

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

DOCUMENTO 1: OBJETIVOS PÚBLICOS QUE PERSIGUE LA REGULACIÓN

La intervención pública mediante la regulación de las actividades económicas tiene su justificación en la eficiencia económica y tiene sentido en los casos de incapacidad de un mercado de alcanzar un resultado que asigne los recursos de forma eficiente. Dicha incapacidad de un mercado para llegar a un equilibrio eficiente puede atribuirse, dicho de forma simplificada, a fenómenos generalmente conocidos como **fallos de mercado**, que se pueden agrupar en **tres categorías**: los fenómenos originados por una estructura de mercado no competitiva, por la existencia de efectos externos no recogidos por el mecanismo de precios del mercado, y por la existencia de problemas de información.

Las estructuras de mercado no competitivas, como puede ser el caso de algunos mercados oligopolísticos y, en caso extremo, los monopolios, generan una ineficiencia en la asignación de los recursos al ejercer los oferentes su poder de mercado en detrimento de los demandantes. Por lo general, en ausencia de barreras de entrada o de comportamientos anticompetitivos, la libre entrada al mercado garantiza que dicho poder de mercado de los oferentes es limitado. Por ello, las autoridades de competencia persiguen los comportamientos anticompetitivos y promueven la eliminación de las barreras de entrada.

Sin embargo, en ciertas ocasiones y según el tamaño del mercado, y ante la existencia de rendimientos de escala crecientes, puede llegarse a una situación de **monopolio natural** en el que no resulta eficiente la existencia de más de un oferente y en el que la entrada de un nuevo competidor en el mercado supondría pérdidas para todos los participantes en dicho mercado. Este es el caso, por ejemplo, de la actividad de transporte y distribución de energía eléctrica, de la gestión de infraestructuras comunes de transportes, como la red de ferrocarril o de autopistas (en ausencia de vías alternativas), ya que la instalación de redes redundantes no sería rentable por sus altos costes fijos, y supondría un malgasto de recursos y una disminución de los beneficios económicos tanto de consumidores como de productores. En esta situación de monopolio natural resulta necesario establecer una regulación que asigne los recursos de manera eficiente entre consumidor y productor, y que permita un acceso a los elementos esenciales (*essential facilities*) a todos los competidores en condiciones equitativas.

El segundo grupo de posibles ineficiencias en un mercado es la existencia de **externalidades**, que provocan que no todos los efectos de la producción y el consumo se reflejen directamente en el precio de mercado, al existir costes y beneficios económicos vinculados a las transacciones que no se encuentran internalizados y no se incorporan a los precios libremente negociados, de forma 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, sería el caso de una inversión en una atracción turística que tiene un efecto positivo sobre los ingresos de otros negocios de la misma zona. Otro ejemplo típico es el de la investigación e innovación privadas con claro beneficio público además de privado, pero que, en ausencia de cierta protección a través del sistema legal de patentes, no alcanzaría el nivel socialmente óptimo. Las externalidades positivas pueden requerir de refuerzos positivos para su consecución, bien a través de una contribución de los beneficiarios indirectos, por ejemplo, para el caso de la inversión turística, o bien a través de una regulación legal protectora en el caso de la investigación.

Una externalidad negativa, por el contrario, representa un coste para terceros no contemplado en el precio, siendo el ejemplo más claro el caso de la emisión de contaminantes al medio ambiente, con un efecto negativo para un tercero. Por ello, este tipo de situaciones suelen necesitar de una corrección a través de un impuesto, o de otro tipo de controles, para evitar que el nivel de contaminación sea mayor del socialmente deseable.

