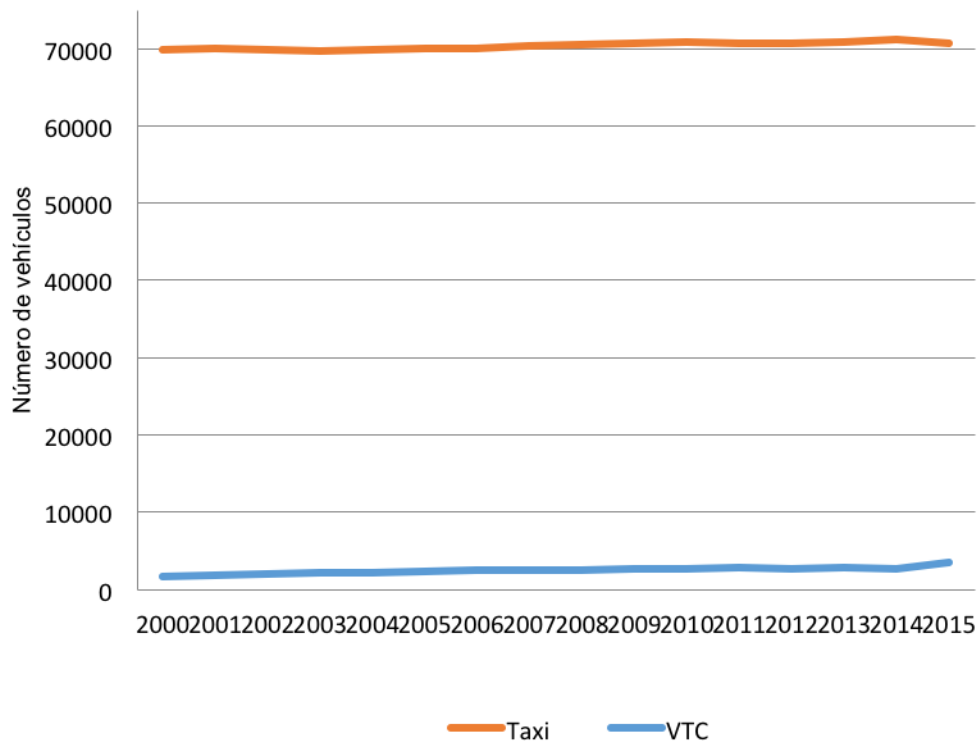
<sup>198</sup> A precios constantes, las tarifas por kilómetro del Área Metropolitana han permanecido estables alrededor de 0,9 €/km, con un ligero repunte en los últimos años, por lo que fueron incrementadas por la tasa de inflación.

<sup>199</sup> Fuente: Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda. Ministerio de Fomento.

<sup>200</sup> El fuerte incremento del número de licencias VTC en el año 2015 se debe en gran medida al efecto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012, que anuló determinadas disposiciones del RD 919/2010, de 16 de julio, declarando la nulidad de algunos de los requisitos recogidos en el artículo 181 del ROTT. El efecto de la Sentencia es especialmente relevante en relación a la aplicabilidad del límite cuantitativo impuesto por el ROTT y la Orden FOM/36/2008 al número de licencias VTC.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 22. Evolución del número de VTC en relación al de taxis en España



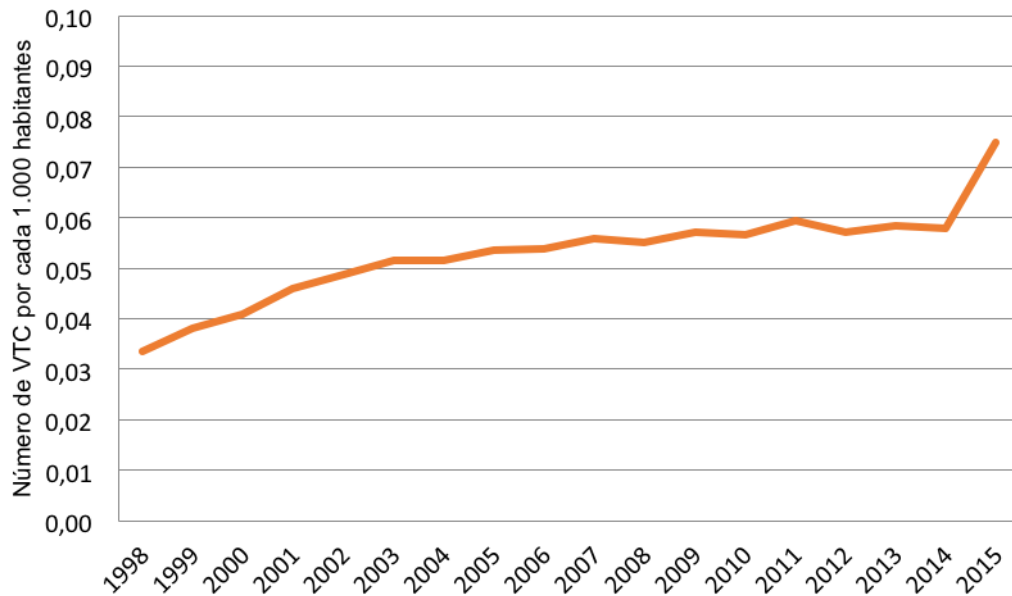
Fuente: Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda

A diferencia del sector del taxi, el número de licencias de VTC ha crecido ligeramente respecto a la población pasando de 0,41 vehículos por cada 1.000 habitantes en 2000 a 0,75 en 2015.

Gráfico 23. Evolución del número de VTC por cada 1.000 habitantes en España

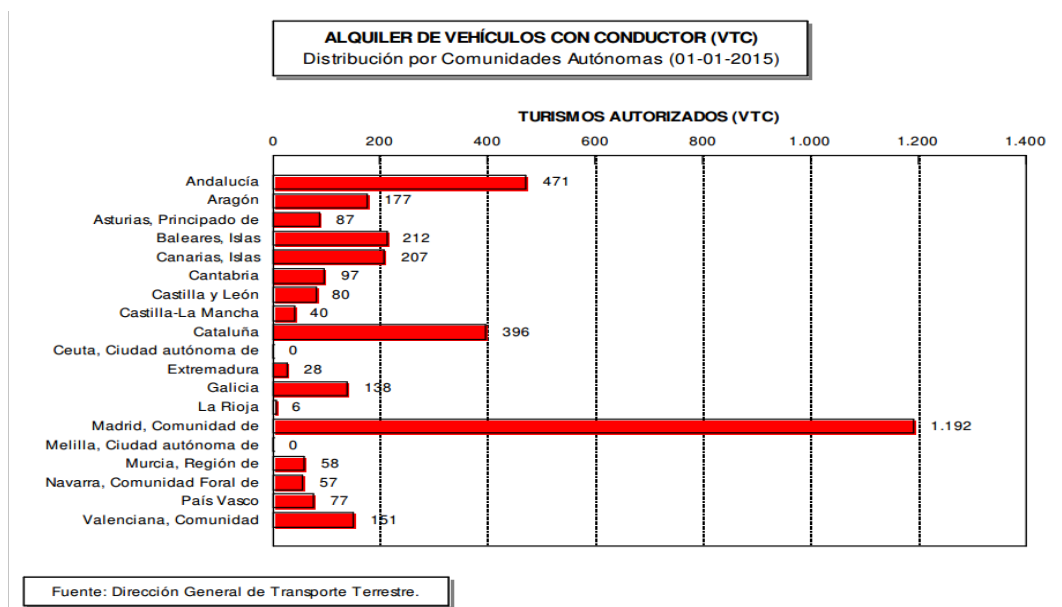


## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda e INE

Gráfico 24. Distribución del número de VTC por comunidad autónoma. Enero 2015



Fuente: Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda

La mayoría de los vehículos de VTC se encuentran en la Comunidad de Madrid (con una relación de 0,18 VTC por cada 1.000 habitantes), seguidos por Andalucía (0,06 VTC por cada 1.000 habitantes) y Cataluña (0,05 VTC por cada 10.000 habitantes).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Las Comunidades que cuentan con un menor número de VTC son La Rioja, Extremadura y Castilla La Mancha, todas con menos de 50 VTC en toda la Comunidad Autónoma.

Tanto el taxi como el VTC prestan un servicio de transporte de viajeros urbano, pero la normativa aplicable es distinta. Las siguientes tablas muestran la evolución que ha experimentado dicha proporción de VTC por taxi entre los años 2008 y enero de 2015 entre las diferentes Comunidades autónomas:

Tabla 4. Proporción entre el número de taxi y VTC por Comunidad Autónoma. 2008

Comunidad Autónoma	Taxi	VTC	Proporción VTC por taxi
Andalucía	9.381	331	3,53%
Aragón	2.163	107	4,95%
Asturias	1.433	113	7,89%
Baleares	2.392	192	8,03%
Canarias	6.221	181	2,91%
Cantabria	499	55	11,02%
Castilla y León	2.271	53	2,33%
Castilla - La Mancha	1.065	61	5,73%
Cataluña	11.517	412	3,58%
Extremadura	899	27	3,00%
Galicia	3.956	81	2,05%
La Rioja	152	6	3,95%
Madrid	15.552	579	3,72%
Murcia	808	63	7,80%
Navarra	445	57	12,81%
País Vasco	2.188	72	3,29%
C. Valenciana	4.660	148	3,18%
<b>TOTAL</b>	<b>65.613</b>	<b>2.538</b>	<b>3,87%</b>

Fuente: Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda

Tabla 5. Proporción entre el número de taxi y VTC por Comunidad Autónoma. Enero 2015

Comunidad Autónoma	Taxi	VTC	Proporción VTC / taxi
Andalucía	9.151	471	5,15%

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Aragón	2.236	177	7,92%
Asturias	1.425	87	6,11%
Baleares	2.447	212	8,66%
Canarias	6.225	207	3,33%
Cantabria	506	97	19,17%
Castilla y León	2.293	80	3,49%
Castilla - La Mancha	1.153	40	3,47%
Cataluña	12.087	396	3,28%
Extremadura	882	28	3,17%
Galicia	3.711	138	3,72%
La Rioja	168	6	3,57%
Madrid	15.610	1.192	7,64%
Murcia	770	58	7,53%
Navarra	431	57	13,23%
País Vasco	2.162	77	3,56%
C. Valenciana	4.657	151	3,24%
<b>TOTAL</b>	<b>65.915</b>	<b>3.474</b>	<b>5,27%</b>

Fuente: Observatorio de Transporte de Viajeros por Carretera. Oferta y Demanda

Entre los años 2008 y 2015 se observa un incremento generalizado en la relación entre el número de VTC y taxi, incrementándose del 3,87% al 5,27% en enero de 2015. Este aumento es consistente con el incremento del número de licencias de VTC, tanto en términos absolutos como en relación a la población<sup>201</sup>. Destaca la mayor proporción de VTC por taxis en Cantabria y en Navarra, ambas por encima del 10%, proporción que ha ido en aumento en el periodo entre 2008 y 2015. En sentido contrario destacan algunas comunidades autónomas como Extremadura, Valencia o Canarias, que no llegan al 3,5%.

### 5.3. Análisis de la regulación del sector del taxi y VTC

Los sectores del taxi y VTC se caracterizan por una fuerte intervención administrativa por parte de los tres niveles de Administración anteriormente descritos, que dan lugar a numerosas y relevantes restricciones a la competencia,

<sup>201</sup> El incremento es mucho más acusado en el periodo 2012-2015 que en el 2008-2012, fundamentalmente debido al efecto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2012, tal y como se mencionó anteriormente.

El [Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre](#), por el que se modifica el ROTT (la propuesta de modificación del ROTT y la de la Orden Ministerial FOM/36/2008 han sido informados por la CNMC en el [IPN/CNMC/12/15](#) e [IPN/CNMC/13/15](#), respectivamente, y ha motivado un [requerimiento](#) para la derogación de varios de sus artículos por parte de la CNMC).

por lo que cabe analizar los mercados y la regulación aplicable bajo la óptica de la regulación económica eficiente.

Diversos estudios internacionales<sup>202</sup> y nacionales<sup>203</sup> han efectuado una caracterización del sector del taxi y VTC, sus fallos de mercado y las restricciones a la competencia más típicas generadas por la normativa. En las principales restricciones y requisitos regulatorios se distinguen tres grupos:

- Restricciones a la oferta, en forma de limitación del número de licencias.
- Requisitos de calidad y ejercicio de la actividad.
- Establecimiento de precios regulados, en el caso del taxi.

Tradicionalmente, la existencia de estas restricciones se ha justificado por la existencia de una serie de fallos de mercado, fundamentalmente basados en la asimetría de información y en la presencia de externalidades negativas, como la polución, la congestión o la protección de determinados segmentos de la población. No obstante, sin entrar en la valoración de la oportunidad de la norma en su momento, actualmente existen una serie de factores que influyen en el funcionamiento del mercado y hacen necesaria una revisión de la normativa aplicable. De no llevar a cabo este ejercicio, se estaría aplicando una regulación ineficiente al mercado con la consiguiente pérdida de bienestar para los usuarios.

Como se ha indicado anteriormente, no es posible hablar de una normativa homogénea en el sector del taxi en España, ya que las distintas atribuciones competenciales hacen que la normativa se desarrolle a nivel local. No obstante, se han identificado una serie de restricciones muy extendidas en la normativa del sector. Dada su proliferación y dispersión normativa, se lleva a cabo un análisis bajo los principios de regulación económica eficiente, centrándose en algunas de las principales ciudades españolas, Madrid, Barcelona y Valencia, junto con otras regulaciones que han sido objeto de actuaciones por parte de la CNMC, como es el caso de las ordenanzas municipales del taxi de Málaga y Córdoba<sup>204</sup>.

A continuación se analizan los principales requisitos y restricciones vigentes en la regulación del taxi y VTC, de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente.

---

<sup>202</sup> OCDE (2007) y OFT (2003).

<sup>203</sup> ACCO (2012) y Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (2008).

<sup>204</sup> La CNMC ha impugnado las normas de [Málaga](#) y [Córdoba](#) por contener severos obstáculos a la competencia efectiva en el mercado.

### 5.3.1 Restricciones de acceso: limitación del número de licencias (*numerus clausus*)

Para la prestación del servicio del taxi y VTC en España se exige contar con una licencia expedida por la autoridad competente. Además, existe un número limitado de autorizaciones de taxi y VTC en cada municipio y Comunidad Autónoma<sup>205</sup>. Esta limitación del número de vehículos es la principal restricción que impone la regulación sobre el mercado.

#### Ejemplos de restricciones a la oferta en la regulación

Todas las regulaciones autonómicas y municipales del taxi, al igual que la LOTT, establecen como requisito de entrada en el mercado la obtención de una licencia para poder realizar la actividad de transporte discrecional de viajeros.

El Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid (Decreto 74/2005, de 28 de julio, artículo 8) establece un número máximo de licencias en función de la población del municipio, Art. 3 de la Ordenanza municipal del taxi de Madrid; Reglamento Metropolitano del taxi de Barcelona (art.11); y art. 9 del Reglamento regulador del servicio de taxi de Valencia

En el caso del VTC, la base de la restricción cuantitativa viene establecida en el artículo 181.3 del ROTT.

La CNMC<sup>206</sup> y otras autoridades de competencia, tanto nacionales<sup>207</sup> como internacionales<sup>208</sup>, se han pronunciado con anterioridad en contra de la sujeción del

<sup>205</sup> Las autorizaciones de VTC en cada Comunidad Autónoma también están limitadas según una proporción máxima de un VTC por cada treinta taxis según se establece en el artículo 181 del ROTT.

<sup>206</sup> Entre otros, informe de la CNMC sobre reclamación al amparo del art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a los requisitos para la obtención de licencias de auto-taxi en Madrid (UM/61/14). [IPN 41/2010](#) de la CNMC sobre el Reglamento de Transporte Terrestre de los Reales Decretos Omnibus, [IPN 75/2012](#) sobre el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

<sup>207</sup> La Autoridad de Competencia de Aragón en el “Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector” (2008) señaló: “Una restricción de este tipo –que, en realidad, no sólo limita sino que puede llegar a excluir la libertad de empresa para todo aquél que pudiera estar interesado en el ejercicio de esa actividad económica– puede, aunque de modo harto difícil, ser lícita pero siempre y cuando satisfaga una exigencia elemental de proporcionalidad, en el sentido de responder a una justificación bastante con respaldo en valores constitucionales que sólo podrán alcanzarse con la decisión adoptada”.

número de licencias de taxi a un *numerus clausus*, que se determina, de acuerdo con la normativa, en base a criterios de planificación tales como la garantía de la suficiente rentabilidad o el uso racional de las infraestructuras. Además, diversos estudios<sup>209</sup> manifiestan que las barreras de entrada a este sector constituyen una restricción injustificada a la competencia, que conlleva enormes transferencias de los usuarios a los productores, distorsiones competitivas y pérdidas netas de bienestar.

En el caso de VTC, esta limitación se encuentra determinada en función del número de taxis existentes en cada ciudad<sup>210</sup>.

Las justificaciones tradicionales para la existencia de restricciones a la oferta se basan fundamentalmente en i) la existencia de externalidades negativas y, más en concreto, en las externalidades asociadas a la polución y a la congestión de la vía pública; ii) menor productividad media como consecuencia de un exceso de entrada en el mercado; iii) garantizar un determinado nivel de calidad del servicio.

En primer lugar, existen argumentos a favor de la limitación de licencias para evitar una mayor congestión en la vía pública. Según este argumento, considerando el tráfico de vehículos privados como dado, la mayor circulación de taxis (en cualquiera de las tres modalidades) y VTC, impone costes de cogestión al conjunto de los usuarios de la vía pública. Dado que los taxis y VTC no pagan ningún tipo de tasa de congestión, en ausencia de limitación administrativa, existiría un número ineficiente de taxis y VTC circulando por las carreteras (un mayor número del socialmente óptimo). Sin embargo, existen razones que llevan a dudar de que los

---

<sup>208</sup> Frankena, W. y A.Pautler (1984) analiza los posibles fallos de mercado para el establecimiento de restricciones de acceso, concluyendo que ninguna de ellas tenía suficiente justificación económica.

