

UBER: ESTADO DE LA CUESTIÓN

María Flor García

Ingeniera Civil e Ingeniera Técnica de Obras Públicas, España

Armando Ortuño Padilla

Profesor Contratado Doctor-Ingeniería Civil, Universidad de Alicante, España

Rubén Ortuño Padilla

Abogado y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, España

RESUMEN

La Comisión Europea define la economía colaborativa como "aquellos modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares". La economía colaborativa implica tres categorías de agentes: I) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias; II) usuarios de dichos servicios; y III) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»).

En la mayoría de ciudades, el transporte discrecional de viajeros en automóvil está predominantemente abastecido mediante el servicio de taxi. Este servicio afronta la competencia de nuevas plataformas digitales (UBER, Cabify, etc.) que conectan a los usuarios con los servicios ofertados por conductores autorizados mediante licencias de arrendamiento de vehículos con conductor (en adelante VTC). Pero España no cuenta con una legislación específica que regule estas plataformas digitales en el sector de la movilidad y las recientes modificaciones legislativas distan mucho de posibilitar la aparición de estos nuevos servicios en España.

Ante esta situación, en este artículo se pretende describir el estado de la cuestión en los marcos nacional e internacional respecto de la expansión de estas nuevas modalidades de negocio, sus impactos desde el punto de vista de socioeconómico y de la movilidad urbana, recogiendo la regulación que se ha desarrollado en otros países y los problemas que están surgiendo.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha producido un cambio en el modelo de consumo, la propiedad y las relaciones sociales materializándose en nuevos modelos económicos, donde la tecnología permite nuevas maneras de conectar, crear y compartir valor. Según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC), se trata de un fenómeno en rápida evolución, que ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años y con enorme potencial futuro dada principalmente por 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.

Entre enero de 2000 y septiembre de 2015 se contabilizó globalmente una inversión en iniciativas relacionadas con la economía colaborativa de 25.972 millones de dólares -más de la mitad de la inversión ha destinado a modelos relacionadas con el transporte (62%)-. Estos nuevos modelos ofrecen soluciones de transporte tanto interurbano como urbano, y 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 con conductor (VTC), y se han desarrollado en un contexto de regulación de los mercados del taxi y VTC que contienen importantes restricciones no justificadas a la entrada y ejercicio de la actividad en el mercado, entre las que destaca el número 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 y un funcionamiento menos eficiente del mercado para la sociedad.

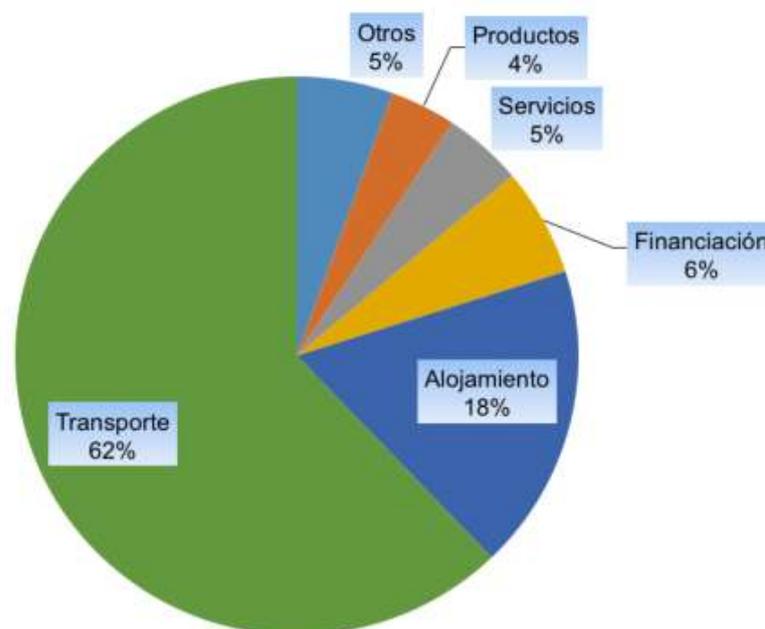


Fig. 1 - Distribución por sectores de la inversión en plataformas de economía colaborativa en el periodo 2000 - 2015. Fuente: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2016).

Cuando se habla de la inversión recibida durante el periodo 2000-2015, entre las 25 principales plataformas de economía colaborativa a nivel mundial, destaca Uber, con una inversión de 6.315 millones de dólares. Por ello, Uber suele esgrimirse, con mayor o menor frecuencia, como paradigma moderno de la economía colaborativa, tanto es así, que ya es común escuchar términos como "uberizar" o "uberización" para referirse a plataformas en las que, gracias a internet, unas personas ponen a disposición de otras diversos bienes y servicios.

2. LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN LOS MEDIOS DE TRANSPORTE

2.1 Ecuación Competencial

A nivel estatal, la Administración General del Estado tiene competencias en materia de transportes terrestres que discurran por más de una Comunidad Autónoma en virtud del artículo 149.1.21ª de la Constitución Española. Sin embargo, a través de la Ley Orgánica 5/1987, 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 discurran por más de una Comunidad Autónoma corresponde a las Comunidades Autónomas.

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, es por ello que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de transporte por carretera en sus respectivas delimitaciones administrativas.

En este marco, la legislación autonómica distribuye las competencias en materia de transportes entre la Administración autonómica y las Administraciones locales existentes en su territorio. 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.

2.3 Regulación básica

Respecto de la legislación ordinaria, se parte de 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.

Las modificaciones del ROTT y la Orden Ministerial, aprobadas por el Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, y la Orden FOM/2799/2015 respectivamente, introdujeron algunas restricciones importantes:

- 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.

- Se limitaba el número de las licencias de VTC en cada Comunidad Autónoma, en principio a una por cada treinta taxis (1/30).
- Se obligaba a cada empresa a disponer de un número mínimo de vehículos.
- Se requería que éstos reunieran ciertas características.

Desde el punto de vista competencial, el Estado, que aparentemente carece de competencias en el ámbito de transporte urbano, ha tomado medidas protegiendo a los taxistas frente a la incipiente competencia procedente de los VTC. Pero también es cierto que las Comunidades Autónomas que poseen competencias en la materia no han legislado de manera distinta y por ello la regulación estatal es la aplicable.