El tercer grupo de fallos de mercado son los relacionados con los **problemas de información** en los mercados. En un mercado perfecto se asume que tanto consumidores como productores disponen de una información completa sobre las variables relevantes para la toma de sus decisiones. Sin embargo, la realidad demuestra que, en ocasiones, alguna de las partes no tiene a su disposición toda la información de la que dispone la otra parte, produciéndose asimetrías de información que introducen ineficiencias en el funcionamiento del mercado. Un claro ejemplo de asimetría informativa es el que se da en el mercado de vehículos usados, 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, distorsionando de esta manera el precio que el comprador estaría dispuesto a pagar por él. La falta de información por parte de alguno de los agentes que interviene en un mercado puede reducir, o incluso eliminar, el suministro de un bien o servicio a pesar de que su coste esté por debajo del precio que los consumidores están 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 por ejemplo, la existencia de titulaciones profesionales, estándares de calidad o certificaciones de seguridad ofrecen al comprador una información sobre el producto o servicio que están adquiriendo permitiendo tomar una decisión de compra económicamente más eficiente que si contara únicamente con la señal de precio.

Además, bajo estas circunstancias la regulación puede resultar de gran utilidad para reducir los costes de transacción. Para ello, la regulación de las condiciones necesarias para la realización del intercambio económico evita a las partes el gran coste que supondría tener que definir todas estas cuestiones *ex novo* en cada acuerdo, estableciendo de esta forma unas pautas comunes de comportamiento sin las cuales sería arriesgado o complejo actuar.

En relación con la **necesidad de regulación**, hay que tener en cuenta que muchos de los fallos de mercado, especialmente los problemas de información, se pueden resolver o paliar sin recurrir a acciones regulatorias, mediante mecanismos existentes en el propio mercado tales como las compras repetidas, la compartición de información entre consumidores, las garantías y la certificación de calidad por parte de los oferentes, o la correcta publicidad de los productos y servicios. La eficacia y disponibilidad de estos mecanismos no regulatorios es mucho mayor en la actualidad, dadas las herramientas que las tecnologías de la información, e internet en particular, ponen a disposición de los consumidores.

Para que una regulación se pueda considerar como adecuada, no sólo debe ser necesaria, sino que debe ser **proporcional** en el sentido de ser el instrumento más adecuado para la consecución del objetivo que se persigue al no existir otras medidas menos restrictivas y distorsionadoras de la competencia que permitan obtener el mismo resultado.

En el análisis de los costes y beneficios que conlleva una regulación es importante tener en cuenta, no sólo el coste de organización de la legislación, sino también, y sobre todo, el coste que puede tener la obtención de una estructura de mercado no competitiva creada como consecuencia de la regulación. Otro aspecto a tener en cuenta a la hora de regular es que una regulación efectiva sólo es posible si el regulador dispone de una información de calidad sobre lo que sucede en el mercado, ya que, de no ser así, los productores pueden obtener una renta de información.

Por tanto, la decisión de regular requiere el análisis de los fallos del mercado que se pretenden solucionar, así como de las propias insuficiencias de la regulación. Es necesario que la intervención regulatoria sea necesaria y proporcional de forma que no se caiga en una “sobreregulación” que pueda acentuar los problemas que pretendía solucionar.

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

El sector de transporte de viajeros analizado en el presente documento comprende el mercado del transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo (taxi y alquiler de coches con conductor o VTC) y el de líneas regulares de autobuses para transporte interurbano. Se trata de un sector que cuenta con una regulación abundante y con grandes variaciones en función del ámbito geográfico en el que se desarrolle la actividad (urbano, interurbano o internacional), del medio de transporte empleado (vehículo de turismo o autobús) y de las características del servicio (regular o discrecional). Así, mientras la actividad de transporte de viajeros por autobús en líneas regulares internacionales y el discrecional nacional es de libre acceso a los operadores, las líneas regulares de autobús urbano e interurbano, y los servicios de taxi y VTC, requieren de autorización administrativa para acceder al ejercicio de la actividad.

Taxi y VTC

En el **transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo** se puede distinguir tres segmentos, según la manera como los clientes contratan los servicios: contratación de vehículos que están circulando por la vía pública, contratación de vehículos estacionados en paradas y contratación de vehículos mediante otros medios (llamadas, internet, etc.). Para las dos primeras modalidades hay una reserva de actividad a favor del taxi, mientras que para el tercero compiten tanto el taxi como los vehículos arrendados con conductor o VTC.