<sup>209</sup> OCDE (2007).

<sup>210</sup> En la Memoria de análisis de impacto normativo del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de julio de 2015, se señala que *“la limitación se fijó teniendo en cuenta el número total de autorizaciones VT y de VTC de ámbito nacional existentes en el año 1998 (año de introducción de la limitación), que en aquél entonces era próxima a una autorización VTC por cada treinta VT, de tal forma que no se perjudicara a las empresas de arrendamiento de vehículos con conductor existentes en ese momento”*.

A lo que se añade: *“Como consecuencia, principalmente, de la preocupación planteada al respecto por las Administraciones autonómicas, en el año 1998 se decidió introducir, como se ha indicado, medidas tendentes a evitar un crecimiento desproporcionado de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor, que pudiera dar al traste con las políticas municipales y autonómicas desarrolladas respecto a la actividad de los taxis, así como la posibilidad de poner en peligro el sistema armónico de la oferta de transporte en vehículos de turismo, se decidió establecer limitaciones al número de autorizaciones VTC, previendo la proporción del 1-30 en la Orden que regulaba esta materia.”*

beneficios derivados de la restricción de la oferta sean superiores a los costes que ésta produce a los usuarios. En este sentido, la literatura económica<sup>211</sup> cita diversas razones por las que estos beneficios serían escasos. En primer lugar, la demanda no satisfecha de servicios de taxi es cubierta, en una parte significativa, por el uso del vehículo particular<sup>212</sup>, anulando el beneficio que se podría derivar de la limitación de los taxis a efectos de congestión. En segundo lugar, la limitación del número de licencias reduce el número de taxis en zonas de la ciudad y horarios en los que no hay problemas de congestión y donde podría ser más eficiente la circulación de un mayor número de vehículos. No crea, por tanto, ninguna mejora de eficiencia en términos de reducción de congestión.

Desde un punto de vista económico, y teniendo en cuenta que el problema de la congestión no sólo se deriva de la circulación de los taxis y VTC, sino también de vehículos privados, resulta más eficiente para reducir el grado de congestión de la ciudad, establecer mecanismos de precios, como el establecimiento de impuestos correctores<sup>213</sup> equivalente a su coste externo<sup>214 215</sup>, que resuelven el problema de la externalidad en su origen y llevan a resultados eficientes desde el punto de vista social.

Por otra parte, en relación a la externalidad negativa derivada de la contaminación causada por los taxis y VTC, se esgrime una justificación similar a aquélla de la congestión (algunos estudios indican que el coste marginal producido por contaminación es considerablemente menor que el producido por congestión<sup>216</sup>), es decir, un mayor número de taxis y VTC circulando genera una mayor contaminación. En cualquier caso, se trata, de nuevo, de un efecto que no es exclusivo del VTC y

---

<sup>211</sup> Frankena, W. y A.Pautler (1984), Beesley, M. y Glaister, S. (1983), De Vany, A (1975), Hackner, J. y Nyberg, S. (1995), Rouwendal, J., Meurs, H. y Jorristma, P. (1998), Pagano, A y C. McKnight (1983), Boroski, J. W. y G. C.S. Mildner (1998), Lephardt, G. y J. Bast (1985), Geradin, D. (2015).

<sup>212</sup> OFT (2003).

<sup>213</sup> Pigou, A.C. (1932).

<sup>214</sup> Otra posibilidad pasaría por la regulación del nivel de contaminación óptimo, aunque es un instrumento menos eficiente que el establecimiento de un impuesto pigouviano.

<sup>215</sup> Zhu, J., X. Feng y X. Liu (2015).

<sup>216</sup> Frankena, W. y A.Pautler (1984) valora el coste marginal por contaminación en 0,4 c\$ por vehículo y milla en zonas urbanas de EEUU, frente a 25 c\$ por vehículo y milla en el caso del coste marginal por congestión.

Kumar Sen, A., Tiwari, G. y Upadhyay, V. (2010) valora el coste marginal por contaminación en 0,7 c\$ por vehículo y kilómetro en zonas urbanas de India, frente a 11 c\$ por vehículo y kilómetro en el caso del coste marginal por congestión.

del taxi, sino que cualquier vehículo que circule por las calles genera polución. Por tanto, en lugar del establecimiento de limitaciones cuantitativas que afectan al número de taxis y VTC, resulta más eficiente la aplicación de impuestos que corrijan la externalidad negativa y que resuelvan el problema de manera más general.

En relación a la productividad, el argumento a favor del mantenimiento de restricciones de entrada se basa en que la productividad media de los recursos del sector disminuye a medida que aumenta el número de taxis, ya que se produce una menor utilización de la capacidad media. Esto se produce bajo la existencia de costes fijos elevados que actúen como costes hundidos y que supongan barreras de salida del mercado. La libertad de entrada, de acuerdo con este argumento, genera un exceso de entrada en el mercado que daría lugar a un incremento del coste medio de la prestación del servicio. Este incremento del coste medio probablemente repercutiría en un mayor precio para los consumidores finales.

No obstante, este argumento no es válido si los costes fijos no son elevados y si no son costes hundidos. La experiencia ha demostrado<sup>217</sup> que los nuevos entrantes incurren en costes fijos moderados y que estos costes no son hundidos ya que los vehículos pueden venderse en mercados secundarios para otros usos, por lo que estos costes no actuarían como una barrera de salida del mercado.

Además, un incremento del número de taxis, puede derivar en la desviación de demanda de otros medios de transporte, ya que al existir un mayor número de taxis, disminuyen los tiempos de espera<sup>218</sup> e incrementa el valor del taxi por parte de los consumidores.

En cuanto a la calidad del servicio, los argumentos a favor del mantenimiento de las limitaciones al taxi se basan, por un lado, en el hecho de que un exceso de entrantes en el mercado, si se liberaliza el sector, reducirá las rentas obtenidas por los taxis, que acabarán destinando menores recursos a la calidad del servicio y el mantenimiento del vehículo. Por otro lado, se intenta favorecer una adecuada retribución futura que garantice la estabilidad del sector y, por tanto, una adecuada

---

<sup>217</sup> OCDE (2007).

<sup>218</sup> Por ejemplo en el caso de Irlanda, la eliminación de las restricciones de entrada en el año 2000 permitió pasar de un 23% de esperas inferiores a 5 minutos en 1997 a un 47,5% en 2001 y un 50,3% en 2008. Es decir, tras la apertura del mercado se ha pasado de que un cuarto de las esperas son inferiores a 5 minutos a que la mitad de las esperas son inferiores a 5 minutos. Fuente: <http://www.publicpolicy.ie/the-taxi-market-in-ireland-to-regulate-or-deregulate/>

En el caso de Reino Unido, el proceso de desregulación iniciado en 2004 produjo un 57% de reducción del tiempo de espera entre 2003 y 2007 en las administraciones que llevaron a cabo una eliminación de las restricciones de acceso al mercado. Fuente: [Europe Economics \(2007\)](#).



calidad<sup>219</sup>. No obstante, estos objetivos pueden alcanzarse con mecanismos que generan menores distorsiones en el mercado. Es decir, frente al establecimiento de un *numerus clausus*, se pueden establecer bien mecanismos de auto-regulación o bien una regulación proporcionada que asegure una adecuada calidad de la prestación de servicio.

Por el contrario, uno de los principales efectos para los consumidores de la restricción a la oferta y, por tanto, de una menor competencia, es la menor calidad en la prestación del servicio.

La entrada de nuevos operadores supone uno de los incentivos más relevantes para que los oferentes realicen un servicio diferenciado de su competencia mediante, entre otros factores, la calidad de su oferta<sup>220</sup>. Especialmente en presencia de nuevas herramientas que eliminan los fallos de información en el mercado, como los sistemas de reputación online. Al eliminarse esta presión competitiva, la calidad media del servicio tiende a equipararse en unos estándares inferiores a los que se ofrecerían de darse competencia en el mercado<sup>221</sup>.

Por otra parte, ante la imposibilidad de nuevos entrantes o el retraso impuesto por las administraciones de su entrada en el mercado (o incluso la incertidumbre derivada de la ausencia de concesión de licencias en algunas localidades por períodos de tiempo muy elevados) se produce un efecto económico de escasez de licencias<sup>222</sup>. Desde el momento en que las licencias no tienen una caducidad vinculada a la vida laboral de su titular y pueden ser transmitidas libremente, éstas adquieren un valor económico en un mercado secundario de licencias de taxi y se

---

<sup>219</sup> La protección de la estabilidad de los taxis que se encuentran en el mercado ante la excesiva entrada de oferta en momentos de crisis económica, afectaría drásticamente a los ingresos de los conductores a largo plazo en el mercado. Este argumento se basa en que, mientras la demanda de los servicios de taxi es fuertemente cíclica con la evolución económica, la oferta es en cambio fuertemente anti-cíclica por tener bajas barreras de entrada al ser una actividad que requiere baja cualificación. Sin embargo, este tipo de razonamiento podría ser aplicado a cualquier tipo de sector que tenga bajas barreras de entrada y pocos requerimientos de cualificación, no siendo el establecimiento de barreras de entrada la respuesta económicamente eficiente, ni adecuado que se preserven los ingresos de los ofertantes incumbentes del mercado.

<sup>220</sup> Wallsten, S. (2015) pone de manifiesto como el número de quejas recibido por el servicio de taxi en Nueva York se ha reducido tras la entrada en el mercado de Uber, lo que sugeriría que los taxis, ante la imposibilidad de dar una respuesta en precio al ser estos regulados, están mejorando la calidad de sus servicios.

<sup>221</sup> Frankena, W. y A.Pautler (1984).

<sup>222</sup> Beesley, M. y Glaister, S. (1983), Barrett, S.D. (2002), Schaller, B. (2007).

convierten en un activo transmisible<sup>223</sup>. Sin embargo, cabe destacar que se trata de un valor espurio que tiene como único origen la limitación administrativa del número de oferentes<sup>224</sup>. El incremento del número de licencias y de taxis en circulación reduciría de manera notable el valor de la licencia en el mercado secundario.

El coste de adquisición de las licencias se convierte en un coste operativo muy relevante de los operadores en forma de coste de capital. En esta situación, existe un gran incentivo de presión al regulador para que realice una regulación de precios que incluya este coste, estableciéndose un mecanismo en forma de “círculo vicioso” donde el precio de las licencias y el precio regulado del servicio se retroalimentan mutuamente: el incremento de tarifas por aumento de los precios de la licencia incrementa los beneficios de la actividad, aumentando las rentas monopolísticas de los titulares de las licencias. Como el valor de las licencias en el mercado secundario refleja la capitalización del valor futuro de las rentas, el precio de las licencias en este mercado subirá, llevando de nuevo a aumentar la presión sobre las autoridades reguladoras para que incrementen las tarifas reguladas del servicio.

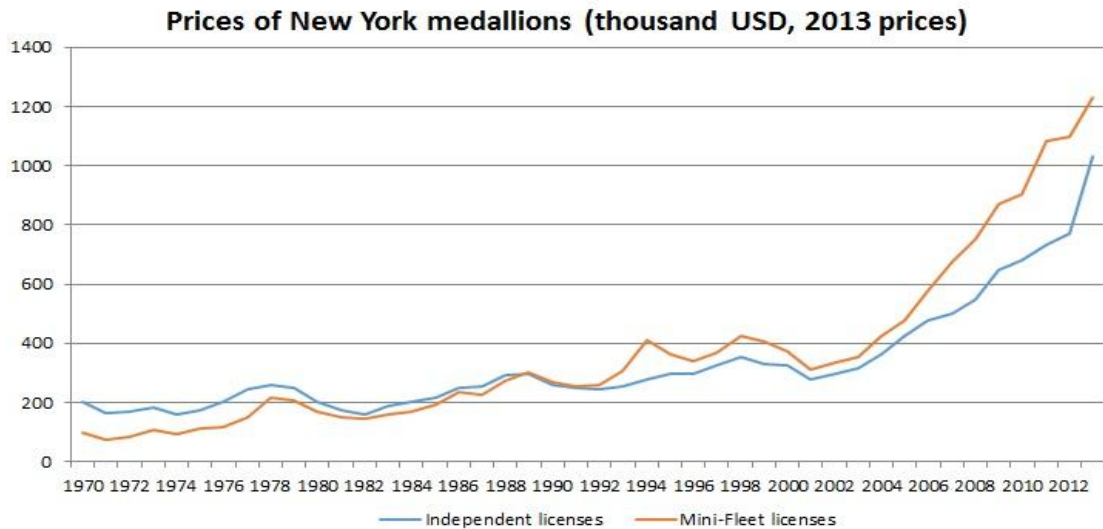
---

<sup>223</sup> En esta línea, la Autoridad de Competencia de Aragón en su “*Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector*” (2008), llama la atención sobre el valor patrimonial de las licencias de taxi como renta de monopolio. Señala que lo que en origen era un título habilitante dirigido a certificar el cumplimiento de determinadas condiciones para el acceso a una actividad se convierte en un activo de gran valor, susceptible de enajenación, que deriva de una decisión política y que constituye, en sí mismo, por su cuantía, una importante barrera de entrada.

<sup>224</sup> Bacache-Beauvallet, M. y Janin, L. (2012).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Gráfico 25. Evolución del precio de las licencias en la ciudad de Nueva York (miles de dólares. 2013)



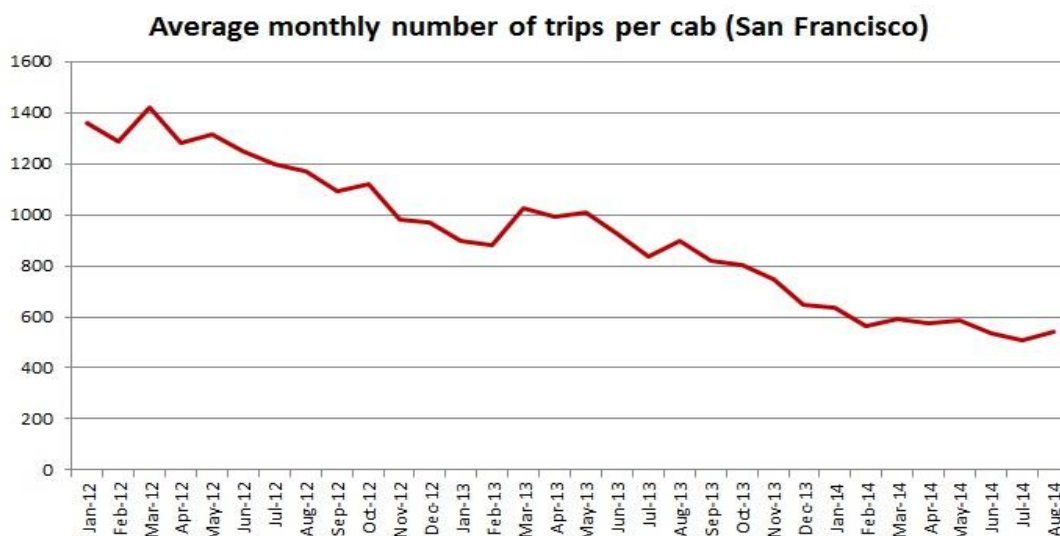
Fuente: Taxicab Factbook 2014, NYC Taxi & Limousine Commission

En el gráfico se observa la evolución del precio de las licencias en la ciudad de Nueva York entre enero de 2004 y marzo de 2014, que se incrementó un 336%. En ese mismo periodo el índice bursátil Standard & Poor's 500 se revalorizó un 64%<sup>225</sup>.

Gráfico 26. Evolución del número medio de servicios mensual por taxi en San Francisco

<sup>225</sup> Fuente: American Enterprise Institute.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES



Fuente: SFMTA

Por otra parte, tal y como se observa en el gráfico, la introducción de presión competitiva en el servicio del taxi de la ciudad de San Francisco (Uber inició sus actividades en San Francisco en junio de 2010) ha provocado un desplazamiento de la demanda desde el servicio tradicional de taxi a los nuevos modelos de prestación de servicios de transporte<sup>226</sup>. En dos años el uso de los servicios tradicionales de taxi ha descendido en un 65%<sup>227</sup>.

Adicionalmente, la falta de presión competitiva también elimina en gran medida los incentivos a desarrollar la innovación en la prestación del servicio<sup>228</sup>. El establecimiento de nuevas estructuras tarifarias<sup>229</sup>, nuevos modelos organizativos y de contratación<sup>230</sup> y nuevas formas de servicio<sup>231</sup> son sólo algunas de las

<sup>226</sup> San Francisco Municipal Transportation Agency.

<sup>227</sup> Yellow Cab Co-Op, la mayor empresa de servicios de taxi tradicional en San Francisco con cerca de 530 licencias, [ha anunciado](#) su intención de presentar una declaración de quiebra a fin de adaptar su estructura a las nuevas condiciones de demanda creada por la entrada en el mercado de nuevos competidores como Uber y Lyft.

<sup>228</sup> Baanders, A. (2010).

<sup>229</sup> Kang (1998) indica como la desregulación en Suecia ha dado lugar a la aparición de tarifas diferenciadas que incentivan el uso del taxi fuera de las horas punta.

<sup>230</sup> Violland (2007) señala como los acuerdos contractuales para servicios de transporte entre compañías de taxi y grandes hoteles y empresas se desarrollan en ámbitos desregulados.

<sup>231</sup> Soon (1999) cita algunos ejemplos de apariciones de innovaciones de servicio tras la desregulación del servicio en Nueva Zelanda, incluyendo la introducción de taxis de gran capacidad,

innovaciones que han surgido en los mercados que han eliminado las restricciones de entrada.

La relación entre competencia e innovación ha sido puesta de manifiesto en los últimos años, al haber aparecido en internet nuevas plataformas de transporte de pasajeros que suponen una competencia directa al servicio tradicional del taxi. Desde entonces, se ha observado el desarrollo por parte del sector del taxi de aplicaciones y plataformas de contratación que suponen una mejora del servicio para el consumidor<sup>232</sup>.