La realidad del sistema normativo en España es que la prestación de servicios de transporte mediante vehículos-turismo se caracteriza por la dispersión y la complejidad normativa que ha generado importantes restricciones en el ejercicio de estos derechos. Esa es la línea en la que se han mantenido las Comunidades Autónomas que han regulado recientemente la materia, como la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, reguladora del transporte público de personas en vehículos de turismo por medio de taxi de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que preserva estrictamente la regulación tradicional del taxi, y las ordenanzas dictadas en Córdoba y Málaga por las que se mantienen las reglas tradicionales del sector [Doménech, 2015].

2.4 Problemática Actual

En 2009, la Ley Ómnibus, promulgada para adaptar la legislación española a la Directiva de Servicios de la Unión Europea -Directiva Bolkenstein-, modificó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, derogando los artículos que permitían el establecimiento de limitaciones cuantitativas y de requisitos materiales a la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor. Fruto de ello, los posteriores desarrollos reglamentarios que trataron de restablecer estas limitaciones fueron anulados por el Tribunal Supremo, al carecer los mismos de habilitación legal.

El 20 de noviembre de 2015, con la aprobación del Real Decreto 1057/2015 y la Orden Ministerial FOM/2799/2015 se restablecieron las limitaciones al ejercicio de la actividad que habían sido previamente anuladas por el Tribunal Supremo. Esta nueva normativa, aunque en vigor, ha sido recurrida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Entre las restricciones introducidas por el mencionado Real Decreto se encuentra la ratio 1/30 (un vehículo VTC por cada 30 taxis). En relación a la misma cabría señalar:

No se plantea ilegalidad alguna en el hecho de que haya comunidades autónomas en las que esta ratio se haya visto superada, ya que ello se deriva de la concesión de

autorizaciones solicitadas durante un periodo en que la regulación no contemplaba limitación alguna (el citado periodo 2009-2015).

Lo que las comunidades autónomas sí pueden hacer, tal y como establece el artículo 181.3 del ROTT, es modificar la regla de proporcionalidad "siempre que la que apliquen sea menos restrictiva" que el mencionado 1/30, es decir, el número de licencias de VTC por cada 30 taxis podría ser superior a la unidad.

El último de los grandes conflictos generados entre el colectivo taxi y el colectivo VTC se refiere a los asuntos fiscales. Más del 95% de los taxistas en España se acogen al régimen fiscal de estimación objetiva, la llamada tributación por módulos, mientras que a los vehículos VTC se les requiere hacerlo por estimación directa, es decir, sobre el beneficio anual real derivado de la prestación de los servicios de transporte.

2.4.1 La Sentencia de 19 de diciembre de 2017 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Asociación Taxistas Barcelona (Élite Taxi) contra Uberpop España.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó una importante sentencia en la que determina que la plataforma de origen estadounidense Uber, en su modalidad Uberpop -donde los conductores (no especializados) pueden utilizar sus propios vehículos para realizar esos trayectos- no responde a la clasificación de "servicio de la sociedad de la información", sino a la de "servicio en el ámbito de los transportes".

El TJUE considera que el servicio prestado por Uberpop no se limita a un servicio de intermediación. El prestador de ese servicio de intermediación crea al mismo tiempo una oferta de servicios de transporte urbano, que hace accesible concretamente mediante herramientas informáticas y cuyo funcionamiento general organiza en favor de las personas que deseen recurrir a esta oferta para realizar un desplazamiento urbano. Señala, además, que la aplicación que proporciona Uber es indispensable tanto para los conductores como para las personas que desean realizar un desplazamiento urbano.

Fuentes de la compañía estadounidense Uber han afirmado que "esta decisión no cambia nada en la operativa de Uber en la mayoría de los países de la UE". Esta respuesta responde al hecho de que, actualmente, Uber funciona en la mayor parte de los países europeos con licencias de vehículos turismo con conductor (VTC) y esta decisión no afectaría directamente al servicio prestado en este momento.

En España, también la regulación ha sido modificada recientemente de un modo nada favorecedor para sus intereses. El Consejo de Ministros ha aprobado un Real Decreto por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, Reglamento de 1990, en relación con la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor.

Este Real Decreto aprobado el 29 de diciembre de 2017, establece que las licencias VTC no podrán venderse en los dos años siguientes a su adquisición y las empresas que las usan

deberán inscribir en un registro único todos los servicios que se contraten antes de su realización.

El registro único estatal pretende evitar la captación de viajeros por las vías públicas, aeropuertos o estaciones, controlar el criterio de habitualidad por parte de los servicios de inspección y control, ya que la normativa vigente permite a las empresas de VTC realizar un máximo del 20% de sus servicios fuera del territorio de la comunidad autónoma que haya otorgado la correspondiente autorización.

Actualmente, operan 64.057 taxistas y 6.711 vehículos VTC en España (Ministerio de Fomento, 2018), pero pronto se unirán aproximadamente 10.000 VTC por la vía judicial que viene considerando que las licencias que no se concedieron hasta la aprobación de la ratio 1/30 en 2015, deben adjudicarse, debido a un vacío legal en la anterior normativa, de forma que circulará un VTC por cada cuatro taxis (1/4 o bien unos 7/30) cuando el límite legal es de 1/30.

Para contrarrestar este efecto judicial, el Real Decreto contempla que los vehículos a adscribir a las nuevas autorizaciones VTC obtenidas por sentencia judicial cumplan los requisitos vigentes en este momento.

2.5 Regulación Internacional. El conflicto entre el taxi y Uber et al.

2.5.1 EE.UU.

Nueva York:

Donde la actividad de la empresa está permitida, los conductores necesitan contar con una licencia especial expedida por la Taxi and Limousine Commission que garantiza la idoneidad de los requisitos del conductor y vehículo. Los vehículos, por su parte, también necesitan contar con un seguro profesional y estar asociados a una base de operaciones.

En julio de 2015, el alcalde de esta ciudad, Bill de Blasio, propuso limitar el crecimiento de este tipo de compañías un 1% durante un año mientras la ciudad estudiaba su efecto en la congestión del tráfico de Manhattan. Cabe destacar que De Blasio es un fuerte defensor de la industria del taxi y recibió más de medio millón de dólares de los taxistas para su campaña electoral (Meyer, 2016).