- La regulación establece como **requisito de acceso** al ejercicio de la actividad de taxi y VTC el contar con una **licencia municipal** para la realización de dichas actividades, estando el número de licencias limitado, con una proporcionalidad máxima entre el número de licencias de taxi y el número de licencias VTC de 30 licencias de taxi por cada licencia VTC. El establecimiento de una barrera de

entrada, constituida por la necesidad de disponer de una licencia municipal para ejercer la actividad, tiene como efecto limitar la oferta en el mercado.

La necesidad de limitar por vía regulatoria el número de licencias de taxi podría basarse en la existencia de externalidades negativas medioambientales y de congestión en las ciudades que conllevaría el hecho de permitir un número ilimitado de vehículos circulando por las ciudades en prestación de servicios de transporte.

Sin embargo, la limitación de la oferta podría originar una serie de efectos negativos tales como el aumento del tiempo de espera por parte de los usuarios en ciertas circunstancias de alta demanda, la imposibilidad de entrada de operadores más eficientes y que ofrezcan servicios de más calidad a los usuarios, la falta de incentivos a ofrecer una mejora en su servicio (estado y acondicionamiento del vehículo, limpieza, trato al cliente, etc.), entre otros.

En relación al segmento VTC, la limitación del número de licencias no se explicaría desde el punto de vista de las externalidades negativas anteriormente mencionadas, ya que los vehículos con conductor son solicitados por el usuario para cada servicio, circulando por la ciudad únicamente cuando son contratados.

Las licencias de actividad no tienen una caducidad determinada vinculada a la finalización de la vida laboral de su titular, por lo que pueden adquirir un importante valor en el mercado secundario. La transmisibilidad de las licencias de operación permite la aparición de unas rentas extraordinarias importantes a los propietarios originales y sucesivos de dichas licencias, que no redundan en beneficio alguno para las entidades públicas de quienes depende la concesión. Asimismo, el coste de estas licencias en el mercado secundario supone un coste adicional en términos de amortización de la adquisición de dicha licencia, que es sufragado en último término mediante las tarifas reguladas que pagan los usuarios.

Asimismo, para la actividad VTC se establece como **requisitos de acceso adicionales** que la empresa disponga de un local abierto al público dedicado a la actividad, contar con un número mínimo de vehículos, que deberán ser de carácter representativo, con unas características mínimas; y contar con un mínimo de dos conductores por cada tres vehículos contratados a jornada completa. Además, su actividad deberá estar limitada geográficamente a la zona en la que se encuentre el domicilio de la empresa.

Los requisitos podrían encontrar justificación, en su caso, en los fallos de información del mercado, de modo que la regulación estaría facilitando al usuario un

estándar de calidad sobre el servicio contratado. Sin embargo, estos requisitos podrían tener como inconveniente la creación de barreras de entrada al mercado para nuevos operadores, especialmente aquéllos de pequeño tamaño, y una limitación importante de la libertad de los operadores en el ejercicio de su actividad.

- Asimismo, se establecen una serie de **requisitos de ejercicio** de la actividad, tanto para el vehículo como para el conductor, relacionados con aspectos como la **seguridad y la calidad**, tales como contar con un permiso de conducir BTP, tener que someterse a la Inspección Técnica de Vehículos con mayor frecuencia, contar con un seguro especial de cobertura de ocupantes, requisitos del vehículo, etc.

Los requisitos de calidad y seguridad exigidos para vehículos y conductores, y las coberturas de responsabilidad basan su necesidad regulatoria en paliar los problemas de información asimétrica del usuario en el momento previo a la contratación, que podrían conllevar la asunción de riesgos no conocidos por su parte. Al mismo tiempo, estarían eventualmente reduciendo los costes de transacción al establecer una estandarización del servicio. Sin embargo, el establecimiento de requisitos de seguridad y calidad desproporcionados para el objetivo que se persigue podría tener como consecuencia una elevación del coste del servicio.