### Experiencia internacional sobre limitación del número de licencias

En todos los casos analizados, la eliminación del *numerus clausus* produjo un aumento de la cantidad ofertada. Esto ha sucedido en los procesos de liberalización iniciados en Seattle en 1979, San Diego en 1979, Nueva Zelanda en 1989, Suecia en 1990, Indianapolis en 1994, Países Bajos en 2000, Irlanda en 2000, Japón en 2002 y Reino Unido en 2004. En todos estos casos, el efecto fue inmediato.

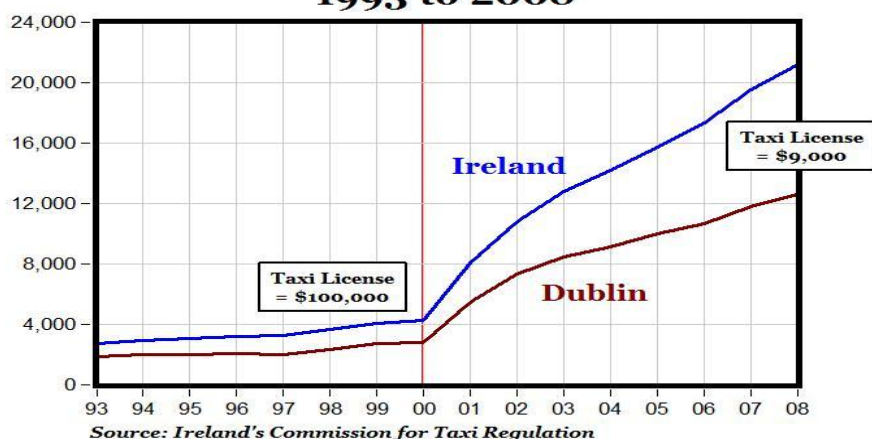
Gráfico 27. Evolución del número de taxis en Irlanda y Dublín 1993 - 2008

---

taxis ejecutivos, nuevos sistemas de pago o aumento de la publicidad. Como contraejemplo señala como el regulador de Melbourne (Australia), un mercado regulado con restricciones de entrada, ha vetado nuevas formas de servicio como el que se pretendía crear ofreciendo únicamente transporte por parte de conductoras.

<sup>232</sup> Hailo y MyTaxi son dos ejemplos de innovación en el mundo del taxi mediante la creación de plataformas para la contratación del servicio. Se trata de una aplicación para teléfonos móviles que supone la evolución de la llamada para pedir un taxi, poniendo en contacto al usuario con un taxi de una forma fácil y rápida.

**Number of Taxis: Ireland and Dublin  
1993 to 2008**



Source: Ireland's Commission for Taxi Regulation

Fuente: Commission for Taxi Regulation de Irlanda.

El gráfico anterior muestra el rápido incremento del número de taxis en Irlanda tras la liberalización del año 2000. A finales del año 2001 el número de taxis en el área de Dublín se había doblado pasando de 2.700 a 5.000. Esta tendencia continuó de forma que en 2003 el número de taxis en Dublín había alcanzado los 8.400. Un comportamiento similar se produjo en el conjunto del país, donde se pasó de 4.200 taxis del año 2000 a 16.000 en el año 2004.<sup>233</sup> Durante este mismo periodo el número de "Hackneys" (equivalente a VTC) ha descendido; su número pasó de 9.419 en 2000 a 4.216 en 2007.

Como consecuencia se produjo una reducción generalizada del tiempo de espera (especialmente pronunciada en los casos de Reino Unido -donde se cuantifica en un 10%-, Nueva Zelanda, Suecia e Irlanda).

Tabla 5. Distribución de clientes de taxi en Irlanda por tiempos de espera

Tiempo de espera	2005 (%)	2008 (%)
< 5 minutos	34,6	51,5
5 – 10 minutos	32,1	29,6
11 – 20 minutos	23,4	13,0
21 – 30 minutos	6,0	5,1
31 – 60 minutos	2,7	0,8
> 60 minutos	1,2	0,0
Total	100	100

Fuente: Goodbody Economic Consultants<sup>234</sup>

Tabla 6. Distribución de clientes de taxi en Dublín por tiempos de espera

<sup>233</sup> La evolución de la demanda no ha acompañado al incremento de la oferta : la demanda de taxi en Dublín ha aumentado un 6% en el periodo 1997-2008 en comparación con el incremento del 530% número de taxis en ese mismo periodo.

<sup>234</sup> [www.nationaltransport.ie/downloads/taxi-reg/economic-review-spsv-industry.pdf](http://www.nationaltransport.ie/downloads/taxi-reg/economic-review-spsv-industry.pdf)

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Tiempo de espera	1997 (%)	2001 (%)	2005 (%)	2008 (%)
< 5 minutos	23,0	47,5	40,2	50,3
5 – 10 minutos	35,3	22,7	33,9	35,4
11 – 20 minutos	29,4	17,4	18,0	11,2
21 – 30 minutos	5,9	6,4	5,8	1,9
31 – 60 minutos	5,9	4,6	1,1	1,2
> 60 minutos	0,5	1,4	1,0	0,0
Total	100	100	100	100

Fuente: Goodbody Economic Consultants

Las tablas anteriores muestran cómo el proceso liberalizador iniciado en Irlanda en el año 2000 afectó a los tiempos de espera, tanto a nivel nacional, como para la capital (Dublín posee alrededor del 60% del total de licencias en Irlanda). Más de la mitad de los desplazamientos llevan asociado un tiempo de espera menor a cinco minutos.

En algunos de estos países se han dado, además, otros efectos derivados de esta medida. Se ha verificado una mejora en la calidad del servicio (tal como es percibida por los usuarios) en Irlanda; una diversificación en los servicios ofrecidos, con la aparición de taxis a tiempo parcial (caso de Irlanda o Indianapolis), taxis más pequeños y económicos (Suecia) y taxis monográficos (Japón); y una mayor flexibilización de la oferta (especialmente en Irlanda), que se adapta mejor a una demanda irregular que tiende a concentrarse en determinadas franjas horarias y semanales.

En el mercado de VTC, no existen limitaciones cuantitativas en Francia, Inglaterra, Holanda, Suecia, Italia (donde la licencia se ha sustituido por autorización) y San Francisco.

### 5.3.2 Restricción del ámbito territorial de la licencia

Tanto la legislación estatal como autonómica atribuyen a los municipios la competencia para la expedición de las licencias de taxi, estableciéndose que los servicios de transporte interurbano deberán iniciarse en el término del municipio al que corresponda la licencia. Además, aquellos taxis que quieran prestar el servicio más allá de su localidad, deberán contar con una habilitación adicional por parte de la Comunidad Autónoma. Esta exigencia de contar con una doble habilitación para realizar la actividad en un área geográfica mayor supone un mayor coste para los conductores que opten por esta alternativa. En tal caso, debería existir la posibilidad de que la licencia fuera la que determinara el ámbito geográfico en el que desarrollar el transporte de viajeros.

El VTC también cuenta con limitaciones en cuanto al ámbito geográfico en el que pueden desarrollar su actividad, ya que su regulación establece que los vehículos deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios de transporte

dentro de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre domiciliada su autorización<sup>235</sup>.

La CNMC<sup>236</sup>, de acuerdo con un criterio compartido con otras autoridades de competencia<sup>237</sup>, considera que la limitación del ámbito geográfico de las licencias crea barreras en la prestación del servicio de taxi y VTC, restringiendo la competencia y compartimentando artificialmente un mercado que podría, desde el punto de vista de su naturaleza económica, tener un ámbito mayor. Estas restricciones de carácter territorial reducen las posibilidades de los operadores ya presentes en el mercado para ofrecer sus servicios y, a la vez, afectan al número de nuevos entrantes, evitando que los consumidores se beneficien de una mayor competencia vía precios, innovación, menores tiempos de espera y mejor calidad del servicio.

Resulta restrictivo el ámbito territorial de la licencia, limitándose exclusivamente a la esfera municipal en el caso del taxi y de la comunidad autónoma en el caso del VTC. La limitación del ámbito territorial elimina la posibilidad de que los oferentes aprovechen las economías de escala que ofrece un mayor mercado al poder operar en un mayor número de municipios, lo que llevaría a realizar un uso económicamente más eficiente de los vehículos, reduciendo los costes asociados a la operación y a la gestión de la actividad. Además, generaría una mayor competencia, fundamentalmente derivada del servicio de los taxis y VTC de las localidades cercanas, tal y como se pone de manifiesto en distintas experiencias internacionales de liberalización.

### Experiencia internacional sobre limitación del ámbito territorial de la licencia

<sup>235</sup> El artículo 182.5 del ROTT establece que se entenderá que « un vehículo no ha sido utilizado habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentra domiciliada la autorización en que se ampara, cuando el 20 por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio ».

<sup>236</sup> [IPN 41/10](#) sobre reales decretos omnibus, [IPN/002/14](#) sobre el Proyecto de Real Decreto que modifica el ROTT e [IPN/003/14](#) sobre el Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden FOM/36/2008 de arrendamiento de vehículos con conductor.

<sup>237</sup> Informe N 14/11 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Transporte Público de Viajeros en Automóviles de Turismo en Andalucía; Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana sobre el anteproyecto de ley de movilidad de la Comunitat Valenciana; el informe citado del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón sobre el taxi en Zaragoza.



Suecia e Irlanda, llevaron a cabo la eliminación de limitaciones geográficas. En ambos casos esto contribuyó al aumento de la oferta y la mejora de la calidad de la misma, con el surgimiento de compañías de mayor tamaño compitiendo en un mercado único.

En el caso irlandés, además, se produjo un aumento de la demanda atribuible a esta medida al no estar los consumidores sometidos a diferentes niveles de precios en función del área geográfica donde solicitaban la prestación del servicio ni en función del destino. Se trataba, por tanto, de demanda latente que se materializó como efectiva una vez que los cambios regulatorios permitieron un incremento y diversificación de la oferta.

### 5.3.3 Establecimiento de tarifas reguladas en el sector del taxi.

La existencia de tarifas reguladas, ya sea mediante tarificación fija o tarifas máximas, es una constante en toda la regulación del servicio de taxi en España.

#### Ejemplos de regulación de tarifas

En general, las normativas del taxi en España establecen la obligatoriedad de aplicar las tarifas, sin posibilidad de realizar descuentos sobre las mismas. Existen excepciones, como la tarifa de recogida en la contratación telemática de servicios de taxi (las emisoras conocidas como “radiotaxi”) en las que, por ejemplo en el caso de Madrid se trata de tarifas máximas, y por tanto sujetas a un margen de decisión en su aplicación por parte del titular o titulares de la licencia.

- Reglamento Metropolitano del taxi de Barcelona:  
*La prestación del servicio de taxi urbano está sujeta a tarifas. Las tarifas y los suplementos autorizados son obligatorios para los titulares de licencias, los conductores y los usuarios. (artículo 47)*
- Ordenanza del taxi de Málaga  
*La prestación del servicio de taxi, tanto urbano como interurbano, está sujeto a tarifas que tendrán el carácter de máximas, sin perjuicio del uso obligatorio del taxímetro en todo servicio, sea urbano o interurbano, en los que se aplicará, desde el inicio hasta el final del mismo, la tarifa que corresponda, sin que esté permitido el paso entre diferentes tarifas.(art. 85)*

Tradicionalmente, el establecimiento de tarifas reguladas se ha justificado por la existencia de costes de búsqueda e información asimétrica y el mayor poder de negociación del conductor frente a los consumidores<sup>238</sup>.

Un usuario que pretenda contratar los servicios de un taxi se encontraría con una elevada dificultad si pretendiera comparar el precio de los taxis que circulan por la calle, ya que debería detener uno a uno todos los taxis para conocer el precio que cobra cada uno de ellos. Esto se traduce en unos enormes costes de transacción

<sup>238</sup> Bekken, J.T. y F. Longva (2003).

debido a los costes de búsqueda<sup>239</sup> en forma de tiempo necesario para la negociación y contratación del servicio.

Estos costes de búsqueda podrían ser teóricamente menores en los segmentos de mercado de paradas de taxi y contratación telefónica, ya que bajo estas modalidades facilitan la búsqueda eficiente por parte del usuario, comparando los precios entre los taxis que se encuentren en una misma parada o entre distintas compañías de contratación telefónica<sup>240</sup>. Únicamente en la modalidad de contratación previa del servicio de un taxi se puede ejercer de manera eficaz la búsqueda eficiente, pudiendo comparar las distintas ofertas existentes. En este caso se trata de una situación similar a la contratación de un servicio VTC, cuyo precio no se encuentra regulado.

Los costes de búsqueda y, como consecuencia, los precios del servicio serían elevados en un contexto de restricciones de entrada en el mercado.

Adicionalmente, el taxista cuenta con mayor información sobre el servicio que el usuario, especialmente en la modalidad de taxis circulando por la calle y en ciertas clases de paradas, como por ejemplo las de los aeropuertos o estaciones<sup>241</sup>. Éste último apenas tiene capacidad de negociación con el conductor. Un usuario aceptará el primer taxi que circule por la calle, siempre que el exceso de precio que le ofrece dicho taxi sobre su precio esperado sea menor que el valor del tiempo que estima esperar hasta la aparición del siguiente taxi. Bajo esta perspectiva, en caso de que el tiempo de espera para un taxi sea significativo, cada taxi tendría un incentivo a subir sus tarifas lo suficiente (es decir, hasta el coste del tiempo medio

---

<sup>239</sup> Shreiber (1975)

<sup>240</sup> En la práctica, en muchos casos, cuando se accede al servicio en la modalidad de parada de taxi tampoco sería factible una comparación de precios o calidades del vehículo, ya que el usuario se ve forzado normalmente a optar por el primer taxi disponible en la fila sin poder valorar su precio o las características del vehículo.

Empiezan a existir casos en que la libertad de elección en las paradas de taxi se incluyen entre los derechos de los usuarios. Es el caso por ejemplo de la Ordenanza Reguladora del Taxi de Madrid desde 2009:

*“Artículo 52. Derechos de los usuarios.*

*Los usuarios del servicio de taxi tienen, además de los derechos de carácter general reconocidos en la legislación de defensa de los consumidores y usuarios, los siguientes:*

...

*k) Elegir en las paradas de taxi, salvo en Aeropuertos y estaciones ferroviarias o de autobús, el taxi con el que desea recibir el servicio.”*

<sup>241</sup> ACCO (2012).

de espera) para no perder el cliente<sup>242</sup>. El resultado sería un precio ineficientemente alto para los usuarios, lo que llevaría nuevamente a justificar tarifas reguladas.

En el caso de los taxis en paradas de aeropuertos, ferrocarril o similares tradicionalmente se ha argumentado<sup>243</sup> la existencia de fallos de mercado adicionales, tales como mayores problemas de información asimétrica derivados del desconocimiento de la ciudad, del idioma u otras características relevantes del mercado del taxi (muchos de los usuarios no son de la ciudad o, incluso, son extranjeros). Sin embargo, frente a la posibilidad de regular las tarifas, existen medidas que distorsionan menos el mercado, como la obligación de aportar información a los usuarios sobre el servicio del taxi o reforzar los mecanismos de inspección que verifiquen el cumplimiento de precios de mercado.

Bajo estas circunstancias, se ha justificado la existencia de tarifas reguladas en la prestación del servicio. Estas tarifas eliminarían los costes de búsqueda ya que el usuario contaría desde el primer momento con la información del precio del servicio que cobran los taxis en circulación.

La aparición de nuevas tecnologías en forma de aplicaciones móviles, sistemas de reputación y nuevas formas de contratación que permiten buscar y contratar en tiempo real servicios de transporte urbano han reducido enormemente los costes de búsqueda, problemas de información asimétrica y, por tanto, el poder de negociación de los taxis, especialmente en el caso de la contratación de un taxi en la calle, haciendo posible una comparación eficiente de precios entre las posibles ofertas de servicios de transporte por vehículos. De igual forma, estas tecnologías facilitan que los oferentes adapten también los precios a las distintas situaciones de demanda enviando la señal de precios eficiente en el mercado para cada momento. Por tanto, la utilización de plataformas de internet para la contratación de servicios de taxi hace que la distinción entre las tres modalidades de servicio de taxi sea más

---

<sup>242</sup> OCDE (2007).

<sup>243</sup> Gallick, E. y D. Sisk (1987).

El tratamiento especial de los servicios de taxi en este tipo de paradas queda contrastado con los ejemplos internacionales de Países Bajos y Seattle (Estados Unidos). En el primer caso, el aeropuerto de Amsterdam se considera un área especial, a la que se aplica una regulación diferente desde 2004, y a la que no todos los taxis de la ciudad tienen acceso (solo aquellos que cumplen unos determinados estándares de calidad). Los precios son libres y deben ser expuestos fuera del vehículo, antes de iniciar el viaje. El usuario puede escoger el taxi que prefiera, sin necesidad de que éste sea el primero de la cola. Las zonas de parada de taxi en el aeropuerto siempre cuentan con un inspector de la autoridad aeroportuaria. Desde 2008 este tratamiento se aplica también a las zonas de espera de la estación central de Amsterdam.

difusa, eliminando en gran medida la existencia de los fallos de mercado que, según lo anteriormente expuesto, se han presentado principalmente en la modalidad de taxi en vía pública.

En estas nuevas circunstancias, frente a la existencia de tarifas reguladas, la posibilidad de precios libres permitiría que los mismos se ajustaran a las circunstancias del mercado. Gracias a la mayor información del mercado que las partes pueden obtener a través de las aplicaciones y los mecanismos de reputación, en momentos de elevada demanda en el mercado, se podrían aplicar precios mayores (por ejemplo, atrayendo el mayor precio al mercado a conductores a tiempo parcial) y reducir los precios en aquellos momentos donde la demanda sea menor. Esto, en ausencia de las limitaciones establecidas por el *numerus clausus*, generaría una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado, donde los precios reflejarían la escasez del mismo.

Los escasos espacios<sup>244</sup> donde en España existe margen de libre fijación de precios en el sector del taxi han demostrado los efectos beneficiosos de la competencia que ha llevado al establecimiento de mejores tarifas y condiciones para los usuarios<sup>245</sup>.