Recientemente, taxistas y sindicatos de la ciudad se han unido para demandar a la ciudad y a la "Taxi and Limousine Commission". Consideran que muestra cierta condescendencia al auspiciar la actividad de Uber, algo que estaría causando un daño irreparable a sus negocios (Fernández, 2016).

Portland (Oregón):

En 2014, ante los problemas surgidos en su funcionamiento, la compañía pactó suspender su actividad durante tres meses en aras a facilitar que la ciudad rehiciera su normativa. Sin

embargo, en un cruce de declaraciones, todo se tornó de forma confusa puesto que, mientras Uber defendía que continuaría operando con posterioridad a ese periodo con independencia de la presencia de cambios normativos, la ciudad se apresuró a comunicar que no cambiaría sus ordenanzas para homologar los vehículos de Uber a los taxis (Fernández, 2016).

2.5.2 Europa

Países Bajos:

En 2014, un Tribunal adoptó como medida cautelar que la empresa debía dejar de trabajar con conductores que, sin poseer una licencia de taxi, cobraran una determinada tarifa. De este modo, el Tribunal de Apelaciones sustentó las tesis al respecto del Ministerio de Transporte en relación a un presumible quebranto de la normativa reguladora del sector del taxi. No existe limitación cuantitativa en cuanto a concesión de licencias VTC (Fernández, 2016).

Italia:

Tras la presentación de un recurso por parte de múltiples asociaciones de taxis en el que se consideraba que Uber llevaba a cabo competencia desleal, un tribunal de Milán ordenó el 26 de mayo de 2015 la suspensión cautelar de la aplicación UberPop en todo el territorio nacional italiano. La empresa mostró su descontento y también anunció su voluntad de interponer recurso contra tales medidas. No existe limitación cuantitativa en cuanto a concesión de licencias VTC (Fernández, 2016).

Francia:

Durante el 25 de junio de 2015, se produjeron importantes manifestaciones tanto en París como en otras ciudades, con conatos de violencia, por parte de los conductores de taxis. El propio ministro de interior francés se ofreció a mediar entre ambas partes, aun recogiendo contundentemente que “UberPop es un servicio ilegal que debe ser cerrado”.

Tras ese enfrentamiento escenificado en las calles de múltiples localidades francesas, unos días más tarde se manifestó al respecto el director general de Uber Francia, anunciando en una entrevista con el diario Le Monde la suspensión de UberPop en el país galo en aras de preservar la seguridad de sus chóferes y mantener el diálogo con los poderes públicos, remitiéndose a la decisión del Conseil Constitutionnel sobre un artículo de la Ley Thévenoud.

Meses más tarde, el Conseil constitutionnel, en la Décision n° 2015-484 QPC de 22 de septiembre 2015, confirmó la ilegalidad de la actividad de UberPop en Francia. El Alto Tribunal consideró que no se estaba ante un supuesto de vehículo compartido, en tanto que este caso ya se preveía en otro artículo de la Ley Thévenoud (Fernández, 2016). Finalmente, señalar que no existe limitación cuantitativa en cuanto a concesión de licencias VTC.

Londres:

El regulador de transportes de la capital británica (TFL, por sus siglas en inglés) retiró en otoño de 2017 la licencia a la compañía alegando falta de responsabilidad respecto a sus implicaciones en la seguridad pública, en general, y la de los particulares, en concreto. Aunque tampoco existe limitación cuantitativa en cuanto a concesión de licencias VTC (CNMC, 2016), la compañía tuvo que dejar de operar el 30 de septiembre 2017.

2.5.3 Sudamérica

Colombia:

Como en otros países, la llegada de Uber a Colombia en 2015 vino acompañada de varias protestas, principalmente desde sector del taxi.

Actualmente, el proyecto normativo confirma que los taxis que se habiliten en la nueva categoría podrán brindar el servicio. Para ello, deben acreditar ante la autoridad local Secretaría de Tránsito su relación con la empresa de transporte terrestre automotor individual en el nivel de lujo. Así mismo deben remitir la información generada por la prestación del servicio al Sistema Inteligente Nacional para la Infraestructura, el Tránsito y el Transporte (SINITT), una vez éste entre en operación.

La competencia respecto del sistema tarifario se atribuye a los municipios, quienes deberían realizar estudios para determinar cuánto se cobra, dependiendo de costos fijos y variables, como el precio de los seguros, impuestos, combustibles, entre otros.

Por su parte, las empresas tienen que demostrar que sus conductores están debidamente capacitados a través de certificados del Sena o de instituciones de educación superior certificadas.

En cuanto a las plataformas tecnológicas, se refiere a ellas como medios técnicos que sirven de soporte o herramienta, las cuales deberán obtener habilitación ante del Ministerio de Transporte.

Por su parte, el art. 5 de la Ley 336 de 1996 ordena que los vehículos particulares no puedan dedicarse a esta actividad (Mena y Volando, 2017).

Chile:

La irrupción de aplicaciones como Uber o Cabify en el año 2015, impactó fuertemente al mercado del transporte urbano en el país, generando tensiones entre taxistas y conductores adscritos a los nuevos sistemas.

Los reivindicaciones de los taxistas y la preocupación de los distintos actores involucrados en la materia se tradujeron en un proyecto de ley que el gobierno envió al Congreso el pasado 25 de octubre de 2016, pero que el 15 de marzo de 2017 recibió suma urgencia por

parte del Ejecutivo, en una discusión que no abarca solo cuestiones laborales o competencia entre distintas empresas, sino también la protección de los datos de los usuarios, y la planificación urbana y del transporte público y privado en las ciudades (Universidad de Chile, 2017).

Ante esta nueva realidad, en enero de 2018, el Congreso aprobó el nuevo proyecto de ley para regular este tipo de plataformas. Este proyecto de ley moderniza la legislación sobre transporte remunerado de pasajeros, y tiene por objeto establecer condiciones bajo las cuales las entidades operadoras de estas plataformas tecnológicas puedan ofrecer sus servicios. Este proyecto define qué se entiende por plataforma tecnológica, estableciendo un sistema de registro de ésta y sus representantes legales en Chile. Además, señala qué tipo de vehículos pueden operar bajo el alero de estas plataformas, estableciendo diversos mecanismos de control de la demanda y la congestión vehicular (Boletín N° 10937-15, 2016).