Adicionalmente, la actividad de taxi está sujeta a **tarifas reguladas** administrativamente, al contrario que la VTC, si bien hay obligación de tener los precios a disposición del público. La necesidad regulatoria de la existencia de tarifas reguladas podría basarse en el poder de mercado que se otorga al taxi por la limitación de licencias, así como en la reducción de los costes de transacción al evitar la necesidad de acordar un precio para cada trayecto en concreto. Sin embargo, la regulación de las tarifas también tiene como consecuencia negativa la falta de competencia en precio.

Requisito	Posible justificación	Posibles inconvenientes
Licencia municipal	Externalidades negativas medioambientales y de congestión	Aumento tiempo de espera, falta incentivos mejora de calidad,
Requisitos a empresas VTC	Fallos de información, estandarización de la calidad	Barrera de entrada a nuevos operadores de pequeño tamaño
Requisitos sobre conductor y vehículo	Información asimétrica con implicaciones sobre seguridad	Elevación del coste del servicio
Tarifas reguladas taxi	Poder de mercado por limitación de licencias	Eliminación de competencia en precio

Líneas regulares de autobuses

- Las líneas regulares de autobuses para transporte interurbano de ámbito nacional son una modalidad de transporte que está considerada como servicio público de titularidad de la Administración y, por tanto, el **requisito de acceso** a la actividad es la posesión de una concesión administrativa, conseguida a través del concurso público correspondiente. La empresa concesionaria ha de contar, en primer lugar, con la condición de empresa de transporte autorizada y título habilitante.

La Administración que en cada caso adjudica la concesión depende de la ubicación de los puntos de origen y destino de la línea regular, siendo competencia del Ministerio de Fomento para concesiones interurbanas entre localidades pertenecientes a diferentes Comunidades Autónomas, de la correspondiente Comunidad Autónoma si son localidades de una misma Comunidad, y de las entidades locales en el caso de concesiones urbanas.

Se trata por tanto de una modalidad de gestión indirecta de un servicio público, por la cual la Administración otorga en régimen de monopolio la gestión de un servicio de contenido económico, a través de un contrato administrativo en el que se fijan las tarifas máximas que el operador concesionario cobrará a los viajeros por el servicio. Bajo esta regulación, únicamente puede darse competencia “por el mercado”, que se manifiesta en las celebraciones de los concursos públicos para la adjudicación de las concesiones. Los criterios de valoración de las propuestas recibidas en dichos concursos se establecen particularmente para cada concurso. Los largos plazos de las concesiones (10 años), así como los requisitos de experiencia previa en transporte regular de viajeros, se han convertido en barreras a esa competencia “por el mercado”.

La necesidad regulatoria de un régimen de concesión administrativa, en las condiciones que se establezcan en su concurso (las cuales pueden incluir la concesión de subvenciones públicas a los concesionarios) podría estar basada en razones de aseguramiento de una prestación regular del servicio de transporte de viajeros, lo que es especialmente importante en líneas con un volumen escaso de viajeros. Adicionalmente, podrían darse justificaciones de existencia de externalidades medioambientales y de congestión, que pueden ser especialmente relevantes el caso de las líneas regulares de transporte urbano.

Sin embargo, la regulación por concesión administrativa limita la competencia “en el mercado”, que podría darse con la entrada de nuevos operadores en las rutas para las que existe suficiente demanda, y podría estar impidiendo, además, la apertura de rutas adicionales o alternativas. A estos efectos, hay que tener en cuenta que las líneas de autobús regulares internacionales, las cuales no están definidas como servicio público, no precisan de concesión para su prestación, si bien sí requieren del acuerdo de los países por los que transcurre la línea sobre las condiciones de paso.

Para cada concurso de concesión se establecen otros **requisitos de acceso adicionales** en forma de acreditación de la solvencia técnica de las empresas que liciten, debiéndose acreditar una cierta experiencia (habitualmente de 3 a 5 años) en la prestación de servicios de transporte regular de viajeros por carretera con un determinado número de autobuses.