Una importante fuente de tensión competitiva es la entrada de plataformas con nuevos modelos de prestación de servicios de transporte traduciéndose en muchos casos en reducciones de las tarifas de los servicios de taxi tradicionales<sup>246</sup> inexistentes hasta la fecha.

---

<sup>244</sup> Un ejemplo de espacio con margen para la fijación de precios es el de la tarifa de recogida en Madrid para servicios contratados telemáticamente, donde la tarifa regulada es máxima y no fija, según el artículo 41.2 de la Ordenanza del Taxi:

*“Cuando se trate de un servicio contratado por radioemisora, por teléfono o por cualquier otro medio telemático, el servicio se considerará iniciado en el lugar de partida del vehículo. El cuadro tarifario contemplará una cuantía máxima por la utilización de este modo de contratación.”*

<sup>245</sup> Radio Taxi Gremial de Madrid ha mantenido desde febrero a octubre de 2015 una promoción de recogida a coste cero (el taxi únicamente tarifa a partir del momento en que el usuario se monta en el taxi y no desde el momento que acude en su búsqueda) aplicable a los cerca de 2.000 taxis de esta radioemisora, una promoción de la que se han beneficiado más de 75.000 clientes, según [datos de la propia radioemisora](#).

<sup>246</sup> En diciembre de 2014 se anunció una [congelación de las tarifas del servicio de taxi aprobadas por la Comunidad de Madrid](#), previo diálogo con las asociaciones profesionales del taxi, siendo la primera de este tipo de la que se tiene constancia. [Muchos medios](#) consideran que dicha reducción no se puede aislar de la llegada a Madrid de plataformas de transporte como Uber (si bien las actividades de ésta se hayan en suspensión cautelar en España por decisión judicial desde diciembre de 2014).

### Experiencias internacionales en la eliminación de tarifas reguladas de taxi

La supresión de las tarifas reguladas ha provocado distintos efectos en los países en que ha tenido lugar:

- **Irlanda:** Se mantiene un régimen de tarifas máximas que mantiene en todo el mercado nacional. Las tarifas se situaron en torno a la máxima, observándose asimismo la aparición de cierta competencia en precios, en forma de importes reducidos para ciertos servicios, como la aplicación de tarifas planas en trayectos cortos o descuentos en trayectos largos.<sup>247</sup>
- **Reino Unido:** En determinadas administraciones<sup>248</sup> de Reino Unido se inició a partir de 2003 un proceso desregulatorio de las licencias manteniendo el anterior régimen de tarifas máximas<sup>249</sup>.
- **Suecia:** Desde que se acometió el proceso desregulatorio en 1990, ofrece libertad en la fijación de precios en los servicios de taxi. Tan solo se impone una tarifa dada para los trayectos entre aeropuertos, estaciones ferroviarias y centros urbanos, debido a los problemas de tarificación excesiva que se produjeron.
- **Nueva Zelanda:** Tras la liberalización del sector producida en 1989, en Nueva Zelanda hay libertad total de precios. En los núcleos urbanos se ha observado una reducción de los precios en términos reales cifrada entre el 15% y el 25%. Sin embargo, en las zonas rurales los resultados son ambiguos, con mucha dispersión dependiendo del lugar<sup>250</sup>.
- **Japón:** La desregulación de 2002 se realizó mediante el establecimiento de tarifas máximas. El efecto sobre los precios fue de diversificación (algunas compañías decidieron ofrecer descuentos por trayectos largos o tarifas planas) y, en general, un descenso del precio medio, con muchas diferencias según territorios.
- **Estados Unidos:** ciudades como Seattle desregularon el sector en 1979 permitiendo la libre fijación de precios. Los precios de los servicios por emisora bajaron y los de las paradas de taxi aumentaron, con apenas efecto neto total sobre el precio. Tras unos resultados que se estimaron poco satisfactorios, en 1984 se impuso de nuevo tarifas fijas. En Indianapolis se introdujo la libre fijación de precios en 1994, teniendo como consecuencia una bajada de precios del 7% el primer año<sup>251</sup>.
- **Holanda:** En el año 2000 se inició un proceso de desregulación mediante un régimen de tarifas máximas<sup>252</sup>.

A nivel internacional, un ejemplo del efecto de las nuevas plataformas sobre el precio de los servicios tradicionales es el caso de Toronto. [El cambio de precio se hizo efectivo el 1 de noviembre de 2015](#). El Ayuntamiento justificó la medida como una forma de tener una industria del taxi competitiva que beneficie a los consumidores, ya que la tarifa base de Uber en Toronto es de 2,50\$, muy por debajo del precio de los servicios de taxi.

<sup>247</sup> [www.nationaltransport.ie/downloads/taxi-reg/economic-review-spsv-industry.pdf](http://www.nationaltransport.ie/downloads/taxi-reg/economic-review-spsv-industry.pdf)

<sup>248</sup> Reino Unido tiene 89 administraciones locales, y 48 de ellas suprimieron las restricciones cuantitativas. Dado que Escocia (que engloba 32 administraciones) se negó en bloque a la supresión de las restricciones, se obtiene que 48 de 57 administraciones (un 84%) optó por la liberalización.

<sup>249</sup> [hwebarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/www.of.gov.uk/shared\\_of/reports/comp\\_policy/of676.pdf](http://hwebarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/www.of.gov.uk/shared_of/reports/comp_policy/of676.pdf)

<sup>250</sup> Morrison, P. S. (1997).

<sup>251</sup> OCDE (2007). y Teal R. F. y M. Berglund (1987).

<sup>252</sup> Baanders, A. (2010).

### 5.3.4 Requisitos de calidad y seguridad.

Uno de los principales argumentos para la fuerte regulación de los sectores del taxi y el VTC viene determinado por la existencia de información asimétrica entre las partes sobre la seguridad y la calidad en la prestación del servicio.

La normativa aplicable al taxi y al VTC contiene gran cantidad de requisitos de calidad y de seguridad, fundamentalmente dirigidos a garantizar un cierto estándar en la prestación del servicio, así como cierta garantía del estado y mantenimiento del vehículo. Tradicionalmente, el establecimiento de este tipo de requisitos se justificaba por la existencia de información asimétrica entre el conductor y el consumidor, ya que en el momento de la contratación del servicio del taxi, el usuario no disponía de toda la información relevante relativa a la prestación del servicio (cómo conduce el conductor, seguridad y estado del vehículo, limpieza del coche, amabilidad del conductor, etc.)<sup>253</sup>. Para reducir estas asimetrías de información y garantizar una determinada calidad en la prestación del servicio, la regulación establecía, en su caso, determinados umbrales de calidad y seguridad que ofrecieran una mayor confianza al consumidor.

#### Ejemplos de requisitos de calidad y seguridad

Las regulaciones analizadas del sector del taxi en España contienen un buen número de requisitos relacionados con la calidad y la seguridad del servicio que aplican tanto sobre los conductores como sobre los vehículos. A modo de ejemplo:

El artículo 10 del Decreto del taxi de la Comunidad de Madrid establece que para la obtención de la licencia, entre otros requisitos, se debe disponer de un vehículo que no supere la antigüedad de dos años. Este período resulta excesivamente discrecional y supone una barrera importante a la entrada en el mercado.

El artículo 17 de la Ordenanza municipal del taxi de Madrid establece la competencia del ayuntamiento para autorizar las marcas y modelos de vehículos para el servicio de taxi. Dichos vehículos deberán estar clasificados como turismos y tener las siguientes características: Dimensiones mínimas, tapicería de colores y diseño discretos, de fácil limpieza, piso material antideslizante, reposacabezas en todas las plazas, calefacción y aire acondicionado, extintor de incendios...

En cuanto a los requisitos de calidad y seguridad aplicables sobre los conductores esta Ordenanza establece en su artículo 28, entre otros, conocimiento del *Medio físico, ubicación de oficinas públicas, centros oficiales, hoteles principales y lugares de ocio y esparcimiento de masas y los itinerarios más directos para llegar a los puntos de destino*. Hay que tener en cuenta la aplicación

<sup>253</sup> Dempsey, S. (1996) y Geradin, D. (2015).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

de los nuevos desarrollos de nuevas tecnologías en el ámbito del taxi a través del GPS. Este sistema de posicionamiento facilita la ubicación de calles, hoteles, etc. de una manera inmediata, por lo que podrían relajarse o eliminarse algunas de las exigencias contenidas en la normativa.

Las Ordenanzas municipales de taxi de Barcelona (Reglamento Metropolitano del Taxi de Barcelona, artículos 27 al 31) y Valencia (Reglamento Regulador del Servicio de Auto-Taxis y Auto-Turismos, artículos 22 al 33) contienen requisitos similares.

El requisito en cuanto a antigüedad máxima de los vehículos de VTC se establece en el artículo 181.2 del ROTT:

*Los vehículos no podrán continuar dedicados a la actividad de arrendamiento con conductor a partir de que alcancen una antigüedad superior a diez años, contados desde su primera matriculación. No obstante, no existirá limitación alguna en cuanto a la antigüedad del vehículo, cuando el mismo tenga una potencia fiscal igual o superior a 28 CVF o se trate de un vehículo histórico de los definidos como tales en la reglamentación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.*

El requisito del carácter representativo de los vehículos VTC en cuanto a dimensiones y potencia queda reflejado en la nueva redacción del artículo 181.2 del ROTT, que establece que:

*Los vehículos a los que hayan de estar referidas las autorizaciones de arrendamiento con conductor, no tendrán una capacidad superior a 9 plazas, incluida la del conductor, y deberán reunir, sin perjuicio de cualesquiera otras que supongan una mejora de sus condiciones, las siguientes características:*

- a) Motor con una potencia igual o superior a 12 caballos de vapor fiscales (CVF).*
- b) Longitud mínima exterior, medida de extremo a extremo del vehículo, igual o superior a 4,60 metros.*

Desde el punto de vista de la calidad, actualmente han surgido nuevos factores que, aplicados a este sector, reducen o eliminan dichos fallos de mercado. En concreto, existen tecnologías basadas en la aplicación de sistemas de reputación que permiten paliar algunos de estos fallos de mercado, en especial la asimetría de información sobre ciertas características del conductor y del vehículo que son perceptibles una vez se ha utilizado el servicio (limpieza, sistemas de climatización, comodidad del vehículo, dimensiones y amplitud, conocimiento de la ciudad, amabilidad del conductor, agilidad en la conducción, etc). Estos sistemas de reputación ponen a disposición del usuario estas características antes de contratar el servicio, acompañadas de las valoraciones efectuadas por los anteriores usuarios. Todo ello reduce o, en su caso, elimina el problema de información asimétrica. Esto lleva a replantearse la excesiva regulación que, en muchos casos, se observa en el ámbito de la calidad y seguridad del vehículo y que implica un coste regulatorio para

el operador que puede estar repercutiendo en un mayor precio para los usuarios finales.

Existen otros elementos relacionados con características no evidentes para el usuario, incluso una vez utilizado el servicio (tales como las características técnicas del vehículo, la homologación de algunos de sus elementos, etc.), para los que los sistemas de reputación no siempre pueden ofrecer una información suficiente<sup>254</sup>. No obstante, esta regulación en gran medida ya existe (inspecciones técnicas de los vehículos, carnet de conducir, etc.) y se dirige a garantizar una conducción segura por parte de conductores y vehículos. De hecho, dada la regulación actual, cabe plantearse la proporcionalidad de algunas de las medidas existentes. Por ejemplo, parece necesaria la obligación de inspección técnica periódica de los vehículos para garantizar que los vehículos que circulan por las carreteras cumplan con una serie de condiciones técnicas. Sin embargo, cabría cuestionarse cuáles son las razones para el establecimiento de una periodicidad<sup>255</sup> distinta al de otros vehículos de similares características que circulan por la vía pública, incluso con una periodicidad equivalente a la de los taxis.

Un razonamiento similar se podría aplicar a la acreditación exigida a los conductores, a los que además de la licencia y el carnet de conducir<sup>256</sup>, se les exige, en ocasiones, un permiso adicional para ejercer la profesión<sup>257 258</sup>.

En cuanto a las características de calidad requeridas para los vehículos, cabe cuestionarse la limitación incluida en algunas regulaciones municipales para la

---

<sup>254</sup> Gutscher, A., Heesen, J., Siemoneit, O. (2000).

<sup>255</sup> Según el artículo 6.1.d del Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos (ITV), las *“ambulancias y vehículos de servicio público dedicados al transporte de personas, incluido el transporte escolar, con o sin aparato taxímetro, con capacidad de hasta nueve plazas, incluido el conductor”* deberán pasar la ITV anualmente para una antigüedad de hasta cinco años y semestralmente para una antigüedad de más de cinco años.

Además de la ITV obligatoria, algunas ordenanzas municipales de taxi, como la de Madrid o Barcelona, exige que los vehículos de taxi realicen una revisión administrativa adicional cuya finalidad es *“la comprobación del continuado cumplimiento de los requisitos exigidos para la obtención y la explotación de la licencia”* (Reglamento Metropolitano del Taxi de Barcelona, artículos 32 al 36).

<sup>256</sup> En Inglaterra, por ejemplo, basta con que los conductores posean la licencia de conducción ordinaria categoría B.

<sup>257</sup> Por ejemplo, los artículos 30 y 31 del Decreto 74/2005, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo de la Comunidad de Madrid regula el permiso para ejercer la profesión.

<sup>258</sup> Dalziel, J. R. y Job, R. F. S. (1997).



limitación de los vehículos dedicados al servicio de taxi a un cierto número de modelos<sup>259</sup>. En el caso del VTC se establecen determinadas dimensiones, potencia y antigüedad de los vehículos. Los estándares fijados deben permitir la existencia de distintas combinaciones de precio y calidad del servicio, evitando el *goldplating* – fijación de estándares demasiado elevados- que acaba excluyendo de forma injustificada operadores del mercado e incrementando los costes para los usuarios.

En relación a la cobertura de daños, si bien la exigencia de contar con una póliza de seguros que cubra de forma suficiente los posibles daños a terceros, incluidos los pasajeros, que puedan surgir del ejercicio de la actividad de taxi, puede considerarse necesaria<sup>260</sup>, el establecimiento de cuantías de cobertura excesivamente elevadas puede llevar a que este requisito sea desproporcionado desde un punto de vista de la regulación eficiente. Esto podría suponer, en primer lugar, que determinados agentes que querrían participar en el mercado no puedan por la imposibilidad de contratar un seguro de tales características y, en segundo lugar, un coste excesivo para el prestatario que será repercutido finalmente al consumidor.

### **Ejemplo de exigencia desproporcionada de seguros**

Un ejemplo de exigencia de una cobertura desproporcionada en el seguro puede encontrarse en el artículo 4 la Ordenanza municipal del taxi de Madrid:

*El titular de la licencia ha de tener cubierta en cuantía no inferior a 50 millones de euros su responsabilidad civil por los daños que se causen con ocasión del transporte.*

No se tiene constancia de que se haya producido un siniestro en el ejercicio de la actividad de taxi que haya supuesto daños por valor de dicho límite, y tal cuantía de daños parece del todo improbable que se pueda producir.

### **Experiencia internacional sobre requisitos de calidad y seguridad**

La regulación de California para Transportation Network Companies (TNC), bajo las que se engloban todas las nuevas plataformas de servicios de transporte, establece unos [requisitos](#) para la TNC (la plataforma y no el conductor) en cuanto a cobertura de seguros; en concreto, una cobertura mínima de un millón de dólares para vehículos de hasta 7 plazas y de un 1,5 millones de

<sup>259</sup> Por ejemplo, en el artículo 17 de la Ordenanza del Taxi del Ayuntamiento de Madrid se establece que « corresponde al Ayuntamiento de Madrid autorizar las marcas y modelos de vehículos para el servicio de taxi, de entre los homologados por el órgano competente en materia de Industria ».

<sup>260</sup> Esta obligación viene justificada por la necesidad de asegurar la cobertura de los posibles daños materiales y personales que puedan sufrir terceras personas, con independencia de la solvencia económica del causante de dichos daños.

dólares para vehículos de hasta 10 plazas (no se permiten vehículos con mayor número de plazas)

### 5.3.5 Otras restricciones al ejercicio de la actividad

#### 5.3.5.1 Participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector del taxi con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas

En distintas regulaciones municipales se prevé la participación de las asociaciones representativas de titulares de licencias con carácter previo a la adopción de decisiones por parte de la Administración en la adopción de medidas relevantes para el sector, tales como la concesión de nuevas licencias y la revisión de las tarifas.

#### **Ejemplos de participación en las decisiones administrativas de las asociaciones y organizaciones representativas del sector**

Son múltiples los ejemplos de participación de representantes del sector de forma previa a diversas decisiones administrativas, especialmente municipales, relacionadas con el sector del taxi. Son especialmente relevantes en el caso de decisiones sobre la concesión de nuevas licencias (art. 6 de la ordenanza municipal del taxi de Madrid y art. 8 de la Ordenanza de Córdoba) y en la fijación de tarifas (art. 48 de la Ordenanza de Madrid, art. 86 de la Ordenanza de Córdoba y art. 34 del Reglamento de Valencia).

La participación de dichas asociaciones en el proceso de toma de decisiones sobre aspectos relacionados con la oferta y los precios conlleva el riesgo de creación de barreras y eliminación de la competencia potencial. En primer lugar, hay que tener en cuenta que existe un problema de información asimétrica entre los operadores y la Administración, ya que los primeros poseen mucha más información sobre el mercado y pueden tener incentivos a participar en el proceso aportando una información parcial o sesgada que pueda favorecer sus intereses. Este tipo de mecanismos de consulta presentan un elevado riesgo de derivar en un sistema de autorregulación o corregulación, en la medida en que la Administración que ostenta la potestad regulatoria tenga en cuenta los intereses de estas asociaciones de forma predominante, no adoptando una regulación socialmente óptima.

Por ejemplo, en materia de determinación o revisión de tarifas, los operadores cuentan con una mayor información sobre los costes derivados de la prestación del servicio, pudiendo tener incentivos a trasladar una estructura de costes mayor que

los costes reales a la Administración para obtener unas tarifas más elevadas y, por tanto, un mayor beneficio<sup>261</sup>.