Uruguay:

Uber ofrece sus servicios en Montevideo desde noviembre de 2015 y llegó acompañado por las tradicionales protestas de taxistas.

La Intendencia de la capital uruguaya se ha quejado a la empresa por iniciar la prestación de servicios sin esperar avales legales o reglamentaciones. Los enfrentamientos generaron situaciones paradójicas, como la afluencia de clientes a la empresa estadounidense tras una serie de huelgas de choferes de taxis.

Actualmente, el gobierno afirma que la nueva ley que regulará aplicaciones tecnológicas como Uber no resolverá todo el problema. También admite que no se prohibirá el acceso a la tecnología procedente de Internet y que el verdadero significado del nuevo marco jurídico es determinar si, por ejemplo, Uber, utiliza mano de obra que esté escapando del sistema formal, con lo que se debería forzar su regulación.

El secretario de la Presidencia explicó que el sentido del proyecto de ley que se analiza "es otorgar una llave para bloquear la transacción" por la cual ese conductor no registrado acceda al pago del servicio que presta con su vehículo a través de Uber. También informó que se fortalece el rol de policía administrativa que en este caso tiene el Banco Central. Identificado el incumplimiento y comunicado al Banco Central, este organismo "procederá instruir a las instituciones sujetas a su control, que impidan preventivamente las transferencias de fondos" de "aquellas que están huyendo del derecho" (Mena y Volando, 2017).

Perú

Uber llega a Perú en el año 2014, pero es durante el año 2016 cuando comienzan a producirse manifestaciones principalmente por parte de trabajadores del sector del taxi en

contra de la aplicación. En consecuencia, en junio de 2017 se presentó el proyecto de ley 01505/2016-CR denominado "Ley que crea y regula el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas".

Este proyecto propone que el pasajero pueda conocer e identificar plenamente al conductor y al vehículo que realizará el servicio. También que el pasajero pueda conocer la ruta que utilizará el conductor.

El documento también recoge que "los vehículos no podrán recoger pasajeros en la vía pública con los que no han concertado previamente el servicio virtual de transporte". También se exige que los vehículos y conductores cuenten con todos los permisos necesarios para realizar el servicio de taxi.

Asimismo, se dispone la creación del Registro Nacional de Plataformas Tecnológicas para el servicio de transporte privado, al cual estarán obligados a registrarse todas las empresas que deseen incursionar en este rubro a través de aplicaciones. Este registro estaría a cargo del Ministerio de Transportes (Proyecto de ley 01505/2016-CR, 2017).

México:

En Ciudad de México, este fenómeno se reguló en julio del 2016, siendo los primeros de Sudamérica en hacerlo. La medida más drástica incluyó el destino del 1,5 % del cobro por viaje para el municipio. También se acordó que los choferes de Uber no pueden hacer base en ningún sitio, porque eso fue lo que se acordó y de lo contrario podrían ser sancionados.

Desde el Gobierno del Distrito Federal se destacó que los puntos tratados hasta el momento con Uber han sido una "buena regulación y es además algo que exigía la ciudadanía; lo hicimos y ahora depende de la empresa que se ponga en orden" (Navarro y Ortiz, 2016).

Brasil:

Uber se introdujo en Brasil en la primavera de 2014. Al proponer una alternativa a los modos de transporte urbano tradicionales, enseguida alcanzó popularidad, poniendo en contacto a 50.000 conductores con más de 8 millones de clientes.

En septiembre de 2016, la aplicación estaba disponible en más de 30 ciudades de Brasil. Pero, esta expansión no se realizó sin obstáculos, principalmente debido a la importante resistencia del sector del taxi.

En Brasil, de acuerdo con la ley federal, los taxistas deben poseer una licencia específica, supuesta gratuita, para conducir un taxi y ejercer sus funciones. Sin embargo, debido a que los gobiernos de Río y Sao Paulo dejaron de emitir licencias en 1996 a pesar de la creciente demanda de taxi, ha surgido un importante mercado ilegal para la venta y el alquiler de licencias de taxi. Esta es la principal razón por la cual han acusado a Uber de

competencia desleal, ya que los conductores de Uber no precisan de ningún tipo de licencia al iniciar su actividad.

Actualmente, Uber no está regulado pero se le permite operar debido a una Orden Judicial del Tribunal Estatal (Audouin & Neves, 2017).

2.5.4 Síntesis repaso internacional

Como síntesis de este repaso internacional, cabe mencionar que muchos de los países en los que actualmente opera Uber no cuentan con una regulación expresa al respecto, pero ello no ha supuesto ningún impedimento para que desarrollen su actividad. Normalmente, las situaciones de alta conflictividad jurídica se corresponden con aquellos lugares en los que el lobby del taxi tiene más fuerza (García, 2017).

3. IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LA ENTRADA DE UBER Y LA LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS

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. Al eliminarse la 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 (CNMC, 2016).

En San Francisco, el inicio de las actividades de Uber en junio de 2010 incrementó la presión competitiva dando lugar a una transferencia de demanda desde el servicio tradicional de taxi a este nuevo modelo de prestación de servicios de transporte. En dos años el uso de los servicios de taxis descendió en un 65%, tal y como muestra el gráfico siguiente (CNMC, 2016).