Estos requisitos basarían su necesidad en paliar los problemas de información asimétrica del usuario sobre la calidad del servicio, si bien podrían tener como inconveniente la creación de barreras de entrada para nuevos operadores, reduciendo la competencia “por el mercado” en los concursos de concesión.

- De igual forma, la licitación establece como **requisitos de ejercicio** de la actividad el cumplimiento de unos requisitos mínimos de seguridad y calidad que deben cumplir tanto el servicio como los autobuses empleados por el concesionario, y su valoración dentro del concurso. Algunos de estos requisitos son la edad máxima de los vehículos, elementos de confort, eficiencia energética, instalaciones (estaciones de autobuses, aparcamientos), etc.

Estos requisitos de seguridad y calidad podrían tener justificación en los problemas de falta de información del usuario en el momento de utilización del servicio, que podrían tener consecuencias sobre su seguridad.

En cualquier caso, el establecimiento no proporcional de requisitos de calidad y seguridad podría tener como consecuencia una reducción de la competencia “por el mercado” basada en otras variables, como el precio o la frecuencia del servicio.

Requisito	Posible justificación	Posibles inconvenientes
Concesión administrativa	Aseguramiento de una prestación regular del servicio, externalidades medioambientales y de congestión	Eliminación de la competencia “en el mercado”
Requisitos a empresas concesionarias	Información asimétrica sobre calidad del servicio	Barreras de entrada a la competencia “por el mercado”
Requisitos a vehículos y conductores	Información asimétrica con implicaciones sobre seguridad	Elevación del coste del servicio, reducción de la competencia “por el mercado”

Sector de alojamientos turísticos

El sector de alojamientos turísticos es un sector liberalizado en cuanto al acceso al ejercicio de la actividad, si bien está sujeto a una extensa regulación relacionada con diversas materias, que van más allá de las áreas propiamente de turismo. La normativa que regula el establecimiento de nuevos alojamientos turísticos es de ámbito autonómico y municipal, si bien las distintas normas cuentan con elementos comunes entre sí determinados por normas de tipo estatal como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre de 2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

No existe una clasificación por categorías única de los alojamientos turísticos en todas las Comunidades Autónomas. El presente documento se centrará en las categorías de hoteles, apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, presentes en la mayoría de ellas.

La prestación de servicios de alojamiento en las categorías de alojamientos turísticos señalados no requieren de autorización previa, sino que los establecimientos están obligados a comunicar a la autoridad autonómica competente el inicio de su actividad o cualquier modificación a través de una declaración responsable, mediante la cual el titular de la actividad declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de su actividad.

Estos **requisitos de acceso** asociados a la declaración responsable consisten principalmente en la realización de un proyecto que incluya los planos de las instalaciones y una relación de las habitaciones, además de una licencia municipal de apertura y funcionamiento, con acreditación del cumplimiento de las medidas mínimas de prevención de incendios vigentes, que incluyen la existencia de estrategias anti incendios del local, el sistema de evacuación de las personas en caso de emergencia, así como disponer tanto en las zonas comunes como en las habitaciones de planos de evacuación para garantizar la seguridad de los ocupantes. Otro aspecto importante es el de la licencia ambiental, que tiene en cuenta, entre otros aspectos, la contaminación acústica.

Adicionalmente, se establecen una serie de **requisitos de ejercicio** relacionados con la regulación asociada a cada una de las instalaciones del alojamiento y a las

características del edificio en sí mismo, para los cuales se deben cumplir las normas dictadas por los órganos competentes en materias de construcción y edificación, instalación y funcionamiento de maquinaria, sanidad, seguridad y prevención de incendios, etc. Por ejemplo, la existencia de una piscina de uso público en las instalaciones implica el cumplimiento, además de otra normativa aplicable de tipo autonómico o local, de la normativa nacional por la que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, que regula cuestiones tales como el tratamiento del agua, las frecuencias de control y muestreo, el personal de vigilancia, la información al público, etc. Otro ejemplo son los requisitos de accesibilidad que debe cumplir el edificio, establecidos por la normativa sobre la materia de cada Comunidad Autónoma para los edificios de uso público como los establecimientos hoteleros: número mínimo de habitaciones adaptadas, rampas de acceso, etc.