Además, cuando se producen este tipo de situaciones disminuyen los incentivos de los operadores para competir, con merma de la eficiencia en el mercado, y en perjuicio del conjunto de la sociedad.

Por otra parte, la propia configuración de este mecanismo de participación fomenta la concentración de los operadores en torno a asociaciones, quedando excluidos, asimismo, los operadores no asociados de estos ámbitos de decisión administrativa.

La inclusión de intereses de determinados grupos u operadores en la regulación podría derivar en el fenómeno conocido como la captura del regulador. Esta situación supone un menoscabo de las condiciones de competencia en favor de los referidos grupos.

Es por ello que, para determinadas actividades, la Directiva de Servicios excluye de la adopción de decisiones relacionada con la entrada de competidores en un mercado a las asociaciones afectadas.

### 5.3.5.2 Establecimiento de horarios y régimen de descanso en el sector del taxi

La regulación trata también de ordenar la oferta del servicio de taxi mediante el establecimiento de una serie de turnos y periodos de descanso obligatorio.

#### Ejemplo de régimen de descanso

La práctica totalidad de las normas municipales en materia de taxi incluyen alguna regulación poco flexible en relación al régimen de horarios y descanso que deben cumplir los conductores de taxi. A continuación se citan algunos ejemplos para Madrid, Barcelona y Valencia:

- Ordenanza del taxi de Madrid:

*Las licencias de autotaxi tendrán el siguiente régimen general de descanso... El periodo máximo de descanso será de 24 horas, comprendido entre las 6.00 y las 6.00 horas del día siguiente [...] Todas las licencias de autotaxi deberán prestar servicio de lunes a domingo un mínimo de siete horas diarias y un máximo de 24 horas, salvo los días de descanso obligatorio. (artículos 37 y 38)*

- Reglamento Metropolitano del taxi de Barcelona:

*Los taxis únicamente tendrán disponibilidad de prestación de servicios los días, turnos y horarios para los cuales están expresamente autorizados. No podrán, por tanto, prestar servicios en los días de descanso obligatorios, ni fuera de los turnos y horarios autorizados. Mediante norma complementaria se determinarán los días de descanso obligatorios, turnos y horarios que regirán en la prestación del servicio.(artículo 37)*

<sup>261</sup> Kramer, J. y W. Mellor (1999) señalan que las tarifas de los mercados sujetos a restricciones a la entrada son hasta un 25% más elevadas que las de aquéllos de acceso libre debido a la restricción de acceso y el control de precios.

- Reglamento regulador del servicio de taxi de Valencia  
*Queda absolutamente prohibida la prestación del servicio el día de descanso semanal, a excepción de la festividad de Fallas, Navidad y Reyes, Feria de Julio y cualesquiera otras que sean fijadas con la debida antelación mediante Bando. El día de descanso semanal se iniciará a las 6 horas del día designado como festivo hasta las 6 del día siguiente. (artículo 51)*

Esta medida se ha justificado tradicionalmente para asegurar la seguridad en la conducción. Sin embargo, si a efectos de seguridad en la conducción se considera oportuno exigir unas horas de descanso a los conductores, no existe ninguna razón para que la Administración determine los horarios en los que se debe cumplir con dicha obligación. Bastaría con establecer el número de horas máximo y, en su caso, el período de los descansos, dejando libertad de distribución de las horas a la elección de cada conductor y sin establecer la obligatoriedad de un día de la semana específico de descanso.

Por otro lado, el hecho de que no se exija un régimen similar de horarios y descansos para la actividad de VTC, que por ser una actividad equivalente debería requerir un nivel de seguridad similar, pone de manifiesto que se puede tratar de un requisito innecesario o, en su caso, desproporcionado. En ausencia de esta planificación de los descansos, el mercado podría funcionar de manera más eficiente. Por ejemplo, en momentos de elevada demanda, sería razonable que aumentara el número de taxis en circulación, mientras que en períodos de demanda baja, sería más eficiente una menor circulación de vehículos. Sin embargo, desde la Administración se determinan normas rígidas en materia de horarios, que no permiten la suficiente flexibilidad a los conductores para adaptarse a la demanda del mercado.

### **5.3.5.3 Limitación de la titularidad de la licencia de taxi a persona física o cooperativa de trabajo.**

La normativa del taxi establece limitaciones a la concesión de las licencias a personas físicas o cooperativas de trabajo. Este requisito excluye la posibilidad de acceso a las personas jurídicas. La CNMC<sup>262</sup> ya se ha pronunciado sobre esta restricción<sup>263</sup>.

<sup>262</sup> [IPN 112/13](#) sobre el Proyecto de Real Decreto del Estatuto Concesional de la red de expendedurías de tabaco y timbre.

<sup>263</sup> Debe tenerse en cuenta, en este aspecto, que conforme a doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (STC 192/2003, de 27 de octubre y STC 147/1986, de 25 de noviembre), los límites a la libertad de auto organización del empresario deben provenir, para ser válidos, de la protección de otros derechos y valores constitucionales.

En otras ciudades existe la posibilidad de entrada en el mercado a empresas a través de la creación de flotas de vehículos de taxi. La entrada de flotas en el servicio de taxi supone una serie de beneficios tales como una mayor eficiencia económica a través de la creación de economías de escala (en la gestión, el mantenimiento y la adquisición de los vehículos, etc.), el reconocimiento de una imagen de marca por parte de los usuarios (incentivo a mayores estándares de calidad e innovación) o creación de competencia entre flotas (aunque tengan la misma tarifa, regulada pueden diferenciarse y competir en calidad de servicio)<sup>264</sup>.

### **Ejemplo de limitación de los titulares de la licencia**

Un ejemplo de la limitación de titulares a una persona física puede encontrarse en la normativa municipal de Córdoba:

*La licencia se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de taxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, o de una sociedad cooperativa de trabajo, que no podrá ostentar un número superior de títulos al de personas socias trabajadoras que la integren.(artículo 6.2)*

En otras regulaciones, como la de Barcelona, se admite expresamente la posibilidad de concesión de licencias a personas jurídicas:

*Las licencias de nueva creación serán otorgadas por la EMT a las personas físicas o jurídicas que reúnan los requisitos para su obtención, mediante concurso.(artículo 15.2)*

### **5.3.5.4 Limitación del número de licencias de taxi por persona**

Este requisito se encuentra vinculado a la previsión del ejercicio directo de la actividad de conducción por el titular de la licencia. Esta restricción limita en un gran número de regulaciones municipales la posibilidad de tener varias licencias de taxi en propiedad, lo que podría favorecer la reducción de costes en el desarrollo de la actividad a través del mejor aprovechamiento de las economías de escala en la gestión y administración del servicio y su traslado a los consumidores en forma de menores precios y diversidad en la prestación del servicio.

La formación de flotas de taxi, como ya se ha indicado, permitiría optimizar recursos y asumir libremente formas de riesgo compartido que de otro modo serían

---

<sup>264</sup> En Nueva Zelanda, Seattle o Indianapolis se exige la pertenencia a una empresa que posea flota de vehículos (no menor a 5 vehículos en Nueva Zelanda, 15 en Seattle y 20 en Indianapolis). Entre los motivos se cita el reconocimiento de marca y la mejora del servicio prestado.

Bekken, J.T. y F. Longva (2003), OCDE (2007)

inviabiles<sup>265</sup>. Desde un punto de vista de la eficiencia económica, las economías de escala derivadas del mayor tamaño de las empresas permiten reducciones de costes en la administración y gestión de la actividad. Si el objetivo de la medida es evitar una posible concentración empresarial en el mercado que pueda derivar en comportamientos anticompetitivos por parte de aquella empresa con poder de mercado, ya existen instrumentos de defensa de la competencia para perseguir dichos comportamientos, resultando esta limitación en una medida desproporcionada para la consecución de dicho objetivo.

### **Ejemplo de limitación del número de licencias por persona**

Un ejemplo de la limitación del número de titulares puede encontrarse en la normativa municipal de Córdoba:

*La licencia se expedirá a favor de una persona física, que no podrá ser titular de otras licencias de taxi o autorizaciones de transporte interurbano en vehículos de turismo, o de una sociedad cooperativa de trabajo, que no podrá ostentar un número superior de títulos al de personas socias trabajadoras que la integren. (artículo 6.2)*

En otras regulaciones, como la de Barcelona, se establecen limitaciones de este tipo:

*Las personas físicas y jurídicas pueden ser titulares de más de una licencia de taxi hasta un máximo de cincuenta. El número total de licencias de las personas titulares de más de una no puede superar nunca el 10 por ciento del total contingentado. (artículo 18)*

### **5.3.5.5 Limitación de la posibilidad de conductores distintos al titular de la licencia del taxi.**

Los requisitos que se recogen para la concesión de la licencia o, en su caso, autorización, se refieren fundamentalmente a las características relacionadas con la seguridad y calidad en la prestación del servicio y no respecto al propietario de la licencia. Para asegurar ambas características, se requiere acreditar los conocimientos básicos de conducción (por ejemplo, carnet de conducir) y determinados requisitos en materia de seguridad (por ejemplo, muchas ciudades exigen la declaración de antecedentes penales). Se trata de cualidades que deben tener el vehículo y el conductor, al margen de que éste sea el titular de la correspondiente licencia. Además, la exigencia de que sólo el titular pueda conducir el vehículo genera una ineficiencia en la utilización del taxi, ya que una misma persona (en este caso el titular de la licencia) no puede sobrepasar un determinado número de horas de conducción, mientras que un número de conductores mayor

<sup>265</sup> Bekken, J.T. y F. Longva (2003).

(que no necesariamente incluyera al titular de la licencia) podría resultar en una mayor actividad del taxi.

Esta restricción no se aplica a las autorizaciones administrativas de VTC donde, pese a tratarse de un servicio similar, las autorizaciones son concedidas para cada vehículo con independencia del conductor que finalmente realice el servicio.

### **Ejemplo de limitación de conductores distintos al titular**

Un ejemplo de la limitación al empleo de conductores distintos al titular puede encontrarse en la normativa municipal de Córdoba:

*La prestación del servicio de taxi será realizada por la persona física o por las personas socias trabajadoras que integren una sociedad cooperativa de trabajo, titulares de la licencia en régimen de plena y exclusiva dedicación e incompatibilidad con otra profesión (artículo 40)*

En este caso se suma, además, la restricción de que el conductor debe tener dedicación plena y exclusiva a la conducción del taxi, sin poder compatibilizar esta actividad con otra profesión.

### **5.3.5.6 Prohibición de arrendar, traspasar o ceder la explotación o el vehículo.**

Esta limitación supone la sujeción a autorización administrativa de la enajenación de la licencia inter vivos o mortis causa y el posible derecho de tanteo del municipio en caso de que se produzca transmisión inter vivos. Todas estas limitaciones a la realización de negocios jurídicos sobre la licencia reducen la capacidad de disposición de la actividad por parte de los titulares de las licencias, estableciéndose restricciones a la organización de la explotación del negocio y suponen barreras de salida de la actividad al establecer limitaciones para la recuperación de la inversión y el traspaso de la licencia de actividad en caso de que se decida cesar la actividad.

Por otro lado, el establecimiento de estas limitaciones a la transmisión de la licencia, produce junto con la limitación de entrada al mercado, el efecto anteriormente comentado de atribuir un valor patrimonial “ficticio” a la licencia, que carecería de toda justificación en un mercado sin restricciones y que finalmente resulta en mayores precios finales para los consumidores.

### **Ejemplo de prohibición de arriendo o traspaso de la licencia**

Un ejemplo de esta exigencia puede encontrarse en la Ordenanza municipal del taxi de Córdoba:

*El titular de la licencia no podrá, en ningún caso, arrendar, traspasar o ceder por cualquier título la explotación de la misma, ni del vehículo afecto, sin perjuicio de los supuestos de transmisión que, con arreglo a determinados requisitos prevé el artículo 12 de esta Ordenanza, así como la posibilidad, recogida en el artículo 41, de que el servicio se preste por personas contratadas a tal fin por el titular de la licencia (artículo 6.4).*

### **5.3.5.7 Necesidad de que las autorizaciones se otorguen por vehículo y no por empresa**

La obligación de contar con una autorización por vehículo supone elevados costes de tiempo y económicos para las empresas, ya que deberán realizar los trámites administrativos y, en su caso, el pago que conlleva dicho proceso. Si el objetivo de la concesión de la autorización es garantizar el cumplimiento de una serie de requisitos en términos de calidad y seguridad en la prestación del servicio, bastaría con conceder una autorización a la empresa y que sea ésta la que se responsabilice del cumplimiento por parte de toda la flota de vehículos que la componen.

Por ejemplo, en la regulación de Transportation Network Companies (TNC) en California las licencias se conceden por TNC y no por vehículo. Es por tanto la TNC quien debe de cumplir con los requisitos de operación que conlleva dicha licencia (cobertura de seguros, formación de conductores, comprobación de antecedentes penales de los conductores, revisión de vehículos, etc.) y no los vehículos.

### **5.3.5.8 Obligatoriedad de contratación previa del servicio VTC para la circulación**

La restricción en relación a la forma de contratación del servicio VTC se establece en el artículo 182 del ROTT:

*1. Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente*



*contratado.*

*A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento.*

*Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.*

*2. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior.*

Este requisito refuerza la limitación del servicio VTC a la modalidad de contratación previa<sup>266</sup>, sin que dicha contratación se pueda realizar parando a vehículos que circulen por la vía pública o que se encuentren en paradas habilitadas al efecto, estableciendo de esta forma una clara diferenciación normativa respecto del mercado del taxi. Sin embargo dicha diferenciación únicamente tiene base regulatoria y no económica, ya que no existe ninguna razón basada en fallos de mercado por la cual un vehículo tipo VTC no pueda detenerse para recoger a un cliente o circular por la vía pública, al igual que lo realiza un taxi. En ambos casos se trata de vehículos de características muy similares, con conductor, que prestan servicio de transporte público y por tanto no existe ninguna razón para delimitar ambos mercados. Tal y como ocurre en el caso del taxi, donde la aplicación de nuevas tecnologías al sector del transporte ha eliminado la necesidad de diferenciación de los distintos segmentos tradicionalmente existentes en el mercado (taxis circulando por la vía pública, parada de taxis y solicitud telefónica), este desarrollo tecnológico facilita la desaparición de la posible diferenciación regulatoria entre los mercados de taxi y VTC.

### **5.3.5.9 Obligación de disponer de un número mínimo de VTC**

---

<sup>266</sup> El requisito de la contratación previa ha sido modificado en la última revisión del ROTT eliminando que la contratación se deba realizar en las oficinas o locales de la empresa, lo cual aclara en parte la viabilidad en cuanto a la contratación telemática.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

El artículo 181.2 del ROTT establece el requisito de un número mínimo de vehículos:

*En ejecución de lo que se dispone en la letra d) del citado artículo 43.1 de la LOTT, las empresas dedicadas a la actividad de arrendamiento con conductor habrán de disponer en todo momento, en propiedad o arrendamiento financiero, de al menos siete vehículos dedicados a esta actividad.*

La necesidad de disponer de un número mínimo de vehículos supone una barrera de entrada al mercado, dado que las inversiones necesarias para poder operar y el tamaño de los operadores vienen condicionadas por la obligación de cumplir con esa obligación que, en consecuencia, puede dejar fuera del mercado a potenciales operadores.

Por otro lado, el tamaño de la empresa y por tanto, el número de vehículos de los que disponga, debe ser determinado en cada caso por cada uno de los empresarios según lo que considere que resulta óptimo para competir en el mercado.

### 6. TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA

En términos de movilidad, el mercado de transporte urbano de viajeros es, sin duda, el sector que presenta una regulación más restrictiva desde el punto de vista de la competencia. Además del ámbito normativo, en España han surgido diversos conflictos judiciales, todos ellos aún pendientes de resolución<sup>267</sup>.

No obstante, el transporte interurbano de viajeros es otro de los segmentos del mercado donde la normativa crea barreras de entrada<sup>268</sup> y ha generado la reacción, vía judicial, por parte de los incumbentes ante la entrada de nuevos competidores en el mercado. En efecto, se trata de un segmento en el que el transporte de viajeros interurbano en autobús está sujeto a un contrato de gestión de servicios públicos<sup>269</sup>.

Esta modalidad de transporte tiene el carácter de servicio público de titularidad de la Administración<sup>270</sup>, que se presta mediante la atribución a una empresa a través de concurso público de la correspondiente concesión administrativa con carácter exclusivo. El sistema se basa, por tanto, en el régimen concesional (“competencia por el mercado”), por el que se otorga durante un determinado tiempo el derecho de uso en exclusiva de una determinada línea o conjunto de líneas a un único operador.

En competencia con los autobuses interurbanos, han surgido nuevas plataformas colaborativas que fomentan el car sharing o servicio de coche compartido, tales

---

<sup>267</sup> Uber hace frente a una demanda judicial por competencia desleal en España. En diciembre de 2014, el juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid adoptó entre otras medidas cautelares la cesación y suspensión de la prestación y adjudicación del servicio. El 31 de diciembre de 2014 Uber la aplicación Uber cierra su servicio en España.

<sup>268</sup> [IPN 90/13](#) ;[IPN 75/12](#); [IPN 41/10](#); “La competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España” (CNC, 2008); “informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús” (CNC, 2010).

<sup>269</sup> El marco normativo del transporte de viajeros por carretera en España lo integra la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) 16/1987, de 30 de julio de 1987, desarrollada por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, que aprobó el Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre (ROTT). Este marco regulatorio ha tenido diversas modificaciones: Ley 29/2003 sobre la mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte por carretera, el Real Decreto 1225/2006. Asimismo, la Orden del Ministerio de Fomento de 23 de julio 1997 desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de autorizaciones de transporte discrecional y privado complementario de viajeros en autobús.

<sup>270</sup> Artículo 71 de la LOTT.

como las plataformas Skybus<sup>271</sup>, que ofrece un servicio de transporte en microbuses, BlaBlaCar<sup>272</sup>, Carpooling<sup>273</sup> o Amovens<sup>274</sup>. Por ejemplo, en Boston se han desarrollado aplicaciones de economía colaborativa para el transporte de viajeros de autobuses urbanos<sup>275</sup>, que podrían llegar a extenderse al transporte interurbano de autobús.