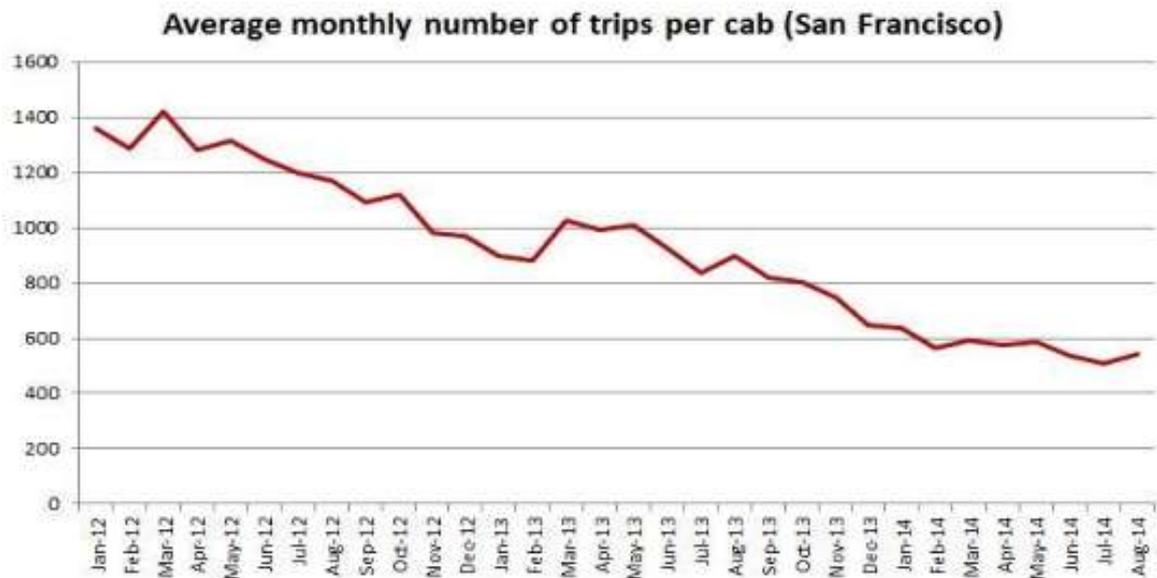


Fig. 2. Transferencia desde el servicio tradicional del taxi a los nuevos modelos de prestación de servicio. Fuente: CNMC (2016) a partir de San Francisco Municipal Transportation Agency (SFMTA).

3.2.1 Beneficios para usuarios

En el caso de los usuarios, esta ampliación de la disponibilidad de prestadores de servicio disminuye los tiempos de espera, aumenta la calidad del servicio y permite precios más eficientes (CNMC, 2017). En el caso de los taxis, de acuerdo con OFT (2003), en torno a un 15% de consumidores encuestados en zonas donde existían límites cuantitativos indicaban que el tiempo de espera era la principal razón por la que no elegían un taxi. El mismo efecto opera en el caso de los VTC, sometidos a un límite cuantitativo vinculado al límite cuantitativo de los taxis. En países o zonas geográficas donde los límites cuantitativos se han eliminado, los beneficios en términos de reducción del tiempo de espera y mejora de la calidad del servicio han sido considerables:

- En las zonas del Reino Unido donde no existen estos límites, el tiempo de espera es entre un 2% y un 7% menor que en las zonas con restricción de oferta, manteniendo todo lo demás constante. En ciudades como Sheffield y Cambridge, la eliminación de las restricciones de oferta a finales de los noventa hizo que el tiempo de espera fuese un 16,3% y 27,1% menor respectivamente que antes de la reforma (OFT, 2003).
- En Irlanda, tras la eliminación de los límites cuantitativos, se redujo considerablemente el tiempo de espera a nivel nacional, y en especial en las paradas de taxi. El valor para los consumidores de la reducción en el tiempo se ha estimado en unos 300 M€ anuales (Commission for Taxi Regulation, 2009). También se detectaron mejoras en la prestación del servicio de contratación por teléfono y en la fiabilidad de los servicios de taxi.

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

Tabla 1 - Distribución de clientes de taxi en Irlanda por tiempos de espera. Fuente: CNMC, 2017.

- En Suecia, el tiempo de espera también se redujo de forma notable, y en Holanda o Nueva Zelanda, además de las reducciones en el tiempo de espera, también se experimentó un aumento en el número de servicios y en la disponibilidad, por la noche y los fines de semana.

La experiencia en países y ciudades donde se ha establecido la libertad de entrada confirma que los costes del servicio y los precios bajan tras este cambio. En Nueva Zelanda, por ejemplo, se eliminaron los límites cuantitativos y se estableció un sistema de precios libres con obligación de información pública sobre las tarifas. Los precios se redujeron en torno a

un 15%-25% en las áreas urbanas (Bekken, 2006). Por su parte, con la entrada de Uber en la ciudad canadiense de Toronto, los precios de transporte urbano se han reducido de forma considerable, lo que llevó al Ayuntamiento de Toronto a rebajar la tarifa base de los servicios de taxi en torno a un 25% (Canada Competition Bureau, 2015).

Además, esta apertura a la competencia mejora la oferta a segmentos de demanda que antes tenían mayores dificultades para acceder al taxi, como familias de renta baja o residentes en la periferia de las ciudades. Cuando el número de vehículos es menor, éstos tienden a concentrarse en las zonas más rentables de mercado -zonas céntricas- dejando desprovistas de servicio las zonas relativamente más alejadas. También mejoran la calidad del servicio porque sus mecanismos de valoración y generación de reputación proporcionan incentivos a los conductores para prestar un buen servicio. Así, en la ciudad de Ottawa, el número de quejas de los consumidores por el servicio de taxi se redujo después de la entrada de las nuevas aplicaciones, lo que sugiere que los taxis, ante la imposibilidad de dar respuesta en precio al ser estos regulados, están mejorando la calidad de sus servicios (SAE, 2015).

En Asia, más del 90% de las personas entrevistadas durante los años y 2015 y 2016 eligieron los servicios Uber frente al taxi. Como motivos principales de la elección alegaron la seguridad y el alivio que proporciona evitar la negociación de la tarifa con el taxista (Schechtner y Hanson, 2017).

3.2.2 Beneficios para conductores

Con respecto a los conductores, la eliminación de la barrera de entrada que supone el coste tan elevado de la licencia permitiría a más conductores participar en el mercado de la movilidad. De hecho, solo el 10% de los taxistas está por debajo de los treinta años, mientras que en el caso de Uber ese valor se eleva al 23% de los conductores y el 11% son estudiantes (Meyer, 2016).

Así mismo, el surgimiento de sistemas dinámicos que determinan el precio del servicio a través del uso de la tecnología, permitirá a conductores ejercer su oferta particular en el momento en que ellos deseen. Por ejemplo, en EE.UU. en noches especiales como la de Halloween o Nochevieja las tarifas pueden incrementarse un valor hasta tres veces superior. Este aumento de precios alienta a más conductores a salir en tiempos de fuerte demanda y a los usuarios a confiar que tendrán un servicio que les garantizará la vuelta a casa después de la fiesta, incluso si viven en las afueras de la ciudad (Meyer, 2016).

La experiencia internacional indica en todos los casos analizados que 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, Indianápolis en 1994, Países Bajos en 2000, Irlanda en 2000, Japón en 2002 y Reino Unido en 2004. En todos ellos, el efecto fue inmediato (CNMC, 2016).