Todos estos requisitos de seguridad y calidad encontrarían su justificación en los problemas de información asimétrica del usuario en el momento de la contratación y utilización de las instalaciones, que podrían tener consecuencias sobre la seguridad o protección de los usuarios. Sin embargo, el establecimiento de unos requisitos de seguridad y calidad desproporcionados para el objetivo que se persigue podría tener como consecuencia una elevación del coste del servicio de alojamiento.

Asimismo, se establece como un requisito para el ejercicio de la actividad la obligación de solicitar una clasificación del establecimiento hotelero dentro del sistema de clasificación de calidad establecido por cada una de las Comunidades Autónomas, que será exhibida en la entrada principal. La clasificación, que está baremada entre 1 y 5 estrellas, será fijada teniendo en cuenta la calidad de instalaciones y servicios tales como la calefacción, el agua caliente, la climatización, el ancho del pasillo o de las escaleras, la altura de los techos, el ascensor, el teléfono, la caja fuerte, etc. Por ejemplo, según la normativa de Castilla y León, la superficie mínima de una habitación doble para un hotel de cinco estrellas es de 17 metros cuadrados, y para un establecimiento de una estrella, de 13.

Este requisito tendría su justificación en las asimetrías de información del usuario en el momento de la elección del alojamiento turístico, a la vez que la estandarización de la oferta reduciría los costes de transacción y búsqueda para su contratación.

Adicionalmente, algunas Comunidades Autónomas han establecido regulaciones específicas para determinadas categorías de alojamientos turísticos, como las

viviendas de uso turístico¹. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid ha aprobado recientemente una nueva regulación para los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico² en la que se fijan para estas últimas tanto requisitos de acceso, demostrados mediante la presentación de declaración responsable y su inscripción en el Registro de Empresas Turísticas, como requisitos de ejercicio tales como la fijación de una estancia mínima de cinco noches, mostrar una placa distintiva, la no utilización como residencia permanente, la exigencia de un número de teléfono de atención permanente, así como de contar con conexión a internet wifi y tener sus precios expuestos al público.

La distinción de la regulación entre establecimientos hoteleros y otras categorías de alojamientos turísticos de menor tamaño podría tener sentido desde el punto de vista de la proporcionalidad de la regulación, si bien podría resultar en un fraccionamiento innecesario de la oferta. Asimismo, si bien los requisitos que se han establecido por parte de algunas Comunidades Autónomas para los establecimientos turísticos de menor tamaño podrían estar basados en problemas de información asimétrica por parte del usuario, también podrían presentar problemas tanto desde el punto de vista de la necesidad como de la proporcionalidad, pudiendo crear barreras a la entrada de nueva oferta de alojamientos de este tipo.

Requisito	Posible justificación	Posibles inconvenientes
Requisitos asociados a la declaración responsable	Información asimétrica con implicaciones sobre la seguridad	Elevación del coste del servicio
Requisitos específicos para determinadas categorías de alojamientos (viviendas de uso turístico)	Información asimétrica	Fraccionamiento innecesario de la oferta. Barrera de entrada a alojamientos de este tipo

¹ Este tipo de establecimientos, a diferencia de los apartamentos turísticos, que ocupan todo un edificio destinado al alojamiento turístico este fin y tienen clasificación por categoría, se trata de pisos particulares insertados en un vecindario que son ofertados por sus propietarios por un tiempo determinado.

² Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

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

- 1. ¿Existe alguna otra regulación relevante de los sectores planteados que no haya sido descrita?*
- 2. ¿Está de acuerdo con las justificaciones apuntadas para la regulación existente en estos sectores? ¿qué otras justificaciones existirían?*
- 3. ¿Qué problemas cree que plantea la regulación de estos sectores?*
- 4. A la luz de lo anterior, ¿considera que la regulación existente en estos sectores es necesaria y proporcionada?*