Confebús, la confederación española de transporte en autobús, ha interpuesto una demanda contra BlaBlacar ante el juzgado de lo Mercantil número 2 en Madrid por competencia desleal. Considera que la plataforma incumple la normativa actual porque intermedia en un servicio de transporte profesional, sin contar con licencia ni autorización administrativa.

En relación con el actual modelo de concesión del transporte interurbano de viajeros y la competencia derivada de otros modos de transporte, fundamentalmente el automóvil, caben realizar una serie de observaciones. Los contratos de gestión de servicios públicos cierran la posibilidad de que otros operadores puedan prestar el servicio durante el periodo de duración del contrato (en general 10 años)<sup>276</sup>, incrementando la probabilidad de la obtención de rentas monopolísticas al adjudicatario del mismo. La duración del contrato debería, en todo caso, estar relacionado con el período de recuperación de inversiones. Esta competencia “*por el mercado*” se ve a su vez mermada por las barreras de entrada y acceso al mercado de concesiones y por la información asimétrica entre la administración y los potenciales adjudicatarios del contrato de gestión de servicios públicos. Existe también una importante asimetría entre el actual adjudicatario, el cual posee información plena sobre los costes asociados a los servicios de transporte que prestan en cada una de sus rutas, y la información disponible por parte de potenciales adjudicatarios. Asimismo, existe una posible captura del regulador por

---

<sup>271</sup> Skybus es el servicio de microbús a la carta, que lleva a los pasajeros donde quieren, en el momento que quieren, compartiendo el viaje con otros pasajeros con trayectos similares.

<sup>272</sup> Blablacar es una compañía de carsharing en España. Tiene dos millones y medio de usuarios registrados en España que han compartido más de 1.200 millones de kilómetros.

<sup>273</sup> Carpooling es una plataforma de viajes en coche compartido.

<sup>274</sup> Amovens es una plataforma para compartir coche que se apoya en una extensa red de más de 200 organizaciones colaboradoras.

<sup>275</sup> Bridj.

<sup>276</sup> En Holanda la duración de las concesiones es de 6-8 años. En Italia las autorizaciones se conceden por un período máximo de cinco años.

parte de las empresas concesionarias y un trato preferente recibido por los concesionarios anteriores a la hora de un nuevo concurso<sup>277</sup>.

La competencia por el mercado podría ser, en cierto modo, sustituto de la competencia en el mercado, permitiendo alcanzar soluciones económicas eficientes, y no originar, en consecuencia, rentas de monopolio, pero sólo en el caso, entre otros supuestos, de que no existan barreras a la entrada<sup>278</sup>. Desde un punto de vista de competencia y regulación económica eficiente, la opción por este tipo de contratos de gestión debería ser una opción excepcional, limitada a la existencia de fallos de mercado que impidan la prestación del servicio en condiciones de competencia. La opción general y más alineada con el interés general debería seguir siendo la tendencia hacia la liberalización de los servicios en los que la ausencia de fallos de mercado lo permita<sup>279</sup>.

De todo ello se desprende que *a priori* no es necesario que todas las líneas regulares de transporte terrestre por autobús en España deban quedar sujetas a un régimen concesional de monopolio temporal para su explotación. Al contrario, el sistema general se debe basar en la libertad de entrada al mercado, permitiendo la operación de todas aquellas empresas que deseen realizar la actividad de transporte de viajeros, cumpliendo unos requisitos mínimos en materia de seguridad en la prestación del servicio. En un contexto dinámico, en donde la carretera compite con otros medios de transporte ya liberalizados, la ausencia de competencia (bien real o potencial) como consecuencia de la permanencia de un sistema de concesiones desincentiva la prestación de un servicio más eficiente e innovador y resta competitividad a este medio de transporte frente a otros más eficientes.

---

<sup>277</sup> El art. 74.3 de la LOTT establece un derecho de preferencia a favor del incumbente.

<sup>278</sup> *Vid.*, por ejemplo, Chadwick, E. (1859), Demsetz, H. (1968) y Geroski, P.A. (2003).

<sup>279</sup> Van der Velde, D. (2013).

Reino Unido y Suecia liberalizaron sus mercados en 1980 y 1990 respectivamente a través del establecimiento de competencia en el mercado, permitiendo libertad de frecuencias, rutas y tarifas. En Suecia, actualmente se encuentran 27 empresas operando en el mercado de larga distancia y se ha producido una reducción de precios y un incremento de los servicios ofrecidos. El 10% de las rutas necesitan subvención gubernamental, bien para complementar el servicio en determinadas regiones, o por resultar deficitarias. En Italia en el año 2005 se sustituyó el régimen de concesiones por uno de autorizaciones. Éstas son válidas por un periodo máximo de cinco años y no establecen tarifas máximas ni mínimas. En Alemania se inició en 2013 un proceso de desregulación que permitió la entrada de compañías para competir en servicios de autobús de larga distancia. Desde entonces se ha observado una reducción de precios del servicio.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

## 7. CONCLUSIONES

La economía colaborativa y las nuevas plataformas que ofrecen servicios por internet son un fenómeno innovador, global, de carácter transversal, que está generando de forma acelerada, y con alcance aún imprevisible, cambios estructurales en el funcionamiento de numerosos mercados.

Se trata de un fenómeno de rápido crecimiento, de importancia económica y social creciente, que cuenta con un gran potencial de desarrollo en los próximos años. De hecho, esta nueva realidad económica empieza a configurar un sector solapado, aunque no coincidente, con los tres sectores tradicionales, especialmente con el sector servicios. Su implantación y desarrollo tendrá efectos cada vez más significativos sobre el crecimiento, el empleo y la competitividad de los países.

Las nuevas plataformas han surgido por la confluencia de factores tecnológicos económicos y sociales, analizados en profundidad en este estudio. Dichos factores están permitiendo que, con internet y otra serie de innovaciones tecnológicas disruptivas, comportamientos humanos muy antiguos, basados sobre la utilización grupal o social de recursos ociosos en una relación de confianza e intercambio, tengan un nuevo e imprevisto alcance en una economía cada vez más digital y global.

La crisis económica ha sido uno de los factores coyunturales que han impulsado este fenómeno en sus momentos iniciales. Mayor importancia tienen los factores globales de carácter estructural. Entre los mismos, destacan i) la madurez de Internet y de las redes sociales, ii) la mayor conciencia social y medioambiental que conduce a una mayor disponibilidad a compartir recursos ociosos (a cambio o no de un precio) y a reutilizarlos o reciclarlos, iii) la ubicuidad de los teléfonos móviles inteligentes, iv) la mayor propensión de las nuevas generaciones, nativos digitales, a revelar su verdadera identidad en la red y, v) las oportunidades económicas detectadas por los nuevos entrantes en sectores ineficientemente regulados o con insuficiente competencia en numerosos países del mundo.

Desde el punto de vista económico, los efectos de estas nuevas plataformas, mercados de varios lados, son i) la reducción de los costes de transacción y búsqueda, aparejada a los nuevos empleos de las tecnologías de la información, ii) la trascendencia de la reputación de los usuarios, oferentes y demandantes indistintamente, como catalizador de las transacciones y iii) la reducción total o parcial, gracias a la tecnología y la renuncia voluntaria a la privacidad, de numerosos problemas de información asimétrica (geolocalización, características del

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

producto o del servicio, características personales, historia pasada del usuario, etc.) que también facilitan el intercambio entre “desconocidos” en las plataformas.

Desde el punto de vista de la oferta, la aparición de las nuevas plataformas de economía colaborativa tiene un efecto dinamizador en numerosos mercados. El efecto más destacado es que han facilitado el acceso y ejercicio de nuevos operadores, incrementando el nivel de competencia. Generalmente estos entrantes son empresas nuevas, start-ups, con un fuerte componente tecnológico.

Se detecta asimismo una primera oleada de plataformas que han accedido a sectores o mercados en los que existen activos potencialmente ociosos con mayor peso significativo en los presupuestos familiares (alojamiento y transporte). Dentro de los anteriores mercados, el acceso y crecimiento más acelerado se registra, hasta la fecha, en subsectores tradicionalmente cerrados a la competencia o bien en los cuáles las innovaciones han hecho más patente la ineficiencia de la regulación en vigor y las oportunidades económicas para los nuevos entrantes.

Desde el punto de vista de la demanda, la economía colaborativa supone numerosos beneficios para los consumidores y usuarios.

El *empoderamiento* del usuario, permite, entre otros, precios más eficientes, mayor calidad por un mismo precio, creciente variedad, una utilización más eficiente y sostenible de los recursos sociales y el fomento de la innovación. La masificación del intercambio, trueque o alquiler entre particulares puede originar también externalidades negativas, bajo la forma de congestión o contaminación, que deben ser paliadas con los instrumentos regulatorios necesarios y proporcionados, sin recurrir a la prohibición más que de forma excepcional y convenientemente motivada.

Desde la óptica del sector público, estos cambios en los patrones socio-culturales de los ciudadanos y la irrupción de nuevos modelos de negocios representan al mismo tiempo un reto y una oportunidad.

En primer lugar, la falta de adaptación de la regulación horizontal y sectorial o el establecimiento de nuevas restricciones impide o dificulta, en numerosos casos, la entrada de nuevos operadores en el mercado.

En segundo lugar, gracias a la economía colaborativa, las administraciones públicas tienen la oportunidad de revisar el funcionamiento de numerosos mercados. La CNMC considera que esta revisión permitiría eliminar trabas al acceso, a la actividad y al emprendimiento en diversos sectores. También hay opción de fortalecer el cumplimiento de las obligaciones fiscales y del pago de las cotizaciones sociales,



por ejemplo, de forma que, maximizando su eficiencia, se adapten a las nuevas tecnologías favorables a la trazabilidad de las transacciones y al cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la seguridad social. Al mismo tiempo, debe evitarse que la normativa horizontal configure barreras discriminatorias a la entrada entre particulares y empresas o entre empresas y plataformas.

En España la falta de adecuación de la regulación, horizontal y sectorial, puede ejercer como barrera de entrada y de ejercicio en diversos mercados de prestación de servicios personales, intercambio de bienes, comida, ropa, utensilios del hogar, equipo deportivo, etc. La remoción de todas aquellas barreras que no se fundamenten en los principios de necesidad y proporcionalidad está alineada con la promoción de la competencia y la eficiencia económica, incrementando el bienestar social.

En este sentido, por ejemplo, se observa que en España, el impacto de la economía colaborativa está siendo hasta la fecha menor que en otros países. El Reino Unido acoge el 10% de los negocios de economía colaborativa a nivel mundial, más que la suma de esta actividad en Alemania, Francia y España conjuntamente. Estados Unidos es el país que alberga al mayor número de *start ups* de economía colaborativa<sup>280</sup>.

En consecuencia, este estudio pretende, en primer lugar, servir de guía para las administraciones públicas y los agentes sociales en la aplicación a distintas situaciones de economía colaborativa de los principios generales de regulación económica eficiente y promoción de la competencia.

En segundo lugar, se realiza una aplicación práctica de dichos principios a los sectores en los que esta innovación tiene mayor trascendencia en la actualidad. Concretamente, se han analizado los sectores del transporte y del alojamiento en España, por ser aquéllos que han recibido una mayor inversión económica en los nuevos modelos, donde se está produciendo una mayor penetración de empresas a nivel mundial y por ser sectores altamente regulados.

La regulación por parte de las Administraciones Públicas tiene que estar motivada por la existencia de un fallo de mercado que requiera la intervención pública para salvaguardar una razón imperiosa de interés general. Al mismo tiempo, dicha intervención debe estar justificada desde los principios de necesidad y proporcionalidad. Esto implica que la introducción de restricciones a la competencia

---

<sup>280</sup> Estudio realizado por JustPark.

injustificadas<sup>281</sup> que impidan o dificulten alcanzar una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado, es contraria al interés general y deben ser removidas para incrementar el bienestar social.

A lo largo del estudio de los sectores del transporte y alojamiento, se han identificado numerosas restricciones de entrada y ejercicio a la actividad y se han realizado los correspondientes análisis de necesidad y proporcionalidad que recomiendan su remoción o modificación.

En lo que respecta al sector del alojamiento colaborativo en España, como consecuencia de la modificación de la LAU mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, la competencia para la regulación de las viviendas de uso turístico fue asumida por las Comunidades Autónomas. Desde entonces han surgido numerosas normativas autonómicas que imponen restricciones de acceso al mercado de alojamiento turístico. Diversas restricciones son contrarias a los principios de regulación económica eficiente, con efectos negativos sobre la competencia y el bienestar general. En consecuencia, dichos obstáculos injustificados de acceso al mercado han llevado a la CNMC a la impugnación de la normativa de la Comunidad de Madrid y de Canarias de viviendas de uso turístico. Las mismas configuran barreras a la competencia efectiva que se oponen a la innovación y dinamismo del mercado. Adicionalmente, los datos disponibles para diversas ciudades internacionales que han optado por flexibilizar su normativa sectorial en el sector del alojamiento corroboran el análisis.

Respecto a los sectores del taxi y del sector de Vehículo Turismo con Conductor (VTC), la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y numerosos ayuntamientos españoles mantienen restricciones a la entrada que no favorecen el interés general. Estas restricciones son múltiples, pero destaca el *numerus clausus* de licencias, el limitado ámbito geográfico de la licencia, en ocasiones sólo municipal; y, para el caso del taxi, precios regulados en la forma de tarifas públicas no flexibles.

Esta normativa impide de facto la entrada de nuevos operadores y genera rentas monopólicas, con una infraprovisión del servicio de transporte urbano demandado y un funcionamiento menos eficiente para la sociedad.

---

<sup>281</sup> Es decir, sin nexo causal con la razón imperiosa de interés general protegida o que distorsionan el mercado en mayor medida de lo que sería posible con la alternativa más ajustada.

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Aquellos países en los que se ha llevado a cabo un proceso de liberalización del taxi han experimentado un incremento del número de entrantes, una reducción de los tiempos de espera, mayor calidad y variedad y mayor tasa de innovación en el sector.

A nivel mundial, se observa que el fenómeno de la economía colaborativa se está extendiendo rápidamente a otros sectores del transporte urbano, individual o colectivo. Por ejemplo, en Boston están operativas aplicaciones de economía colaborativa para el transporte de viajeros de autobuses urbanos, que podría aplicarse también al transporte interurbano colectivo de viajeros. En este último sector, en España, el actual sistema de concesiones para el transporte interurbano de autobuses se realiza a través de contratos de gestión de servicios públicos. Este sistema de competencia “por el mercado”, con plazos de concesión excesivamente largos y pliegos que reducen la tensión competitiva, actúa como barrera de entrada al mercado e impide que se desarrollen nuevos modelos de prestación de servicios. La menor competencia “por el mercado” incrementa la probabilidad de obtención de rentas monopolísticas al adjudicatario del concurso público, con la consiguiente pérdida de bienestar para los usuarios.

Tradicionalmente se han esgrimido distintos argumentos para la regulación de estos sectores (por ejemplo, información asimétrica y externalidades). La CNMC no entra a valorar si en el momento histórico de su promulgación se trataba de una regulación eficiente, cuestión que queda al margen del análisis de este estudio. No obstante, actualmente el desarrollo tecnológico posibilita la aparición de diversos mecanismos que mitigan o eliminan dichos fallos de mercado. En consecuencia, la regulación actual no está aprovechando los posibles beneficios sociales y está actuando como una barrera de entrada de nuevos operadores potenciales al sistema económico.

Por ello, la CNMC concluye que es necesario realizar una revisión de la regulación desde los principios de regulación económica eficiente, que posibilite el desarrollo de las innovaciones y elimine barreras de entrada innecesarias y desproporcionadas, lo que redundará en un mayor bienestar para los consumidores, las empresas y las administraciones públicas.

Esta revisión, además de realizarse desde el punto de vista sectorial, debe también abordar las materias horizontales: en especial impuestos y cotizaciones sociales. Los mismos deben aprovechar y adaptarse a las nuevas características del fenómeno y avanzar en la digitalización del sector público que anticipa esta innovación estructural. El cumplimiento de la normativa horizontal no debe ser

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

discriminatorio entre agentes, por forma jurídica o tamaño, y no debe generar cargas excesivas en su cumplimiento administrativo para los operadores. Las administraciones con mayor éxito en la incorporación de la economía colaborativa en su sistema económico han eliminado sistemáticamente las barreras al cumplimiento que reducen la capacidad recaudatoria, incentivan la economía sumergida, restringen la participación en el mercado, o bien suponen costes regulatorios innecesarios o excesivos.

En los países analizados, la economía colaborativa no está solicitando, en general, ayudas o subvenciones del sector público que puedan distorsionar la competencia. Al contrario, representa una oportunidad para, incrementando la competencia, la sostenibilidad y el bienestar de los ciudadanos, facilitar el cumplimiento fiscal.

Gracias a la economía colaborativa y las nuevas plataformas de servicios por internet, el sector público, a todos los niveles, tiene la oportunidad de rediseñar, de una forma menos distorsionadora para la competencia y con un menor coste de gestión público, su obtención de rentas fiscales y laborales, aprovechando la capacidad de generar actividad económica de las plataformas y de sus usuarios.

## 8. RECOMENDACIONES

El análisis llevado a cabo en el estudio de la economía colaborativa en España identifica la existencia de numerosas ventajas derivadas del desarrollo de los nuevos modelos. La existencia de una serie de restricciones innecesarias o desproporcionadas en la normativa horizontal y sectorial, en particular, de los sectores de transporte y alojamiento, impide que los usuarios se puedan beneficiar de manera plena de los potenciales beneficios que se derivan de una mayor entrada y de la eliminación de las barreras en el ejercicio de distintas actividades.

Por ello, a continuación se realizan un conjunto de recomendaciones dirigidas a las administraciones competentes, a nivel nacional, autonómico y local, así como a los operadores económicos.

### **Primera. Aplicación de los principios de regulación económica eficiente por parte de las Administraciones Públicas en la regulación sectorial y horizontal.**

Con la irrupción de la economía colaborativa los mercados están experimentando una serie de cambios tecnológicos, económicos y socioculturales imparables que han posibilitado la entrada y expansión de numerosas plataformas colaborativas.

Los cambios en el mercado, aún incipientes y, en cierta medida, de evolución imprevisible por su propia naturaleza innovadora, deben acompañarse de una revisión de la regulación que no impida su desarrollo. Dicha revisión debe realizarse de acuerdo a los principios de regulación económica eficiente. Es decir, la regulación sólo estaría justificada si es necesaria (mantiene un nexo causal y está dirigida a mitigar un fallo de mercado que ponga en peligro una razón de imperioso interés general), proporcionada (no existe una medida alternativa que genere menores distorsiones en el mercado) y no discriminatoria.

En España, no se ha iniciado aún un proceso de revisión sistemático de la regulación existente en los mercados en los que se están detectando con mayor fuerza las innovaciones disruptivas.

Las Administraciones Públicas están aplicando, generalmente de manera automática y más restrictiva, la regulación existente. Este automatismo regulatorio, está dificultando o impidiendo la entrada de nuevos operadores en el mercado, con la consiguiente pérdida de bienestar para la sociedad española.

Es recomendable aprovechar las ventajas para los usuarios, las empresas y el sector público que se derivan de la economía colaborativa en términos de precios, calidad e innovación. Los cambios regulatorios que se están produciendo en otros

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

países pueden también servir, en ocasiones, de experimentos naturales y compendio de buenas y malas prácticas.

La respuesta regulatoria a los nuevos modelos de economía colaborativa debe estar basada únicamente en el interés general, y no en la rutina, los supuestos derechos adquiridos o el interés particular de determinados grupos de operadores económicos, incumbentes o nuevos entrantes.

La CNMC recomienda a las Administraciones Públicas adoptar, cuando su necesidad esté justificada, un marco regulatorio acorde con los principios de regulación económica eficiente. No es descartable a priori que sea eficiente la ausencia de regulación en aquellos casos en los que no exista un fallo de mercado y los mecanismos de libre mercado sean los más pertinentes para la obtención de resultados económicos y sociales eficientes.

Las regulaciones sectoriales, en la mayoría de los casos concebidas para su aplicación a organizaciones empresariales, deben adecuarse a las nuevas formas de negocio fundamentadas en plataformas que operan como mercados de varios lados y una pluralidad heterogénea de usuarios, generalmente *prosumidores* o microempresas, que interactúan o pueden interactuar en una o varias plataformas.

Se debe evitar que la normativa genere cargas excesivas para los operadores que restrinjan su participación en los mercados o suponga costes regulatorios innecesarios o excesivos a las plataformas o a los usuarios. En el caso de la economía colaborativa muchos de estos usuarios son personas físicas.

Esta revisión normativa, además de realizarse desde el punto de vista sectorial, se debería también abordar desde el punto de vista de las materias horizontales: fiscalidad y cotizaciones sociales en especial. Las regulaciones horizontales deben adaptarse a la digitalización, facilitar su cumplimiento, evitar las discriminaciones entre personas físicas y jurídicas y evitar configurar una barrera administrativa a la entrada o actividad de los agentes en el mercado.

La economía colaborativa se caracteriza por la participación de un elevado número de particulares, por lo que los trámites y procedimientos para cumplir con las obligaciones tributarias y laborales no pueden generar un coste excesivo (económico y de tiempo) que desincentive su participación en el mercado.

Además, las plataformas utilizan medios electrónicos para la realización de las transacciones entre las partes. El hecho de que los intercambios económicos colaborativos estén digitalizados permite una trazabilidad y mayor transparencia de las transacciones económicas, que debe ser aprovechada por las Administraciones

Públicas. Por ejemplo, en varios países se han realizado convenios con las plataformas para la obtención de información sobre las transacciones realizadas. Dichos convenios, si empleados, no deben ser discriminatorios ni conceder ventajas a unas plataformas sobre otras.

Se recomienda a la Administración competente que realice las modificaciones necesarias en las regulaciones horizontales aplicables a los intercambios colaborativos a fin de evitar que la complejidad del sistema regulatorio (trámites administrativos, requisitos, etc.) pudiera representar un coste administrativo excesivo o actuar como una barrera de entrada en el mercado y de cumplimiento de este tipo de obligaciones.

Asimismo, se recomienda que las administraciones públicas involucradas en la gestión de estas obligaciones fomenten marcos transparentes y no discriminatorios de actuación con las plataformas colaborativas a fin de posibilitar sistemas de intercambio de información que faciliten la aplicación de estas regulaciones horizontales y reduzcan, al mismo tiempo, peligros de incumplimiento de la normativa de defensa de la competencia.

### **Segunda. Manifiestar la plena disponibilidad de colaboración de la CNMC con los órganos judiciales.**

La gran diversidad de formas y casuística en las que se manifiesta el fenómeno colaborativo hace que se pueda presentar un elevado número de conflictos entre los agentes que participan en este tipo de transacciones económicas y otras partes interesadas, que finalmente deberán ser dilucidados por parte de los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Por ello la CNMC, en el marco de su especialización y competencias, muestra su disponibilidad para colaborar con los órganos judiciales en relación con la economía colaborativa y las nuevas plataformas de internet.

Si bien la Constitución Española establece en su artículo 38 que será la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado la que rijan de forma general la regulación de la actividad económica, esta libertad se encuentra restringida en parte por la intervención administrativa en forma de regulación.

En relación a la libertad de ejercicio económica, cabe destacar la relevancia del proceso liberalizador del proceso de integración europeo concretado en normas como la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, su trasposición a la normativa nacional a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre,

sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, más recientemente, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

De estas reformas legislativas estructurales, comunitarias y españolas, se desprende que toda limitación de las actividades económicas deberá estar justificada en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Cabe recordar que, en caso de duda, la incertidumbre en la materia como es habitual en temas tan innovadores y en constante cambio como el analizado, se debe resolver en favor del principio *in dubio pro libertate*, de acuerdo con la Jurisprudencia<sup>282</sup>.

Está siendo habitual, en numerosas jurisdicciones del mundo, la alegación de competencia desleal llevada a cabo por los incumbentes. Cabe señalar que incluso si en casos específicos se determinase la existencia de dicha conducta, existen mecanismos que se aplican ante conductas anticompetitivas en todos los mercados que generan menores distorsiones en el mercado que la prohibición o acceso limitado al mercado.

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia posibilita la aplicación del Derecho de la Competencia, habiéndose arbitrado mecanismos de colaboración entre la CNMC y los órganos jurisdiccionales.

De esta forma cabe recordar la disponibilidad de la CNMC para intervenir en los procesos aportando información o presentando observaciones como *amicus curiae* ante los órganos jurisdiccionales competentes o bien a través de informes económicos de carácter pericial.

### **Tercera. Incorporar por parte de las Administraciones Públicas la actividad de la economía colaborativa en las estadísticas oficiales.**

Actualmente, existe una carencia de datos oficiales de la actividad de empresas y plataformas de economía colaborativa en España. Se desconoce con el grado de precisión habitual en otros segmentos tradicionales del sistema económico la penetración y el impacto de la economía colaborativa en los distintos sectores y en la economía en su conjunto.

---

<sup>282</sup> Tribunal Supremo, Sección 4ª, sentencia de 19 de julio de 1988. Asimismo, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3) de 22 de mayo de 2013.



Por ello, se recomienda a las Administraciones Públicas competentes la incorporación a las estadísticas oficiales de los sectores en los que operan estas plataformas, de los datos necesarios para reflejar con rigor estadístico el impacto que este fenómeno tiene en el mercado.

### **Cuarta. Evitar el establecimiento de barreras a la salida de usuarios por las plataformas colaborativas.**

Las plataformas colaborativas han innovado, diseñando mecanismos de reputación propios basados en las opiniones de los usuarios. Estos sistemas permiten reducir o, incluso, eliminar, de forma gratuita para el usuario o a un coste muy reducido, el fallo de mercado de información asimétrica que previamente existía.

Los mecanismos de reputación, fruto de la iniciativa privada, aportan mucha información contrastable y crecientemente creíble sobre las características del bien o servicio objeto de intercambio y sobre los propios usuarios que participan voluntariamente en la plataforma.

Se puede considerar que estos nuevos sistemas de reputación pueden reemplazar algunos de los métodos tradicionales para generar una mayor confianza entre las partes. En concreto, pueden considerarse sustitutivos de ciertas intervenciones tradicionales de las administraciones públicas en los mercados de la certificación o de la señalización, eliminando costes regulatorios innecesarios. Por ello, se recomienda a las Administraciones Públicas que, antes de introducir regulación relativa a la certificación o señalización en estos mercados que incremente los costes regulatorios, valoren si los mecanismos de reputación existentes son suficientes para facilitar una mayor información a los usuarios. De ser así, no sería necesaria la introducción de regulación en el mercado.

No obstante, es necesario evitar que el diseño de estos mecanismos de reputación conduzca al establecimiento de barreras de salida del mercado o de la plataforma a los usuarios de las plataformas.

Es decir, los usuarios, tanto oferentes como demandantes de las plataformas colaborativas, obtienen con el tiempo y su interacción en la plataforma una determinada reputación relativa a los servicios que han llevado a cabo en la misma. En el caso de que el usuario quisiera ofrecer o demandar servicios en otra plataforma competidora o complementaria, sería recomendable que la reputación que se ha creado durante el período de permanencia en la plataforma, fuera transferible junto con el usuario y no perteneciera de manera exclusiva a la misma, ya que supone un activo fundamental para la oferta del servicio.

De no ser así, el usuario debería empezar a labrarse una nueva reputación cada vez que quisiera cambiar de plataforma, con el consiguiente coste tanto económico como en términos de tiempo que eso conlleva.

Estas restricciones relativas a la movilidad de la reputación podrían actuar como barreras de salida, dificultando el movimiento de usuarios entre plataformas y, por tanto, generando un menor dinamismo del mercado.

Por tanto, se anima y recomienda a las plataformas colaborativas la implantación de mecanismos adecuados que permitan la portabilidad voluntaria de la reputación de un usuario a través de múltiples plataformas.

Estos mecanismos pueden establecerse bien entre plataformas de distintos mercados o bien entre plataformas que compitan en el mismo mercado, siempre que no suponga el intercambio de información relevante entre las plataformas.

### **Quinta. Recomendación a las asociaciones de consumidores y usuarios.**

Los sistemas de reputación incorporados por las plataformas de economía colaborativa ofrecen a sus usuarios una forma de protección al consumidor, además de generar a través de los comentarios y valoraciones de los usuarios una gran cantidad de información relevante para la propia plataforma y para los usuarios.

Se recomienda a las asociaciones de consumidores y usuarios la utilización de estos sistemas para la detección más eficiente de situaciones de fraude o desprotección del consumidor frente a otros usuarios de la plataforma o frente a la propia plataforma, de forma que estas situaciones puedan ser abordadas por la plataforma mediante mecanismos adicionales de generación de confianza (garantías, etc.) o, en caso de requerirse su intervención, por las autoridades reguladoras competentes.

El análisis de los sectores específicos del alojamiento turístico y el transporte, ha puesto de manifiesto la existencia de numerosas barreras de entrada y al ejercicio de la actividad, que impiden la entrada de nuevos operadores en el mercado. Por ello, se realizan un conjunto de recomendaciones específicas de estos sectores tendentes a eliminar dichos obstáculos, de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente.

### **Recomendaciones relativas al alojamiento en viviendas de uso turístico**

### **Sexta. Mayor libertad de acceso al mercado de viviendas de uso turístico.**

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Las regulaciones sobre viviendas de uso turístico aprobadas por las Comunidades Autónomas contienen obstáculos de acceso al mercado que suponen limitaciones a la competencia en el sector. Por ello, se realizan las siguientes recomendaciones:

- i. Eliminar cualquier tipo de moratoria en la autorización de nuevas viviendas turísticas, ya que, en caso de existencia de externalidades derivadas de la actividad turística, la respuesta no debería realizarse mediante una restricción vía cantidades, sino mediante otros mecanismos más eficientes, tales como la vía de precios (tasas, impuestos, etc.), que no limitan la participación de nuevos entrantes, no se aplican de manera discriminatoria a un único segmento del mercado y permiten que los mecanismos de mercado determinen la cantidad óptima de alojamiento turístico.
- ii. Eliminar la inscripción de las viviendas turísticas en un registro y la publicación del número de registro como obligaciones para llevar a cabo la actividad, por ser equivalente a un régimen de autorización previa de actividad. Estos requisitos implican un exceso de trámites administrativos que supone una carga regulatoria, pueden desincentivar la participación en el mercado y resultan contrarios a la regulación comunitaria en materia de servicios, a la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- iii. Eliminar cualquier tipo de requisito de estancia mínima o máxima en viviendas turísticas por constituir una barrera de entrada innecesaria en el mercado, que reduce la oferta de alojamientos y supone una reserva del mercado de pernoctaciones de corta o larga duración, respectivamente, para los incumbentes.
- iv. Eliminar cualquier limitación del tipo de vivienda, típicamente excluyendo la tipología de pisos en régimen de propiedad horizontal en favor de viviendas unifamiliares o pareadas. Esta restricción impide el acceso al mercado de determinadas viviendas, limitando la oferta de plazas en el mercado y, por tanto, pudiendo generar un incremento de los precios de los alojamientos ya instalados.
- v. Eliminar cualquier tipo de prohibición por localización de la vivienda, que supone una barrera de entrada al mercado, incluyendo las restricciones de acceso basadas directa o indirectamente en la calificación urbanística del suelo en el que se ubique la vivienda. En el caso de que el objetivo de la medida sea resolver determinadas externalidades derivadas de la actividad turística, por posibles problemas de sobre-oferta o congestión en

determinadas áreas, existen mecanismos alternativos más eficientes, no discriminatorios y menos distorsionadores de la competencia.

- vi. Eliminar la prohibición del alquiler de una vivienda turística por estancias o de la residencia permanente, por impedir de forma innecesaria una asignación más eficiente de los recursos infrautilizados privando a los consumidores de acceder a una oferta de alojamientos turísticos que, en muchas ocasiones, ofrecen menores precios.

### **Séptima. Mayores libertades en el ejercicio de la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico.**

Las citadas regulaciones sobre viviendas de uso turístico contienen un gran número de requisitos sobre el ejercicio de su actividad que, en caso de resultar innecesarios o desproporcionados, suponen una carga excesiva que desincentiva la participación en el mercado e incrementa los costes para los usuarios. Por ello se recomienda:

- i. Eliminar los requisitos técnicos innecesarios o desproporcionados relativos a accesorios de la vivienda y equipamiento mínimo. Estos requisitos pueden generar valor añadido a la vivienda, que permita su diferenciación en el mercado, pero en ningún caso pueden constituir una obligación para el ejercicio de la actividad. En concreto, se han identificado algunos requisitos innecesarios o desproporcionados, que se recomienda eliminar:
  - Disponer de equipamientos concretos (tales como wifi obligatorio, “perchas homogéneas”, microondas, etc.), o establecer criterios de equipamiento demasiado vagos y subjetivos (tales como “suficientemente amuebladas”, “enseres necesarios”, “servicio de alojamiento correcto”, etc.).
  - Establecimiento de las dimensiones mínimas y capacidad que deben tener las distintas estancias.
  - Disponer de un plano de la vivienda visado por el colegio profesional correspondiente.
  - Asistencia telefónica.
- ii. Eliminar la obligación de situar una placa distintiva en el exterior de la vivienda indicando la naturaleza de vivienda turística y contar con una autorización de la comunidad de propietarios, por representar una injerencia innecesaria en el derecho de propiedad, siempre que se trate de actividades no prohibidas por la ley o normativa correspondiente. Las plataformas colaborativas han desarrollado sistemas y mecanismos de reputación que ofrecen una amplia información a los usuarios y eliminan los posibles

problemas de información asimétrica, por lo que la identificación a través de una placa resulta innecesario. Por otra parte, la existencia de posibles externalidades negativas en términos, por ejemplo, de seguridad, no debe obstaculizar el acceso a la actividad, ya que existe normativa horizontal aplicable para el caso de que se produzcan determinados comportamientos.

- iii. Eliminar la obligación de cumplimentar el libro-registro por existir medios más ágiles y menos costosos para el propietario de obtener e intercambiar la información sobre las personas que se alojan en la vivienda de uso turístico.

### **Octava. Seguimiento estadístico de la modalidad de alojamiento en viviendas de uso turístico.**

Las viviendas de uso turístico no están consideradas dentro de las estadísticas de oferta de alojamiento que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) ni en otras estadísticas oficiales, a pesar de que su representatividad en la oferta es cada vez más importante, lo que hace que no sea posible contar con una imagen completa del sector del alojamiento en España que permita evaluar adecuadamente la evolución de las distintas modalidades y su impacto en el mercado. Los únicos datos de los que se dispone en la actualidad provienen de estudios privados que ofrecen una gran disparidad en cuanto a su cuantificación.

A fin de contar con una medición fiable e independiente de esta modalidad de alojamiento se recomienda establecer por parte la autoridad competente una nueva categoría que se añada a las actualmente existentes (hotel, camping, apartamento turístico y alojamiento rural).

### **Recomendaciones relativas al transporte en taxi y VTC**

El estudio del sector del taxi y VTC arroja la existencia de importantes obstáculos a la competencia. La existencia de un sistema de licencias (*numerus clausus*) ha permitido cerrar el sector a la competencia y, junto con el establecimiento de tarifas reguladas, ha facilitado la aparición de rentas monopolísticas, con la consiguiente pérdida de bienestar para los usuarios. Por ello se recomienda:

### **Novena. Mayor libertad de acceso al mercado de taxi y VTC.**

Las restricciones de acceso al mercado constituyen la principal limitación para el ejercicio de la libre competencia en el sector del taxi y VTC. Una vez analizadas las

restricciones de entrada contenidas en las regulaciones de las actividades de taxi y VTC desde los principios de su necesidad y proporcionalidad, se recomienda:

- i. Eliminar cualquier restricción de acceso que suponga la imposición de un *numerus clausus* a la oferta de taxis y VTC, en tanto que entraña una limitación innecesaria que no refleja el número eficiente de vehículos en el mercado, con el consiguiente perjuicio para los consumidores en forma de mayores tiempos de espera, mayores precios, menor calidad de servicio y eliminación de los incentivos a la innovación.
- ii. Eliminar cualquier restricción en el ámbito territorial de las licencias por crear barreras geográficas innecesarias en el mercado de taxi y VTC, restringiendo la competencia, incrementando los costes por el menor aprovechamiento de las economías de escala y compartimentando artificialmente un mercado que podría, desde el punto de vista de su naturaleza económica, tener un ámbito mayor.
- iii. Establecer cuantías proporcionadas en las coberturas de los seguros obligatorios que cubran de forma suficiente pero no desproporcionada los posibles daños a terceros. Las primas de dichos seguros no deben actuar como una barrera de entrada a nuevos operadores en el mercado y no deben representar un coste excesivo que se repercuta finalmente al usuario.
- iv. Eliminar la obligación de disponer de un número mínimo de vehículos para poder realizar la actividad de VTC, ya que supone una barrera de entrada al mercado que puede dejar fuera del mismo a potenciales operadores de menor tamaño.

### **Décima. Mayores libertades en el ejercicio de la actividad de taxi y VTC.**

Adicionalmente, la regulación de taxi y VTC contiene un gran número de limitaciones y restricciones a su actividad. Del análisis de las principales restricciones se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. Eliminar aquellos requisitos de calidad y seguridad que resulten innecesarios o desproporcionados para el ejercicio de la actividad (tales como dimensiones mínimas del vehículo, potencia mínima, antigüedad máxima, limitación a modelos concretos de vehículo, equipamiento mínimo, etc.), ya que implican una limitación de la oferta y un coste regulatorio que puede estar repercutiendo en un mayor precio para los usuarios finales. La aparición de tecnologías basadas en sistemas de reputación elimina buena parte de los

fallos de información en el mercado, lo que reduce, si no elimina, la necesidad de regulación en algunos de estos ámbitos.

- ii. Eliminar los horarios obligatorios y regímenes de descanso en el sector del taxi, ya que suponen una planificación y ordenación de la oferta en el mercado que genera restricciones injustificadas a la competencia y no permiten un funcionamiento eficiente del mercado.
- iii. Eliminar la limitación de titularidad de las licencias a personas físicas o cooperativas de trabajo, del número de licencias por persona y la posibilidad de que haya conductores distintos al titular de la licencia, ya que suponen una restricción innecesaria a la competencia, que impide la libre organización de la actividad por parte de los agentes, y limitan el mayor aprovechamiento de las economías de escala y eficiencia en el ejercicio de la actividad.
- iv. Eliminar la prohibición de arrendar, traspasar o ceder la explotación o el vehículo. Esta limitación reduce de forma innecesaria la capacidad de disposición de la actividad por parte de los agentes y supone barreras de salida de la actividad.
- v. Eliminar la autorización administrativa por vehículo para la realización de la actividad de VTC, permitiendo que ésta se otorgue por empresa. Este cambio en el sujeto de la autorización reduciría las cargas administrativas y económicas asociadas al procedimiento de concesión de la autorización.
- vi. Eliminar la obligatoriedad de que los VTC deban ser contratados previamente para poder circular y la imposibilidad de que los VTC puedan circular por las vías públicas en busca de clientes ni recoger a viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio. La aparición de nuevas formas telemáticas de contratación del servicio ha propiciado una reducción de los costes de búsqueda y de la información asimétrica existente entre las partes que hacen innecesaria la distinción normativa entre los segmentos del taxi y VTC.

### **Décimo primera. Eliminación de las tarifas reguladas en el sector del taxi.**

La existencia de tarifas reguladas, ya sea mediante tarificación fija o tarifas máximas, está contemplada en toda la normativa del servicio de taxi en España. La aparición de nuevas tecnologías en forma de aplicaciones móviles, sistemas de reputación y nuevas formas de contratación ha reducido enormemente los costes de búsqueda, información asimétrica y el mayor poder de negociación del conductor frente a los consumidores, que podían justificar, en un contexto de restricción de entrada, la existencia de tarifas.

Bajo estas nuevas circunstancias, y en ausencia de las limitaciones establecidas por el *numerus clausus*, una eliminación de las tarifas reguladas generaría una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado, de forma que los precios serían un reflejo de la escasez del mercado, pudiendo reducir los precios en aquellos momentos donde la demanda sea menor y aplicar precios mayores en momentos de mayor demanda.

Se recomienda eliminar las tarifas reguladas en el sector del taxi, permitiendo la existencia de precios libres que se ajusten a las circunstancias del mercado.

### **Décimo segunda. Limitar la participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas.**

Se recomienda limitar la participación de las asociaciones y organizaciones representativas del sector del taxi y VTC con carácter previo a la adopción de decisiones administrativas. La existencia de información asimétrica entre los operadores y la Administración, ya que los primeros poseen más información sobre el mercado y pueden tener incentivos a participar en el proceso aportando una información parcial o sesgada, hace que puedan favorecerse intereses distintos al interés general. Este tipo de mecanismos de consulta presentan un elevado riesgo de derivar en un sistema de autorregulación o corregulación, en la medida en que la Administración que ostenta la potestad regulatoria tenga en cuenta los intereses de estas asociaciones de forma predominante, no adoptando una regulación socialmente óptima.

### **Recomendaciones relativas al transporte interurbano regular de viajeros en autobús**

Por último, el fenómeno de la economía se ha extendido también al transporte de viajeros por autobús y al transporte de viajeros interurbano. El estudio analiza la normativa existente en el mercado del transporte regular de viajeros en autobús en España, basada en un régimen concesional a través de contratos de gestión de servicios públicos que cierran la entrada al mercado de nuevos operadores. Por ello, se recomienda:

### **Décimo tercera. Mayor libertad de acceso al mercado de transporte regular de viajeros en autobús.**



La actividad de transporte regular interurbano de viajeros en autobús se encuentra sometida a un intenso grado de intervención pública, destacando desde la óptica de competencia y regulación económica eficiente el régimen concesional que lo regula y que determina las principales restricciones de entrada a este mercado. Analizada la necesidad y proporcionalidad de esta regulación, se recomienda:

- i. Eliminar la concepción automática de toda línea de autobús como servicio público de titularidad de la Administración sujetas a un régimen concesional de monopolio temporal para su explotación. Este tipo de contratos de gestión de servicios públicos deberían ser de carácter excepcional y limitados a la existencia de fallos de mercado que impidan la prestación del servicio en condiciones de competencia. La opción general y más alineada con el interés general debería ser la prestación del servicio de transporte de viajeros en competencia, con la mera exigencia de una autorización o declaración responsable.
- ii. En el caso de que la existencia de contratos de gestión de servicios públicos sean adecuados para una determinada ruta, se recomienda la reducción de los plazos de duración de estos contratos, así como su modulación en función de la amortización de las inversiones necesarias para desarrollar la actividad. La duración del contrato deberá, además, asegurar la presión competitiva durante todo el período del mismo.
- iii. Eliminar el derecho de preferencia del artículo 74.3 3 de la LOTT, el cual constituye una barrera de entrada al mercado injustificable, limitando la capacidad de nuevos operadores para entrar en el mercado e introducir una mayor presión competitiva.

### **Décimo cuarta. Creación de una mesa de seguimiento de la economía colaborativa.**

Las actividades relacionadas con la economía colaborativa involucran a un gran número de actores diversos (administraciones a nivel estatal, autonómico y local, autoridades de competencia, plataformas, *prosumidores*, prestadores de servicios, etc.).

La rápida evolución de este fenómeno económico en los últimos años y su gran potencial de crecimiento hace aconsejable contar con un foro para el análisis de la economía colaborativa, que i) fomente la regulación económica eficiente de las actividades económicas en las que se está produciendo la entrada de las diversas plataformas y ii) detecte, proponga y elimine posibles barreras a la innovación y al

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

desarrollo económico que estén en vigor en la normativa o en los actos administrativos, desde los principios de necesidad y proporcionalidad.

Se recomienda la creación de una mesa de seguimiento de la economía colaborativa, diseñada para evitar tratar temas que puedan ser contrarios a la normativa de la competencia, que sirva como órgano de seguimiento, intercambio de opiniones, datos y propuestas de los agentes involucrados en el fenómeno colaborativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G. A. (1970), "The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism", *The quarterly journal of economics*, 488-500
- Allen, D. and Berg, C. (2014), "The sharing economy. How over-regulation could destroy an economic revolution".
- Aoki, T. (2009), "Taxi deregulation and social welfare: some findings in Japan", *Tohoku Institute of Technology*.
- Arrow, K. J. (1962), "The economic implications of learning by doing", *The review of economic studies*, 155-173
- Autoridad de Competencia de Aragón (2008), "Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector".
- Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2012), "Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor".
- Baanders, A. (2010), "Ten years of taxi deregulation in the Netherlands – The case for re-regulation and decentralization", *Association for European Transport and contributors*.
- Bacache-Beauvallet, M. y Janin, L. (2012), "Taxicab Licence Value and Market Regulation", *Transport Policy*, Vol. 19, Issue 1, 57-62.
- Barrett, S.D. (2002), "Regulatory capture, property rights and taxi deregulation: a case study", *Economic Affairs*.
- Baumol, W. J. (1977), "On the proper cost tests for natural monopoly in a multiproduct industry", *The American Economic Review*, 809-822.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C. y Willig, R. D. (1983), "Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure", *The American Economic Review*, 491-496
- Beesley, M. y Glaister, S. (1983), "Information for regulating: the case of taxis", *The Economic Journal* (no. 371): 544-615.
- Becker, G. (1964), "Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education", *Chicago: The University of Chicago Press*.
- Bekken, J.T. y F. Longva (2003), "Impact of taxi market regulation. An international comparison", *Office of Fair Trading*.
- Belk, R. (2013), "You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online", *Journal of Business Research* (no.67).

## CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

Bolton, G., Greiner, B. y Ockenfels, A. (2012), "Engineering trust: reciprocity in the production of reputation information".

Boroski, J. W. y G. C.S. Mildner (1998), "Economic analysis of taxicab regulation in Portland, Oregon", *Cascade Policy Institute Policy Perspective*.

Botsman, R. y Rogers, R. (2010), "What's mine is yours: The rise of collaborative consumption", *New York: Harper Collins*.

Bower, J. and Christensen, C. (1995), "Disruptive Technologies: Catching the wave", *Harvard Business Review*, 43.

Chadwick, E. (1859), "Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field of service".

CNC (2008), "Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España", *Comisión Nacional de la Competencia*.

Coase, R. H. (1937), "The Nature of the Firm". *Economica, New Series*.

Coase, R. H. (1960), "The problem of social cost", *The Journal of Law & Economics*, 3, 1

Dalziel, J. R. y Job, R. F. S. (1997), "Taxi drivers and road safety", report to the Federal Office of Road Safety.

Demary, V. (2014), "Competition in the Sharing Economy", *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*.

Dempsey, S. (1996), "Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: The Paradox of Market Failure", *Transportation Law Journal*, Vol. 24, Issue 1, 73-120.

Demsetz, H. (1968), "Why regulate utilities".

Department of Transport of Western Australia (2015), "On-demand transport: a discussion paper for future innovation".

De Vany, A (1975): "Capacity Utilization Under Alternative Regulatory Restraints: An Analysis of Taxi Markets", *Journal of Political Economy* 83(1): 83-94.

Dreischmeier, R., Close, K. y Trichet, P. (2015), "The Digital Imperative", *Boston Consulting Group*.

Europe Economics (2007), "Evaluating the impact of the taxis market study", estudio para Office of Fair Trading.

Evans, D. y Schmalensee, R. (2007), "The Industrial Organization of Markets with two sided platforms", *Competition Policy International*.

- Evans, D. y Schmalensee, R. (2012), "The Antitrust Analysis of Multi-sided Platform Businesses", *The University of Chicago, Institute for Law and Economics Working Paper Series*.
- European Parliament (2016), "The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy", *European Parliamentary Research Service (EPRS)*.
- Fraiberger, S. y Sundarajan, A. (2014), "Peer-to-peer rental markets in the sharing economy".
- Frankena, W. y A. Pautler (1984), "An economic analysis of taxicab regulation", *FTC*.
- Gallick, E. y D. Sisk (1987), "A Reconsideration of Taxi Regulation", *Journal of Laws, Economics and Organization*, 3(1): 117-128.
- Gata, (2015), "The Sharing Economy, Competition and Regulation", *Competition Policy International*.
- Gehrig, T., y Jost, P. J. (1995), "Quacks, lemons, and self regulation: A welfare analysis", *Journal of Regulatory Economics*, 7(3), 309-325
- Geradin, D. (2015), "Should Uber be allowed to compete in Europe? And if so, how?", *Competition Policy International*.
- Geroski, P.A. (2003), "Competition in Markets and Competition for Markets".
- Gutscher, A., Heesen, J., Siemoneit, O. (2000), "Possibilities and limitations of modeling trust and reputation", *ACM Press*.
- Hackner, J. y Nyberg, S. (1995), "Deregulating Taxi Services", *Journal of Transport Economics and Policy* 29(2): 195-207.
- Hamari, J., Sjöklint, M., Ukkonen, A. (2013), "The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption", *Social Science Research Network*.
- Kang (1998), "Taxi Deregulation : International Comparison".
- Kramer, J. y W. Mellor (1999), "Opening Boston's Taxicab Market", *Pioneer Institute for Public Policy Research*.
- Kramer, M. (2007), "Self-Selection Bias in Reputation Systems".
- Kumar Sen, A., Tiwari, G. y Upadhyay, V. (2010), "Estimating Marginal External Costs of Transport in Delhi", *Transport Policy*, 17: 27-37.
- Jullien, B. (2011), "Competition in Multi-Sided Networks: Divide-and-Conquer", *American Economic Journal: Microeconomics*, 3(4): 1-35
- Kranton, R. E. (1996), "Reciprocal exchange: a self-sustaining system", *The American Economic Review*, 830-851.
- Kranton, R. E., y Minehart, D. F. (2003), "A theory of buyer-seller networks. In *Networks and Groups*".

Lephardt, G. y J. Bast (1985), “*The Economics of Taxicab Deregulation*”, Heartland Policy Study No.3.

Lucas Jr, R. E. (1993), “Making a miracle”, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 251-272

Manyika, J. et al. (2011), “Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity”.

Matzler, K., Veider, V., Kathan, W. (2014), “Adapting to the Sharing Economy”, *MIT Sloan Management Review*.

Mayer-Schönberger, V. y Cukier, K. (2013), “Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think”.

Moore, A.T. y T. Balaker (2006), “Do economists reach a conclusion on taxi deregulation?”, *Econ Journal Watch*, Vol. 3 Number 1, pp. 109-132.

Morrison, P. S. (1997), “Restructuring effects of deregulation: the case of the New Zealand taxi industry”, *Victoria University of Wellington*.

OCDE (2007), “Taxi services: competition and regulation”, *OECD Policy Roundtables*.

Office of Fair Trading, OFT (2003), “The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK”.

Pagano, A y C. McKnight (1983), “Economies of Scale in the Taxicab Industry: Some Empirical Evidence from the United States”, *Journal of Transportation Economics and Policy* 17: 299-313.

Pigou, A.C. (1932), “The Economics of Welfare”.

Rice, D. (2003), “The Recent Resurgence of an Ancient Practice”, *AMCIS Proceedings*.

Rochet, J.C. y Tirole, J. (2006), “Two sided markets: A progress report”, *RAND Journal of Economics*.

Rochet, J.C. y Tirole, J. (2008), “Tying in Two-sided Markets and the Honor All Cards Rule”, *International Journal of Industrial Organization*.

Rouwendal, J., Meurs, H. y Jorrijsma, P. (1998), “Deregulation of the Dutch Taxi Sector”, presented at the *European Transport Conference*.

Ruhmer, I. (2011), “Platform Collusion in Two-sided Markets”, *University of Mannheim*.

Schaller, B. (2007), “Entry controls in taxi regulation: Implications of US and Canadian experience for taxi regulation and deregulation”, *Transport Policy*, 14 490-506

Schor, J. (2014), "Debating the Sharing Economy".

Shreiber (1975), "The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs", *Journal of Transport Economics and Policy*.

Slee, T. (2013), "Some Obvious Things About Internet Reputation Systems".

Soon (1999), "Taxi: reinvigorating competition in the taxi market", *Centre for Independent Studies*.

Stigler, G.J. (1971), "The theory of economic regulation". *The University of Chicago*.

Stiglitz, J. (1986), "Economics of the Public Sector".

Sundararajan, A. (2014), "Peer-to-Peer Businesses and the Sharing (Collaborative) Economy: Overview, Economic Effects and Regulatory Issues".

Teal R. F. y M. Berglund (1987), "The Impacts of taxicab deregulation in the USA", *Journal of Transport Economics and Policy*, 21(1): 37-56.

Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (2008), "Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector".

Van der Velde, D. (2013), "Long-distance bus services in Europe: Concessions of Free Market?", *Delft University of Technology*.

Violland (2007), "Le secteur des taxis: entre l'échec de la régulation par le marché et l'échec des interventions publiques".

Wallsten, S. (2015), "The Competitive effect of the Sharing Economy: How is Uber Changing Taxis?", *Technology Policy Institute*.

Yannis Bakos, J. (1997), "Reducing buyer search costs: Implications for Electronic Marketplaces". *Management Science* 43(12).

Zervas, G., Prosenpio, D. y Byers, J.W. (2015), "The rise of sharing economy: estimating the impact of Airbnb on the hotel industry".

Zhu, J., X. Feng y X. Liu (2015): "Taxis in road pricing zone: should they pay the congestion charge?", *Journal of Advanced Transportation*, 49:96-113.

CNMC - RESULTADOS PRELIMINARES

# RESULTADOS PRELIMINARES ECONOMÍA COLABORATIVA

CNMC - PRELIMINARY FINDINGS