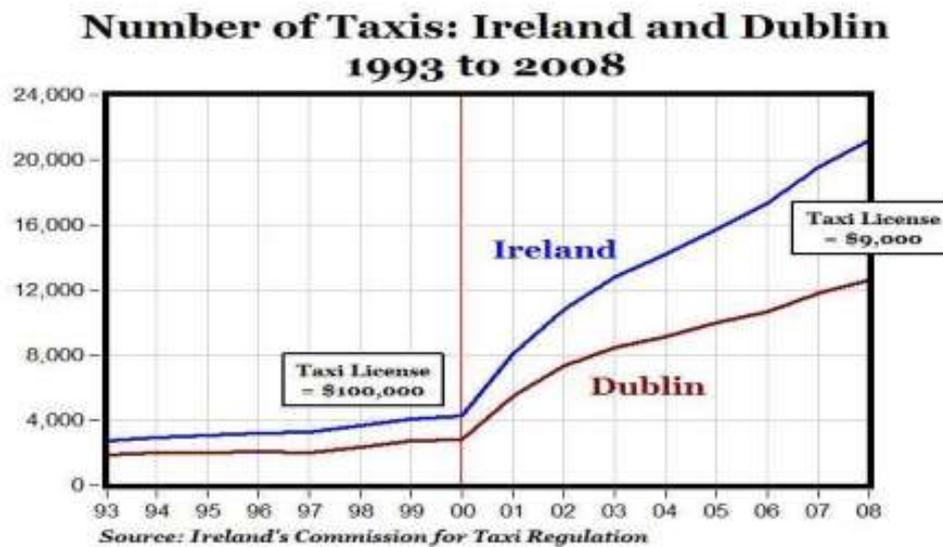


Fig. 3 - Evolución de las licencias de taxi en Irlanda y Dublín. Fuente: Commission for Taxi Regulation de Irlanda.

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 duplicado 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. Durante este mismo periodo el número de “Hackneys” (equivalente a VTC) descendió; su número pasó de 9.419 en 2000 a 4.216 en 2007 (CNMC, 2016).

3.2.3 Beneficios para las ciudades

Una liberalización se traduce en un mejor balance entre calidad y precio, en ahorros de tiempo que benefician la salud, y en una movilidad que se acerca a las necesidades de los ciudadanos, además de una disminución de la congestión producida principalmente por la búsqueda de aparcamiento, en el caso de vehículo privado, causante del aumento de las emisiones contaminantes en las ciudades. Es más, las ciudades podrían mejorar su sistema integrado de transporte urbano sin necesidad de invertir en mayores recursos ya que estas nuevas actividades suplen necesidades de movilidad de modos con mayor potencial de generar congestión (vehículo particular), y aumentan la capilaridad de la red integrada de transporte urbano (última milla) (AFI, 2017). Por ejemplo, un vehículo Uber podría cubrir la última milla de un viaje en autobús. De esta manera se combinaría la eficiencia de un transporte colectivo con la flexibilidad de un vehículo privado (American Public Transportation Association, 2016).

Un informe reciente de American Public Transportation Association destaca que los servicios de viaje compartido complementan el transporte público, disminuyen la propiedad del automóvil y mejora la movilidad urbana. No obstante, según ese estudio, el

servicio de transporte privado, como Uber o Lyft, tiene un efecto mixto sobre otros modos de transporte. El estudio concluyó que "la movilidad compartida en las principales ciudades aleja a los usuarios de los servicios de autobús y tren ligero (un 6% y un 3% de reducción neta en sus usos, respectivamente)", pero complementan el tren de cercanías: éste aumentó un 3%. Trasladarse a pie, aumentó un 9% (Bliss, 2017).

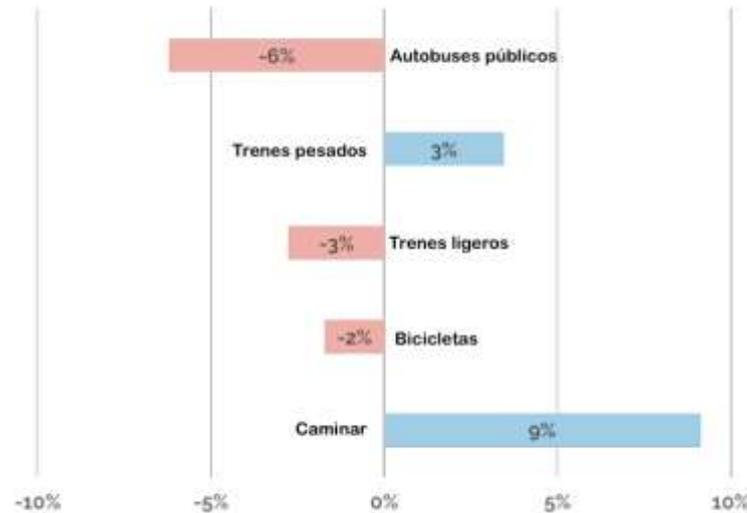
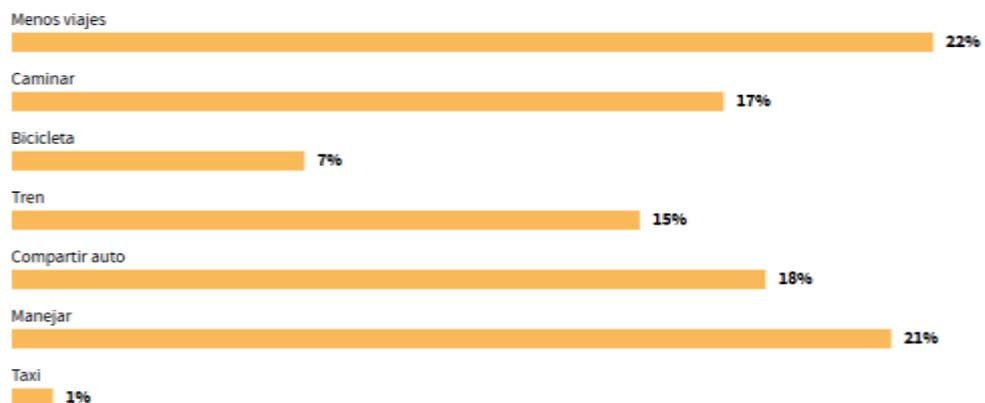


Fig. 2 - Modos de transporte utilizados desde la entrada de Uber en las ciudades de Boston, Chicago, Los Ángeles, Nueva York, San Francisco, Seattle y Washington DC. Fuente: Bliss, L. (2017). El efecto de Uber en las ciudades: más tráfico y más emisiones de gases. [Online] Available from: <https://www.univision.com/noticias/citylab-transporte/el-efecto-de-uber-en-las-ciudades-mas-trafico-y-mas-emisiones-de-gases>

Por otro lado, si no existieran los servicios de Uber en esas ciudades, los principales modos de transporte elegidos por los usuarios serían los siguientes:



FUENTE: UC Davis Institute of Transportation Studies | UNIVISION

Fig. 3 - Principales modos de transporte elegidos por los usuarios sin la presencia de Uber. Fuente: Bliss, L. (2017). El efecto de Uber en las ciudades: más tráfico y más emisiones de gases. [Online] Available from: <https://www.univision.com/noticias/citylab-transporte/el-efecto-de-uber-en-las-ciudades-mas-trafico-y-mas-emisiones-de-gases>.

Respecto a los efectos sobre la seguridad vial, un informe realizado por MADD (Mothers Against Drunk Drivinig) muestra que los servicios de Uber reducen la siniestralidad vial, ya que los jóvenes son proclives a usar este servicio en lugar de conducir ellos mismos cuando regresan a casa de madrugada después de haber ingerido bebidas alcohólicas. Por ejemplo, tras la entrada de Uber en Seattle los arrestos por conducir ebrio se redujeron un 10%. Después de la llegada de UberX en ciudades de California, los accidentes mensuales relacionados con el alcohol disminuyeron en un 6,5% entre conductores menores de treinta años (Meyer, 2016).

Por otra parte, en cuanto a la congestión, existen al menos dos perspectivas contrapuestas respecto a los efectos que la entrada de los servicios Uber pueden implicar para la movilidad urbana. Con la entrada de nuevos operadores en las ciudades, entran en circulación nuevos vehículos, con lo cual Uber podría inducir un volumen de tráfico adicional y aumentar la congestión de tráfico. Por otro lado, como proveedor de servicios de viajes compartidos, Uber reduce el tráfico mediante el desvío de viajes que de otro modo se realizarían en vehículo privado de ocupación individual (Li, Hong and Zhang, 2017). La posibilidad de compartir viaje ayuda a aumentar la ocupación del vehículo al disponer varias personas del mismo automóvil, reduciendo así el número total de vehículos en la carretera. Una encuesta reciente de Rayle et al. (2014), desvela que los niveles de ocupación en los servicios Uber son aproximadamente de 1,8 frente a 1,1 del taxi. Estos servicios reducen también la necesidad de los usuarios a tener un vehículo propio (Rogers, 2015). Según el estudio llevado a cabo por Murphy (2016), en el cual se encuestaron a más de 4.500 usuarios de Uber en las ciudades de Austin, Boston, Chicago, Los Ángeles, San Francisco, Seattle y Washington, la mayoría de usuarios no disponían de vehículo propio. En segundo lugar, los precios de Uber también contribuyen a la reducción de la congestión debido a que durante las horas punta sus tarifas son más caras. Los usuarios más sensibles al precio pueden elegir atrasar o adelantar la hora del viaje o utilizar el transporte público, reduciendo así la congestión en hora punta.

En tercer lugar, Cramer y Krueger (2016), dedujeron que la eficiencia de Uber es más alta que la del taxi tradicional en la mayoría de las ciudades analizadas debido a su tecnología GPS, al sistema de pago integrado en la plataforma y el sistema de elección de vehículo, que evita que los conductores dediquen tiempo en busca de pasajeros, lo que se traduce en una reducción en el gasto de combustible y descongestión de tráfico.

Sin embargo, otros numerosos estudios se han realizado al respecto sin hallazgos concluyentes (Alexander y González, 2015).

4. CONCLUSIONES

La regulación de la economía colaborativa es muy heterogénea en la escena internacional, tanto por su reciente nacimiento como por su constante cambio, pues se pretende adaptar la revolución que ha supuesto para el sector la aparición de una serie de servicios alternativos y generalmente más económicos que los que hasta este momento se prestaban.

En España, esta dispersión y la complejidad normativa han generado importantes restricciones en el ejercicio de estos servicios.

Desde el punto de vista de la oferta, estas plataformas facilitan el acceso y ejercicio de nuevos operadores, incrementando la oferta y con ello el nivel de competencia.

Desde la perspectiva de la demanda, el fortalecimiento del usuario permite, en general, mejor relación calidad/precio en forma de creciente variedad de servicios, menor tiempo de espera, tarifas más ajustadas, utilización más eficiente de los recursos y fomento de la innovación.

En cuanto a la movilidad urbana desde una perspectiva general, este tipo de servicios puede contribuir a una transferencia desde el vehículo particular a otros modos de transporte, fomentando la intermodalidad y cubriendo la "última milla" de los servicios de transporte más rígidos, dotando asimismo de mayor capilaridad y alcance a las redes troncales de transporte colectivo.

En cuanto a la congestión, numerosos estudios se han realizado al respecto sin hallazgos concluyentes, aunque parecen decantarse por una cierta reducción de la congestión.

Por su parte, en términos de seguridad vial, sus efectos positivos parecen más claros, especialmente para los jóvenes durante los fines de semana cuando regresan a casa de madrugada.

En síntesis, la disrupción que han provocado estas plataformas y sus efectos sobre la movilidad urbana, el desarrollo urbano o la planificación de infraestructuras, todavía no son definitivos, pero los estudios de que se dispone presentan resultados, en general, positivos en aquellas ciudades que cuentan con mayor experiencia en la prestación de estos servicios. Con todo, en muchas ciudades se han propuesto reglas para limitar y regular estas plataformas digitales, sobre todo en aquellos lugares donde el monopolio del taxi tiene mayor predicamento.

En nuestra opinión, se debería dejar espacio para una mejor convivencia entre ambos servicios, facilitando la innovación y regulando aquellos aspectos en los que realmente se demuestre la aparición de efectos externos negativos, permitiendo de esta forma la posibilidad de que la sociedad aproveche las ventajas que los nuevos servicios ofrecen.

REFERENCIAS

- AFI (2017). Impacto Socioeconómico de la modernización de los servicios VTC.
- ALEXANDER L, GONZÁLEZ MC (2015). Assessing the impact of real-time ridesharing on urban traffic using mobile phone data. *Proc. UrbComp*, pp. 1-9.
- APTA. Shared Mobility and the Transformation of Public Transit. American Public Transportation Association, 2016.
- AUDOUIN, M., and NEVES, C. (2017). *What regulations for ict-based mobility services in urban transportation systems? the cases of ride-booking regulation in Sao-Paulo and Rio de Janeiro*. [Online] Available from: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/UT17/UT17009FU1.pdf>
- BLIS, L. (2017). El efecto de Uber en las ciudades: más tráfico y más emisiones de gases. [Online] Available from: <https://www.univision.com/noticias/citylab-transporte/el-efecto-de-uber-en-las-ciudades-mas-trafico-y-mas-emisiones-de-gases>.
- Canada Competition Bureau (2015). Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
- CNMC. Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa- E/CNMC/004/15. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2016.
- CNMC. Informe Económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el Real Decreto 1057/2015 y en la ORDEN FOM/2799/2015, en materia de vehículos de alquiler con conductor - UM/085/15 y acumulados. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2016.
- COM. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comisión Europea, 2016.
- Commission for Taxi Regulation. Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry, Irish Commission for Taxi Regulation. Goodboy Economic Consultants, 2009.
- CRAMER, J. AND KRUEGER, AB. (2016). Disruptive change in the taxi business: The case of uber. *The American Economic Review* 106(5), pp. 177-182.
- DOMÉNECH, G. (2015). La regulación de la economía colaborativa (El caso «Uber contra el taxi»). *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos* 175-176, pp. 61-104.

FERNÁNDEZ, A. (2016). *El caso Uber: discusión de la problemática y análisis jurídico*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

GARCÍA, I. (2017). Análisis de la legalidad de Uber en España: ¿empresa tecnológica o de transporte? (Tesis Doctoral). UPF, Barcelona.

HIPERTEXTUAL (2016). Economía colaborativa en México, el baile de los extremos. [Online]. Available from: <https://hipertextual.com/2016/06/economia-colaborativa-mexico>

ICEX (2017). Una nueva comisión analiza la economía colaborativa en Brasil. [Online] Available from: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/que-es-icex/donde-estamos/red-territorial-de-comercio/navegacion-principal/noticias/NEW2017737871.html?idComunidad=10>

Informe del Boston Consulting Group (2015) referido al caso de París.

LI, Z., HONG, Y AND ZHANG, Z. (2017). Do On-demand Ride-sharing Services Affect Traffic Congestion? Evidence from Uber Entry. [Online] Available from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2838043> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2838043>

MENA, V.R y VOLANDO M.B. (2017). UBER VS. TAXIS. TAXIS VS. UBER. Cuando la tecnología supera la realidad. Nuevas modalidades no reguladas del servicio de transporte de pasajeros. *Revista [áDA Ciudad*. [Online] Available from: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/Mena-Volando-UBER-VS-TAXIS.pdf>

MEYER, J. (2016). *Uber Positive: Why Americans love the sharing economy*. New York, EE.UU. Encounter Books.

MINISTERIO DE FOMENTO. Distribución de autorizaciones por provincia y clase, España, 2018. [Online] Available from: <https://www.fomento.gob.es/transportes/webpturi.pdf>

MURPHY, C. Shared mobility and the transformation of public transit. Technical report NAVARRO, K.L., y ORTIZ, A.F. (2016). *Evaluación de ventajas y desventajas de Uber frente al servicio de transporte taxi entre las calles 53 a 45 y las AV. Caracas y Séptima* (Trabajo Final de Grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.

TCRP J-11/TASK 21. American Public Transportation Association, 2016.

OFT – Office of Fair Trading. The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK, 2003.

RAYLE, L., SHAHEEN, S., CHAN, N., DAI, D. and CERVERO, R. App-based, on-demand ride services: Comparing taxi and ridesourcing trips and user characteristics in San Francisco. Technical report, UCTC-FR-2014-08. University of California Transportation Center (UCTC), 2014.

ROGERS, B. (2015). The social costs of uber. *University of Chicago Law Review Online*, Vol. 82, Iss. 1, Art. 6.

SAE – Subdirección de Análisis Económico de la CNMC. Informe sobre las restricciones sobre los límites cuantitativos y las restricciones a la competencia en precios en el sector del taxi de la ciudad de Málaga, 2015.

SCHECHTNER, K., AND HANSON, M. (2017). Shared Mobility in Asian Megacities: The Rise of the Apps. In MEYER, G. & SHAHEEN, S. (Eds). *Lecture notes in Movility. Disrupting Mobility*, 77-88.

STATT, Nick, The Verge, “New York taxi owners are suing the city for letting Uber destroy their business”, 2015, [Online] Available from:
<http://www.theverge.com/2015/11/17/9752304/new-york-taxi-owners-lenders-city-lawsuit-uber> [Visitado el 18/11/2015].

UNIVERSIDAD DE CHILE. (2017). *Regulación de Uber: los desafíos en la planificación de la ciudad y protección de datos personales*. Seminario llevado a cabo en la Universidad de Chile, Santiago. [Online] Available from:
<http://www.uchile.cl/noticias/131546/regulacion-de-uber-y-los-desafios-en-torno-a-la-proteccion-de-datos>

LEGISLACIÓN

Boletín N° 10937-15 Proyecto de Ley que moderniza la legislación sobre transporte remunerado de pasajeros. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, Chile, 6 de octubre de 2016.

Constitución Española 1978.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de Diciembre de 2006 relativa a los Servicios en el Mercado Interior, conocida como Directiva Bolkenstein.

Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres.

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

Ley Orgánica 5/1987 de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Proyecto de Ley N° 1505/2016-CR. Proyecto de Ley que crea y regula el servicio privado de transporte a través de plataformas tecnológicas. Congreso de la República, Área de trámite documentario, Lima, Perú, 2 de mayo de 2016.

Real Decreto 1057/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, para adaptarlo a la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres.