



# **TRANSACCIONES ENTRE IGUALES (P2P). UN PASO ADELANTE**

**Mayo de 2016**

**REF. NÚM.: ES 10/2015**

## **CONTACTOS**

Autoritat Catalana de la Competència  
Via Laietana, 60, 5a planta  
08003 Barcelona  
Tel: 93 552 81 60  
[autoritat.competencia@gencat.cat](mailto:autoritat.competencia@gencat.cat)  
[http://acco.gencat.cat/  
@competenciakat](http://acco.gencat.cat/@competenciakat)  
<https://telegram.me/competenciakat>

**Xavier Puig Soler**  
[xpuigs@gencat.cat](mailto:xpuigs@gencat.cat)  
[@xavipuigs](#)

**Susanna Grau Arnau**  
[sgrau@gencat.cat](mailto:sgrau@gencat.cat)  
[@susanna\\_grau](#)



<b>PRELIMINARES</b> .....	<b>4</b>
<b>1. ÚLTIMOS HITOS</b> .....	<b>5</b>
1.1. En Cataluña .....	5
1.2. En el Estado .....	8
1.3. En Europa .....	10
1.4. En el mundo .....	12
<b>2. CÓMO REGULAR LAS TRANSACCIONES ENTRE IGUALES (P2P)</b> .....	<b>12</b>
2.1. Elementos a considerar para regular el P2P .....	13
2.1.1. Descripción más detallada de este fenómeno .....	13
2.1.2. Las plataformas: una propuesta reguladora de éxito .....	14
2.1.3. Necesidad de la intervención pública.....	15
2.1.4. ¿A quién corresponde regular? .....	20
2.1.5. Revisión de la normativa general y sectorial .....	21
2.2. Regulación que posibilita las transacciones entre iguales (P2P).....	21
2.2.1. Revisión de la normativa de carácter general.....	21
2.2.2. Revisión de la normativa de carácter sectorial.....	22
2.3. Transportes terrestres y alojamiento.....	25
2.4. La regulación de las plataformas .....	25
2.4.1. Responsabilidad de las plataformas.....	26
2.4.2. Sistemas de reputación de las plataformas .....	26
2.4.3. Peer-ofereante.....	28
2.4.4. Relación entre la plataforma y el peer-ofereante.....	29
<b>3. OTRAS ACTUACIONES PÚBLICAS DINAMIZADORAS DEL P2P</b> .....	<b>30</b>
3.1. La Administración como demandante y oferente de bienes y servicios .....	30
3.1.1. La actuación neutra de la Administración como demandante.....	31
3.1.2. Recurso a los peers para el ofrecimiento de servicios.....	31
3.2. Cómo contribuir a la confianza entre peers .....	32
3.3. Mecanismo compensatorio.....	34
3.4. Ofrecimiento de servicios no proporcionados por el mercado .....	36
<b>4. CONCLUSIONES</b> .....	<b>36</b>



## PRELIMINARES

La Autoridad Catalana de la Competencia (en adelante, "ACCO") es un organismo de la Generalitat de Cataluña de carácter independiente, regulado por la Ley 1/2009 de 12 de febrero de la Autoridad Catalana de la Competencia, que, de conformidad con el art 2.1 de esta norma "tiene el objetivo de garantizar, mejorar y promover las condiciones de libre competencia y transparencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se ejercen principalmente en Cataluña"<sup>1</sup>.

A la vista de **la capacidad de los marketplaces** entendidos como aplicaciones para dispositivos móviles o sitios web que facilitan las transacciones, con o sin ánimo de lucro, entre particulares (P2P)<sup>2</sup> **de impactar en la estructura de mercado y alterar las condiciones de competencia** junto con la **innovación** inherente a los mismos, la ACCO consideró oportuno elaborar el Estudio "*Transacciones entre iguales (P2P) y competencia*"<sup>3</sup> que se hizo público en julio de 2014.

En el referido estudio se llevó a cabo, por una parte, **una aproximación al proceso de innovación consistente en la aparición de los marketplaces**<sup>4</sup> y, en particular, **a que facilitan que casi cualquier ciudadano pueda convertirse en oferente de bienes y servicios -infrautilizados o no**<sup>5</sup> - **a cambio de una remuneración** y, por otra parte, **se identificaron los principales beneficios** que representan **para consumidores y usuarios** (en términos de diversidad de cantidad y diversidad de oferta) **y los retos** que plantean. De tal forma que, la existencia de efectos positivos y negativos coloca los **poderes públicos** en la **dicotomía de trabajar para hacer posible el desarrollo de estas innovaciones o bien para obstaculizarlo**.

La **ACCO**, en atención de los beneficios que representa en términos de mayor competencia (y que muy probablemente revertirán en los consumidores y usuarios), **recomendó a los poderes públicos que trabajaran para hacer posible este tipo de iniciativas propiciando un entorno de mercado que posibilitara su desarrollo**, de modo que las **restricciones a la competencia** (entendidas como barreras a la entrada o requisitos para el ejercicio de la actividad por parte de los nuevos oferentes) **que se impusieran fueran únicamente las necesarias y proporcionadas**.

Desde julio del año 2014, esta realidad no ha dejado de estar presente en el debate desde diversos ámbitos (judicial, administración pública, político, ciudadanía...). Por esta circunstancia, junto con el hecho de que el anterior estudio constituía una primera aproximación a la cuestión de carácter descriptivo sobre la naturaleza de la misma y un posicionamiento general por parte de la ACCO favorable a trabajar para hacer posible esta

---

<sup>1</sup> Este documento se enmarca en la función de promoción de la competencia, tiene carácter divulgativo y, por tanto, las referencias a operadores concretos persiguen únicamente el objetivo de ilustrar la realidad a la que se quiere hacer mención, sin que en ningún caso supongan una validación de su actuación en términos de política de competencia.

<sup>2</sup> Todas las referencias hechas al concepto P2P a lo largo de este documento, si no se ha especificado de otro modo, hay que entenderlas como el servicio P2P profesionalizado (ánimo de lucro de quien presta en última instancia el servicio o vende el bien).

<sup>3</sup> <http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/ES-07-2014.-Transaccions-entre-iguals-P2P-i-competencia>.

<sup>4</sup> Para una aproximación más detallada a los *marketplaces* o al concepto de plataformas, se recomienda la lectura del siguiente blog especializado en la materia: <http://platformed.info/>, así como esta recopilación de artículos de la Harvard Business Review de abril de 2016 [https://hbr.org/insight-center/the-platform-economy?utm\\_campaign=HBR&utm\\_source=facebook&utm\\_medium=socialv](https://hbr.org/insight-center/the-platform-economy?utm_campaign=HBR&utm_source=facebook&utm_medium=socialv). En este sentido, también puede resultar de interés este curso: <https://www.coursera.org/learn/internetgiants>.

<sup>5</sup> La naturaleza de la actividad es la misma independientemente de si el bien que se utiliza se encuentra infrautilizado o no. Otra cosa es que específicamente se pueda considerar semánticamente que le corresponde el término economía colaborativa. El impacto económico de la actividad y los retos que plantea son los mismos independientemente de esta consideración.



nueva realidad beneficiosa en términos de competencia, se ha considerado **adecuado llevar a cabo un *paso adelante* y recoger de forma más específica algunas de las actuaciones que podrían llevar a cabo los poderes públicos para contribuir a hacer posible esta realidad.**

## 1. ÚLTIMOS HITOS

### 1.1. En Cataluña

En el ámbito parlamentario, como consecuencia de la Resolución 845/X del Parlamento de Cataluña de 12 de noviembre de 2014, se constituyó<sup>6</sup> la **Comisión de Estudio de las Políticas Públicas en Materia de Economía Colaborativa**<sup>7</sup>. El Parlamento de Cataluña en sesión celebrada el 23 de julio de 2015 aprobó las conclusiones que incluyen recomendaciones al gobierno tanto de carácter general como sectorial<sup>8</sup>. De las de carácter general, la ACCO considera especialmente positivas o interesantes:

*“[...] el compromiso con la economía colaborativa, y apoyar en la medida que se trata de una actividad que permite aumentar la libertad de elección tanto de consumidores como de oferentes [...]”* – Estas iniciativas permiten aumentar las posibilidades de elección de los consumidores y, por tanto, tal y como ya apuntaba el primer documento de la ACCO sobre esta materia, se alienta a los poderes públicos a trabajar para hacerlas posible.

*“IV. Impulsar una modificación de las normativas sectoriales [...]”* – Para propiciar el desarrollo de esta modalidad de actividad, se considera necesario llevar a cabo una revisión normativa, sector por sector, consistente en identificar las barreras en la entrada actualmente vigentes y valorar específicamente su necesidad y proporcionalidad. Así, habrá que promover la modificación de aquellos extremos de la normativa que no respondan adecuadamente a este análisis.

*“VIII. Implementar, por medio de la Agencia Catalana del Consumo y otros organismos, los programas de educación y aprendizaje sobre economía colaborativa para la garantía de los derechos de los consumidores.”* – Garantizar un adecuado conocimiento de los consumidores contribuye a una mejor protección autónoma de sus intereses.

*“X. Iniciar un proceso de debate público sobre el uso y el alcance de los datos obtenidos por las plataformas tecnológicas de intermediación, de acuerdo con la normativa en materia de protección de datos, tanto con el objetivo de facilitar datos (de forma convenientemente anonimizados) para la función estadística del Idescat como para la protección de datos y la privacidad de los usuarios de la economía colaborativa, con el objetivo de crear nuevos indicadores que permitan medir el impacto de la economía colaborativa más allá del producto interior bruto u otros indicadores macroeconómicos.”* – La ACCO comparte la apreciación sobre la necesidad de confeccionar nuevos indicadores adecuados a esta actividad, dados los rasgos claramente diferenciados respecto a la actividad tradicional.

*“XI. Impulsar un estudio social y de mercado para valorar las iniciativas de economía y consumo colaborativos que podría impulsar o promover la Administración.”* – Precisamente este trabajo nace con la intención de señalar diferentes iniciativas que podría llevar a cabo la

<sup>6</sup> <http://www.parlament.cat/document/dspcc/58251.pdf>.

<sup>7</sup> El entonces Presidente de la Autoridad Catalana de la Competencia, Sr. Arseni Gibert, compareció el 30 de junio de 2015: <http://www.parlament.cat/document/dspcc/150700.pdf> i <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/10b429.pdf>.

<sup>8</sup> <http://www.parlament.cat/activitat/bopc/10b661.pdf#page=35>.



Administración para impulsar la economía colaborativa, como favorecedora de la competencia.

Y en cuanto a las recomendaciones particulares:

*“I. En el ámbito de los alojamientos turísticos, regular el alquiler de habitaciones en vivienda habitual como una nueva modalidad de alojamiento [...]” y “II. En el ámbito del transporte, llevar a cabo una revisión de la normativa de la competencia de la Generalitat para facilitar el uso del coche multiusuario (carsharing) [...]”* - Tal y como ya se indicó en el documento de la ACCO *"Transacciones entre iguales (P2P) y competencia"*, no resulta positivo mantener en una situación de alegalidad las actividades que se desarrollan a través de estas plataformas, sino que hay que regularlas respetando los principios de la *better regulation*: necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión.

En el ámbito del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por acuerdo del Consejo Ejecutivo de 14 de octubre de 2014<sup>9</sup>, se instó al Departamento de Empresa y Empleo y el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, a través de la Secretaría de Empresa y Competitividad y de la Secretaría de Infraestructuras y Movilidad respectivamente, a que formularan una propuesta de regulación para la economía colaborativa en Cataluña. Todo ello para dar cumplimiento a la Resolución 776/X del Parlamento de Cataluña de 17 de septiembre de 2014<sup>10</sup>.

Aunque todavía no se ha hecho pública la propuesta de regulación indicada, en el Acuerdo de Gobierno de 14 de julio de 2015 ya se incluía que *“la Generalitat ordenará y regulará las nuevas modalidades de alojamiento turístico para simplificar y actualizar la normativa y regularizar las tipologías de alojamiento existentes”*<sup>11</sup>. Entre las modalidades que se regularían se encuentra la de las *“habitaciones en vivienda compartida”*. En cuanto a la regulación concreta que regía esta actividad, en el propio Acuerdo de Gobierno especifica que es necesario que el titular de la actividad:

- sea el propietario de la vivienda.
- esté empadronado.
- pernocte durante la estancia del usuario.

Además, *“el propietario deviene responsable de las infracciones y de incumplimiento de las obligaciones definidas en la normativa turística, de vivienda, de consumo, y municipal”*.

En cuanto a las condiciones de ejercicio de la actividad, el Acuerdo de Gobierno establece:

- *“sólo puede ceder un máximo de dos habitaciones”.*
- *“como máximo cuatro meses al año”.*
- *“el número de personas que pueden alojarse en estas habitaciones no puede superar el establecido en la cédula de habitabilidad del alojamiento”.*
- *“estancia de tiempo continuo igual o inferior a 31 días, o temporalmente para otros periodos si se comercializa o promociona en canales de oferta turística”.*
- *“las habitaciones deben disponer de ventilación exterior y estar suficientemente amuebladas para su ocupación inmediata”.*

<sup>9</sup> [http://www.govern.cat/pres\\_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/nota-premsa/276432/govern-inicia-proces-regular-leconomia-collaborativa-garantir-respecte-lliure-competencia-drets-consumidors.html](http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/nota-premsa/276432/govern-inicia-proces-regular-leconomia-collaborativa-garantir-respecte-lliure-competencia-drets-consumidors.html).

<sup>10</sup> <http://www.parlament.cat/document/nom/10b393.pdf>. En particular, de conformidad con el apartado IV. 1 g) de esta Resolución el Parlamento de Cataluña insta al gobierno a *“Establecer criterios para la regulación de la economía colaborativa (sharing economy), para garantizar la libre iniciativa empresarial, la libre competencia y la protección de los consumidores, y evitar situaciones de precariedad laboral encubierta, fraude fiscal, economía sumergida o afectación de las actividades económicas sobre la salud, el descanso y la convivencia en las zonas donde se llevan a cabo”*.

<sup>11</sup> [http://www.govern.cat/pres\\_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/5681/govern-regulara-noves-modalitats-dalotjament-turistic-simplificara-normativa.html](http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/govern/consell-executiu/acords-govern/5681/govern-regulara-noves-modalitats-dalotjament-turistic-simplificara-normativa.html).



- *“el titular debe permitir el uso del baño a los huéspedes y sólo podrá prestar servicio de desayuno”.*
- *“la vivienda debe estar debidamente señalizada con el distintivo o placa identificativa correspondiente”.*
- *“los ayuntamientos, en sus ordenanzas, deben prever este tipo de modalidad de alojamiento para que ésta se pueda llevar a cabo en el municipio correspondiente”.*

El Gobierno también compartió un documento explicativo sobre cuál sería el contenido de esta regulación<sup>12</sup> donde se precisa, por ejemplo, que *“Debe ser domicilio habitual y permanente de su titular”* y que *“Las habitaciones en vivienda compartida quedan sujetas al ámbito de aplicación del impuesto turístico”*.

Sin embargo, hay que mencionar que, mientras se llevan a cabo los trabajos expuestos, la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas<sup>13</sup> introdujo modificaciones en la Ley 19/2003, de 4 de julio, del taxi y en la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (art. 88 y 93) en el sentido de reforzar los respectivos regímenes sancionadores - no sólo para quien presta el servicio sin hacerlo conforme a la normativa, sino también incluyendo como nuevo sujeto responsable a quien hace publicidad<sup>14</sup>.

Por tanto, parece evidente que en Cataluña institucionalmente están haciendo esfuerzos para acercarse a la economía colaborativa, pero a la vez resulta innegable que se han introducido modificaciones normativas para reforzar la potestad sancionadora en aquellos sectores regulados donde la presencia de los *marketplaces*, que facilitan transacciones entre particulares, es especialmente relevante (alojamiento y transportes).

Las últimas aproximaciones en relación con esta materia se concentran en *“revisar[á] la normativa sectorial para actualizarla y regular la economía colaborativa ”* de conformidad con el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de 5 de abril de 2016<sup>15</sup> del cual resulta relevante destacar lo siguiente:

- *“la Generalitat está atenta a la revisión que la Comisión Europea está haciendo de la directiva de comercio electrónico y, en función de su contenido, decidirá si elabora una legislación específica sobre las plataformas de internet”.*
- *“en el plazo de un año el Gobierno irá materializando la revisión de su normativa sectorial, de manera que se incremente la seguridad jurídica, se garantice la competencia leal y se posibilite la convivencia entre las diferentes modalidades de prestación de servicios existentes dentro de cada sector”.*
- *“el Gobierno promoverá el establecimiento de acuerdos de colaboración con las plataformas de economía colaborativa que conectan oferta y demanda que tienen como finalidad aprovechar la trazabilidad que ofrece la tecnología para potenciar la información y la transparencia de las actividades que se realizan a través de las plataformas, y clarificar sus obligaciones como intermediarias”.*
- *“el acuerdo de Gobierno también promoverá la elaboración de un Código de buenas prácticas para la economía colaborativa el cual será un documento, de adscripción voluntaria, contribuirá a determinar unos estándares de calidad en cualquier actividad de economía colaborativa, y abordará aspectos como la resolución de conflictos o la transparencia”.*

<sup>12</sup> [http://www.govern.cat/pres\\_gov/AppJava/docrel/acord-govern/contingut/download/11785.htm?mode=static](http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/docrel/acord-govern/contingut/download/11785.htm?mode=static).

<sup>13</sup> <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6830/1410829.pdf>.

<sup>14</sup> Adicionalmente, se incrementan las cuantías de las sanciones (elevación de las multas coercitivas de 600 € hasta 10.000 € en el ámbito de los alojamientos turísticos y las sanciones muy graves de 2.500 a 6.000 € en el ámbito del taxi) así como las consecuencias de la infracción (se prevé la inmovilización del vehículo). Para más detalles, véase [http://www.ara.cat/premium/politica/Govern-prepara-vestit-Uber-Airbnb\\_0\\_1248475212.html](http://www.ara.cat/premium/politica/Govern-prepara-vestit-Uber-Airbnb_0_1248475212.html) i [http://cat.elpais.com/cat/2014/11/12/catalunya/1415825202\\_263447.html](http://cat.elpais.com/cat/2014/11/12/catalunya/1415825202_263447.html).

<sup>15</sup> [http://www.govern.cat/pres\\_gov/AppJava/docrel/acord-govern/contingut/download/12484.htm](http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/docrel/acord-govern/contingut/download/12484.htm).



- “la creación de una comisión interdepartamental que en el plazo de un año entregará al Gobierno un informe sobre la economía colaborativa en Cataluña, para su presentación al Parlamento”.

En el ámbito de Barcelona, también resulta relevante la aprobación inicial<sup>16</sup>, el pasado día 10 de marzo, del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT), circunstancia respecto a la que la ACCO ha elaborado y hecho públicas sus consideraciones<sup>17</sup>.

Desde una perspectiva más específica, se considera especialmente trascendente la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado Mercantil núm. 3 de Barcelona ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la demanda por competencia desleal presentada contra Uber<sup>18</sup>. El Magistrado apunta que para poder determinar si Uber debería disponer o no de autorización previa en materia de transporte, hay que aclarar cuál es la naturaleza de los servicios que ofrece (transporte, servicios propios de la sociedad de la información<sup>19</sup> o de un combinado de ambos). A destacar también que si la actuación de Uber es considerada propia del ámbito del transporte, quedaría excluida la aplicación de la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, "DSMI") en virtud de su artículo 2.2 d), de modo que no se podría aplicar el principio de libertad de establecimiento. Así pues, las cuestiones efectivamente planteadas consisten en determinar si la actividad de Uber, definida por el Magistrado como “*actividades, realizadas con carácter lucrativo, de intermediación entre el titular de un vehículo y la persona que necesita realizar un desplazamiento dentro de una ciudad, facilitando los medios informáticos - interfaz y aplicación de software-*” es un servicio de transporte y, por tanto, queda excluida de la DSMI o bien no se trata de un servicio de transporte y, por tanto, se le aplicaría la DSMI y el principio de libertad de establecimiento sin necesidad de disponer de ninguna autorización previa.

También en relación con la actividad de Uber, han aparecido noticias conforme la Inspección de Trabajo habría considerado que esta plataforma debería haber dado de alta en la Seguridad Social las personas que ofrecían materialmente este servicio, ya que los chóferes “*son trabajadores contratados después de una selección*”<sup>20</sup>.

## 1.2. En el Estado

A nivel nacional, destacar el auto del Juzgado Mercantil núm. 2 de Madrid, de 9 de diciembre de 2014<sup>21</sup>, en virtud del cual se estima la solicitud de medidas cautelares de la “*Asociación Madrileña del Taxi*” y se ordenaba el cese en España de la actividad de Uber en relación con el transporte de viajeros. En respuesta, esta empresa ha denunciado las trabas a operar en España ante la Comisión Europea<sup>22</sup>. No obstante, ha reiniciado recientemente su actividad,

<sup>16</sup> <http://premsa.bcn.cat/2016/03/10/barcelona-impulsa-la-regulacio-conjunta-de-tots-els-tipus-dalotjaments-turistics-de-la-ciutat/>; <http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2016/03/160310-DOSSIER-AI-PEUAT.pdf> i <http://www.ajuntamentbarcelonaprensa.info/download/PPTAI-RDPREMSA2.pdf>.

<sup>17</sup> OB 26/2016 – Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/Observacions-26-2016-PEUAT-Barcelona-versio-web-cast.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/Observacions-26-2016-PEUAT-Barcelona-versio-web-cast.pdf)

<sup>18</sup> <http://www.poderjudicial.es/stfls/SALA%20DE%20PRENSA/NOTAS%20DE%20PRENSA/929-014D2Providencia%20cuesti%C3%B3n%20prejudicial%20UBER.pdf> i la notícia: <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Archivo-de-notas-de-prensa/El-Juzgado-Mercantil-3-de-Barcelona-plantea-cuestion-prejudicial-al-Tribunal-de-la-UE-en-relacion-al-conflicto-de-UBER>.

<sup>19</sup> Regulados por la Directiva 98/34, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las normas relativas a los servicios de la sociedad de la información; así como por su desarrollo en España por medio de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

<sup>20</sup> [http://www.ara.cat/economia/Dues-resolucions-trontollar-dUber-conductor\\_0\\_1379262208.html](http://www.ara.cat/economia/Dues-resolucions-trontollar-dUber-conductor_0_1379262208.html).

<sup>21</sup> <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/12/09/9303b5a862d007ab075227d59c1ce28d.pdf>.

<sup>22</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2015/03/30/actualidad/1427743689\\_515738.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/03/30/actualidad/1427743689_515738.html).





si bien bajo la modalidad de vehículos con conductor (VTC) en la ciudad de Madrid<sup>23</sup>. En este sentido, mencionó que la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (en adelante, CNMC) hizo público el pasado 7 de abril de 2016 la interposición de recurso contencioso-administrativo contra determinadas restricciones a la competencia establecidas en la normativa de vehículos de alquiler con conductor (VTC)<sup>24</sup>.

En relación con el ámbito de las viviendas de uso turístico en el conjunto de España, resulta destacable el hecho de que la Agencia Estatal de Administración Tributaria mediante Resolución de 9 de marzo de 2015 aprobó las “*Directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2015*” en las que se hace referencia a la “*Realización de actuaciones en el sector de servicios enfocadas al descubrimiento de actividades y rentas ocultas en negocios de la economía sumergida. Entre otros, se actuará sobre los particulares que ceden de forma opaca total o parcialmente viviendas por internet u otras vías. De igual modo se actuará respecto de aquellas empresas turísticas regulares que no cumplen debidamente sus obligaciones fiscales. Asimismo, se realizarán actuaciones presenciales para la detección de alquileres irregulares no declarados*”<sup>25</sup>.

También en este ámbito, cabe destacar el *Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid*<sup>26</sup> en virtud del cual en su artículo 17.3 establece que “3. Las viviendas de uso turístico no podrán contratarse por un período inferior a cinco días y no podrán utilizarse como residencia permanente, ni alegar la condición de domicilio para impedir la acción de la inspección competente”. Esta norma ha sido impugnada por la CNMC<sup>27</sup>.

Específicamente desde el punto de vista de la política de competencia, la CNMC ha llevado a cabo una consulta pública sobre economía colaborativa que consta de tres etapas: (primera) “*Objetivos públicos que persigue la regulación*”, (segunda) “*Efectos de los nuevos modelos económicos sobre el mercado y la regulación*” y (tercera) “*Nuevos modelos y regulación*”<sup>28</sup>. La primera de las etapas finalizó el 27 de noviembre de 2014 y las otras dos, el 13 de enero de 2015. Así, el 11 de marzo de 2016 se hicieron públicas las “*Conclusiones preliminares del estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa*”<sup>29</sup> y se someten nuevamente a consulta pública hasta el 15 de abril de 2016<sup>30</sup>.

También la OCU, a finales de febrero de 2016, hizo público un interesante estudio sobre la economía colaborativa: “*Collaboration or business?*”<sup>31</sup>.

El PSOE ha presentado una solicitud de creación de una subcomisión, en el seno de la Comisión de Economía y Competitividad, para el análisis de la economía colaborativa, que ha sido recogida en la edición de 1 de abril de 2016 del “*Boletín oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados*”<sup>32</sup>.

<sup>23</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2016/03/29/actualidad/1459249748\\_399031.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/03/29/actualidad/1459249748_399031.html).

<sup>24</sup> [https://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/20160704\\_recurso\\_VTC\\_.pdf](https://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/20160704_recurso_VTC_.pdf).

<sup>25</sup> [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2603&lang=ca](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2603&lang=ca).

<sup>26</sup> <http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&idnorma=9771&word=S&wordperfect=N&pdf=S>.

<sup>27</sup> <http://www.cnmc.es/CNMC/Prensa/TabId/254/ArtMID/6629/ArticleID/1142/La-CNMC-recurre-el-Decreto-de-la-Comunidad-de-Madrid-que-regula-los-apartamentos-y-viviendas-de-uso-turistico.aspx>.

<sup>28</sup> <http://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx>.

<sup>29</sup> <https://docs.google.com/document/d/1n65MjUaTmRLuZCqTllqyWvobVqreR-iAzzs1mhxy2y0/edit?pref=2&pli=1>.

<sup>30</sup> <https://docs.google.com/forms/d/1pkWhvUJrfr4OOCxfumr7HOPGqyppGUzaLgt6AW2eIC4/viewform?c=0&w=1>.

<sup>31</sup> [http://www.ocu.org/organizacion/~media/lobbyandpressocu/images/que-hacemos/nuestras-acciones/2016/informe%20ocu%20economia%20colaborativa/informe%20ocu%20consumo%20colaborativo/collaboration%20or%20business\\_%20cc%20p2p%202016.pdf](http://www.ocu.org/organizacion/~media/lobbyandpressocu/images/que-hacemos/nuestras-acciones/2016/informe%20ocu%20economia%20colaborativa/informe%20ocu%20consumo%20colaborativo/collaboration%20or%20business_%20cc%20p2p%202016.pdf).

<sup>32</sup> [https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiNk7zN\\_I3MAhWFDZoKHeuNAa4QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.congreso.es%2Fpublic\\_oficiales%2FL11%2FCONG%2FBOCG%2FD%2FBOCG-11-D-44.PDF&usq=AFQjCNEXus0j\\_ydNBq4kHNSCJkqB45nkq&sig2=1IKnKRMoiUa3RUTx-IARtq](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiNk7zN_I3MAhWFDZoKHeuNAa4QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.congreso.es%2Fpublic_oficiales%2FL11%2FCONG%2FBOCG%2FD%2FBOCG-11-D-44.PDF&usq=AFQjCNEXus0j_ydNBq4kHNSCJkqB45nkq&sig2=1IKnKRMoiUa3RUTx-IARtq).



### 1.3. En Europa

A nivel europeo probablemente el factor más relevante ha sido la consulta pública sobre “online platforms” de la Comisión Europea que se llevó a cabo durante 13 semanas (entre el 24 de septiembre de 2015 y el 6 de enero de 2016), respecto a la cual comienzan a aparecer los primeros resultados, si bien anuncia que el documento final se hará público durante esta misma primavera<sup>33</sup>. Este análisis se enmarca en la estrategia del Mercado Digital Único<sup>34</sup>. Se especula que al mismo tiempo que se haga público el referido informe sobre plataformas digitales, también se den a conocer unas directrices en relación con la economía colaborativa<sup>35</sup>.

A nivel estatal, resulta de especial interés del documento publicado en el Reino Unido titulado “Unlocking the sharing economy. An independent review”<sup>36</sup> de noviembre de 2014. De este documento destacan diferentes aspectos, el primero que responde a una petición del “Minister of State for Business, Enterprise and Energy” (Rt Hon Matthew Hancock MP)<sup>37</sup>. El propio Ministro es quien firma el preámbulo, en el que se encuentra la siguiente declaración de principios:

*“El Reino Unido está abrazando nuevos modelos de negocio disruptivos que incrementan la competencia ofreciendo nuevos productos y experiencias para los consumidores. Mientras otros países y ciudades limitan las posibilidades de elección de los consumidores y la libertad de la población de llevar a cabo una mejor utilización de sus posesiones, nosotros lo abrazamos”<sup>38</sup>.*

Este documento (i) asume que el fenómeno es imposible de parar y que, al contrario, crece y seguirá creciendo a un ritmo vertiginoso; (ii) sostiene que la mejor estrategia es evaluar y aprovechar las posibilidades que ofrece como dinamizador de la economía, el empleo y la modernización del Reino Unido; y (iii) propone instrumentar políticas que conviertan el Reino Unido en el líder europeo en el tratamiento adecuado del fenómeno. Asimismo, reconoce la dificultad de abordar esta transformación, dado que se mezclan intereses contrapuestos que hay que tratar con habilidad, de forma equilibrada y en un ritmo idóneo, pero huyendo de políticas conservadoras y proteccionistas de los sectores afectados.

En marzo de 2015, el gobierno británico respondió al documento indicado en relación con las diferentes propuestas de actuación apuntadas en el mismo<sup>39</sup>. Asimismo, el gobierno del Reino Unido habría anunciado el incremento de la cantidad libre de impuestos por el alquiler de la residencia principal (de 4.250 £ a 7.500 £), así como la exención de los primeros 1.000 £ obtenidos a partir de comercio electrónico y los primeros 1.000 £ por ingresos obtenidos a partir del alquiler de vivienda, aunque no se trate de la residencia habitual<sup>40</sup>.

La “House of Lords” del Reino Unido ha publicado recientemente (abril de 2016) el documento “Online Platforms and the Digital Single Market”<sup>41</sup> y en el mismo se explicitan una

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-brief-results-public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries>.

<sup>34</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/online-platforms-digital-single-market>.

<sup>35</sup> <http://www.euractiv.com/section/digital/news/commission-guidance-on-sharing-economy-delayed-until-summer-break/>.

<sup>36</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-the-sharing-economy-independent-review>.

<sup>37</sup> “In September 2014, Matthew Hancock MP, the Business Minister, asked me to write a report on the sharing economy – and to make recommendations as to how the UK could become a global centre for this fast-growing sector”.

<sup>38</sup> Traducido del original en inglés: “The UK is embracing new, disruptive business models and challenger businesses that increase competition and offer new products and experiences for consumers. Where other countries and cities are closing down consumer choice, and limiting people’s freedom to make better use of their possessions, we are embracing it.”

<sup>39</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/414111/bis-15-172-government-response-to-the-independent-review-of-the-sharing-economy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414111/bis-15-172-government-response-to-the-independent-review-of-the-sharing-economy.pdf).

<sup>40</sup> <http://techcrunch.com/2016/03/17/uk-offers-tax-breaks-to-boost-sharing-economy/>.

<sup>41</sup> <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldecom/129/129.pdf>.



serie de recomendaciones, entre las que destaca la creación de un panel de expertos independientes que asista la Comisión Europea en relación con estas cuestiones.

A su vez, la “*Competition & Markets Authority*” (en adelante, la CMA), en un estudio de junio de 2015<sup>42</sup>, ha recogido los resultados de la consulta pública efectuada sobre la relevancia de las opiniones “*on-line*” y los comentarios de consumidores y usuarios como elementos a valorar para tomar decisiones de compra<sup>43</sup>. Asimismo, a principios de abril del año 2016, ha publicado una colección<sup>44</sup> con varios documentos<sup>45</sup> respecto a esta cuestión. Al margen de estas actuaciones desde la vertiente de promoción de la competencia, la CMA ha abierto tres expedientes en relación con esta cuestión<sup>46</sup>.

En materia de alojamiento, el Reino Unido también ha sido noticia por haber aprobado una ley, que introduce una excepción a la normativa de los años 70, según la cual, si el número de noches en que se utiliza un domicilio para alquileres de corta duración no supera las 90 en un año natural, no será necesario la obtención de ningún permiso<sup>47</sup>. Resulta también destacable la regulación de Francia<sup>48</sup> en relación con el alquiler de la residencia habitual. En concreto, en 2014 se aprobó la Ley Alur que modificó el Código de Turismo Francés en el sentido de eximir de obtener ningún tipo de autorización<sup>49</sup> para el alquiler de un espacio que forme parte de la residencia habitual si esta actividad se desarrolla un máximo de 4 meses (120 días/año)<sup>50</sup>.

En relación con la actividad de transporte<sup>51</sup>, se ha tenido constancia de que Uber habría sido objeto de órdenes judiciales de cese de su actividad en el servicio Uber POP en Bélgica, Francia<sup>52</sup>, Alemania y, tal como ya se ha mencionado, en España.

Por último, también se tiene noticia de que en Italia se estaría trabajando en una Ley sobre la economía colaborativa<sup>53</sup>.

<sup>42</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/436238/Online\\_reviews\\_and\\_endorsements.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436238/Online_reviews_and_endorsements.pdf).

<sup>43</sup> <https://www.gov.uk/cma-cases/online-reviews-and-endorsements>.

<sup>44</sup> <https://www.gov.uk/government/collections/online-reviews-and-endorsements-information-for-businesses>.

<sup>45</sup> Recomendaciones en resúmenes de 60 segundos: <https://www.gov.uk/government/publications/online-reviews-and-endorsements-advice-for-businesses>; Infografía: <https://www.flickr.com/photos/cma-gov-uk/25254580673/>; Carta abierta a los profesionales del marketing.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/512560/An\\_open\\_letter\\_to\\_marketing\\_department\\_s\\_marketing\\_agencies\\_and\\_their\\_clients.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512560/An_open_letter_to_marketing_department_s_marketing_agencies_and_their_clients.pdf); Carta abierta a los creadores de contenido.

<https://www.gov.uk/government/publications/online-reviews-and-endorsements-cma-letter-to-online-publishers>.

<sup>46</sup> Resumen de los tres casos: <https://www.gov.uk/government/news/cma-tackles-undisclosed-advertising-online>; las referencias a cada uno de los tres casos: <https://www.gov.uk/cma-cases/review-sites-handling-of-negative-reviews>; <https://www.gov.uk/cma-cases/potential-fake-online-reviews-search-engine-optimisation-company>; <https://www.gov.uk/cma-cases/online-endorsements-potential-non-disclosure>. También la *Federal Trade Commission* ha hecho público (marzo de 2016) dos casos sobre posibles problemas de incentivos en relación con opiniones expresadas en la red y que, por tanto, podían distorsionar indebidamente la percepción de los consumidores y usuarios.

<sup>47</sup> Punto 44 de la Ley de Desregulación de 2015: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/20/crossheading/housing-and-development/enacted>.

<sup>48</sup> <https://ecolaborativa.com/2016/03/20/francia-y-su-modelo-de-home-sharing/>.

<sup>49</sup> Artículo L324-1-1

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=479DD739ACA104642E600D741EE89BBA.tpdila17v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006158462&cidTexte=LEGITEXT000006074073&dateTexte=20160414](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=479DD739ACA104642E600D741EE89BBA.tpdila17v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006158462&cidTexte=LEGITEXT000006074073&dateTexte=20160414).

<sup>50</sup> De conformidad con el artículo 2 de la Ley 89-462 de 6 de julio de 1989

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?cidTexte=JORFTEXT00000509310&idArticle=LEGIARTI000006475019&dateTexte=&categorieLien=cid>.

<sup>51</sup> <http://www.reuters.com/article/2015/03/18/us-uber-germany-ban-idUSKBN0ME1L820150318>.

<sup>52</sup> Si bien se habría remitido la decisión a la más alta instancia de apelación y mientras tanto se permitiría nuevamente a Uber ofrecer el servicio Uber POP. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6464d39e-d932-11e4-b907-00144feab7de.html#axzz3WbJKsMP6>.

<sup>53</sup> <http://ipkitten.blogspot.com.es/2016/03/italy-to-adopt-first-sharing-economy-11.html?m=1>.



## 1.4. En el mundo

A nivel mundial, la respuesta de las autoridades frente al fenómeno de la economía colaborativa es diversa, ya que tanto han producido posicionamientos dirigidos a impedirla como a cuestionar únicamente aspectos concretos de la misma.

En particular, un pronunciamiento judicial de 16 de junio de 2015 en San Francisco<sup>54</sup> consideró que las personas que ofrecían el servicio de Uber deberían tener la condición de empleados de la compañía. En relación con este aspecto, Uber habría llegado a un acuerdo, previo pago de 100 millones de \$, en dos procedimientos judiciales para que los chóferes no fueran considerados empleados suyos<sup>55</sup>. Recientemente, han aparecido informaciones en el sentido de que Uber también tendrá que hacer frente a una denuncia por supuestamente haber vulnerado las normas de defensa de la competencia como consecuencia de una actuación de fijación de precios<sup>56</sup>.

En cuanto al alojamiento, resulta especialmente destacable el hecho de que en octubre del año 2014 se aprobó una regulación en San Francisco que permitía el alquiler de corta duración de viviendas particulares<sup>57</sup>, aunque con una serie de limitaciones<sup>58</sup> entre las que destaca que anualmente el alquiler sin el propietario viviendo se encuentra restringido a un máximo de 90 días anuales y se prohíbe esta actividad en segundas residencias.

El legislador de San Francisco habría optado por reconocer la actividad, pero con estas relevantes limitaciones, en un intento de mitigar las externalidades provocadas por la actividad que facilita la plataforma (en particular, el incremento de los precios de las viviendas dada la escasez de estas)<sup>59</sup>. En cierto modo, se habría buscado el equilibrio para permitir la actividad (permite que personas que quieran estos ingresos puedan obtenerlos y que quien demanda esta tipología de alojamiento también encuentre cierta oferta) aunque imponiendo limitaciones al ejercicio de la misma. Sin embargo, hay que poner de manifiesto que esta regulación no está exenta de críticas, entre las que resulta relevante su dificultad de aplicación práctica<sup>60</sup>.

## 2. CÓMO REGULAR LAS TRANSACCIONES ENTRE IGUALES (P2P)

Una vez efectuado un breve repaso a las cuestiones más relevantes que se han sucedido desde julio de 2014 en relación con los principales *marketplaces* que posibilitan las transacciones P2P, se dibujan **dos grandes líneas de respuesta por parte de las administraciones públicas** ya descritas en el estudio "*Transacciones entre iguales (P2P) y competencia*". Una, **la de limitar, restringir y prohibir la actividad de las empresas que operan en base a este modelo** (dada la falta de adecuación a la legalidad vigente) y otra, **la**

<sup>54</sup> <http://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1988&context=historical>.

<sup>55</sup> [http://www.ara.cat/economia/Uber-milions-conductors-considerats-empleats\\_0\\_1563443742.html](http://www.ara.cat/economia/Uber-milions-conductors-considerats-empleats_0_1563443742.html).

<sup>56</sup> [http://mobile.reuters.com/article/idUSKCN0WX2QU?feedType=RSS&feedName=topNews&utm\\_source=twitter](http://mobile.reuters.com/article/idUSKCN0WX2QU?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=twitter);

<http://arstechnica.com/tech-policy/2016/04/judge-calls-uber-algorithm-genius-green-lights-surge-pricing-lawsuit/>.

<sup>57</sup> <http://techcrunch.com/2014/10/07/san-francisco-airbnb/>.

<sup>58</sup> El inquilino debe (i) inscribirse en un registro público (coste = 50 \$); (ii) pagar tasas como si se tratara de un hotel; (iii) disponer de un seguro de al menos medio millón de \$ u ofrecerse a través de una plataforma que tenga esta cobertura y existe un régimen sancionador para el inquilino (llegando incluso a ser expulsado de la posibilidad de alquilar y, si se persiste, multas de hasta 1.000 \$/día).

<sup>59</sup> <http://www.sfexaminer.com/sanfrancisco/a-reasonable-airbnb-plan-for-the-city/Content?oid=2908423>.

<sup>60</sup> Por último, recoger que el legislador está planteando introducir modificaciones a esta regulación que consistirían, entre otras, en incrementar el número máximo de días anuales en que se permitiría alquilar las viviendas hasta 120 y se eliminaría la distinción entre los alquileres con el propietario viviendo y sin que éste viva.



**de trabajar para modificar la normativa y adaptarla a esta nueva realidad, para hacerla posible.**

La ACCO ya se posicionó claramente a favor de esta segunda opción, ya que la aparición de estas nuevas iniciativas empresariales “*presenta beneficios en términos de competencia, en concreto, mejoras en cantidad y diversidad de oferta y en las políticas de precios y comerciales*” de las cuales eventualmente pueden verse beneficiados los consumidores y usuarios.

O, en términos del “*Minister of State for Business, Enterprise and Energy*” (Rt Hon Matthew Hancock MP):

*“[...] los nuevos, modelos de negocio disruptivos [...] incrementan la competencia y ofrecen nuevos productos y experiencias para los consumidores”.*

La normativa vigente no tuvo en cuenta estas innovaciones (gran parte de la normativa hoy vigente data de un momento en que no se hacía un uso masivo de internet), dado que el propio concepto de “innovación” hace que sea difícil sino imposible de prever por el propio legislador. Así, como ya se indicó en el anterior documento, “*parece difícil que [la normativa vigente] pueda dar una respuesta satisfactoria. En otros términos, la regulación actual, en el mejor de los casos, no contemplará estas iniciativas, por lo que se situarán en un entorno de alegalidad y, en el resto de supuestos, caerán directamente en la ilegalidad*”.

Por lo tanto, quien pretende obstaculizar o frenar la introducción de estas nuevas iniciativas puede optar simplemente por no trabajar en adaptar la regulación a la nueva realidad, por lo que la condena en muchas ocasiones a una situación de alegalidad o ilegalidad que obviamente tiene una incidencia muy negativa en la actividad innovadora (muchos usuarios potenciales no hacen uso si no están seguros de la legalidad de los servicios innovadores).

Precisamente por este motivo, la ACCO, en coherencia con su posicionamiento inicial favorable a la implantación de estas iniciativas -vistos los beneficios que llevan asociados para la competencia-, hizo especial hincapié en recomendar el inicio de trabajos regulatorios que permitieran considerar legales estas nuevas iniciativas, ya fuera a partir del replanteo de la normativa vigente o el establecimiento de nueva normativa.

El presente documento toma esa recomendación como punto de partida para llevar a cabo un “paso adelante”. Un “**paso adelante**” que se ha considerado especialmente necesario vista la complejidad de la recomendación formulada<sup>61</sup> y que **consiste en apuntar las líneas generales de una regulación que reconozca la legalidad de estas nuevas iniciativas y por tanto, en última instancia, beneficie la competencia.**

## **2.1. Elementos a considerar para regular el P2P**

### *2.1.1. Descripción más detallada de este fenómeno*

Con carácter preliminar a llevar a cabo una actuación regulatoria es aconsejable trabajar para **conocer adecuadamente el objeto al que resultará de aplicación la normativa que se apruebe**. Esta recomendación general toma especial trascendencia cuando la materia a regular es algo nuevo, poco conocido y fruto de la innovación. En este sentido, podría ser

<sup>61</sup> En este sentido hay quien apunta que hay una “auténtica revolución legal”. [http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2016/03/27/56f2d149ca47413e248b459c.html?cid=SMBOSO22801&s\\_kw=twitter](http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2016/03/27/56f2d149ca47413e248b459c.html?cid=SMBOSO22801&s_kw=twitter).



razonable intentar aproximarse a esta realidad a través de especialistas en la materia y de los propios operadores.

Precisamente, el Parlamento de Cataluña actuó de esta manera y consideró adecuado constituir la "Comisión de Estudio de las Políticas Públicas en Materia de Economía Colaborativa", en el marco de la cual se invitó a tomar parte expertos y operadores de este ámbito.

Para conocer de forma precisa este fenómeno hay que cuantificarlo. Sin embargo, los indicadores preexistentes respecto a la actividad económica, como por ejemplo el PIB<sup>62</sup>, no capturan oportunamente los elementos que configuran esta nueva realidad fundamentada en microoperadores que ofrecen sus servicios a través de plataformas digitales. Esta falta de respuesta adecuada de los indicadores tradicionales se acentúa en aquellas actividades sin ánimo de lucro, en tanto que se fundamentan en la noción de compartir. Así, se vislumbra necesario **redefinir y/o crear nuevos índices<sup>63</sup> para poder medir este fenómeno adecuadamente<sup>64</sup>** (recomendación que la Comisión de Estudio de las Políticas Públicas en Materia de Economía Colaborativa efectuó al Gobierno).

### 2.1.2. Las plataformas: una propuesta reguladora de éxito

Las plataformas, lejos de representar entornos ausentes de regulación, constituyen entornos con un contenido normativo relevante, si bien es cierto que se trata de una aproximación reguladora diferente a la clásica, basada en la autorregulación.

Por poner sólo dos ejemplos, seguramente los más conocidos, Uber y Airbnb son ecosistemas fuertemente regulados. Uber introduce determinadas condiciones de acceso (requisitos previos para poder prestar el servicio, por ejemplo, en California, verifica los antecedentes penales)<sup>65</sup>, determina el precio (de forma dinámica a través de un algoritmo), evalúa los conductores por parte de los usuarios, etc. De forma similar, Airbnb, regula los mecanismos de pago, verifica la identidad de los usuarios, ofrece garantías a quien alquila el domicilio a través de su plataforma<sup>66</sup>, etc. Por tanto, esta autorregulación de las plataformas supone un establecimiento claro de las reglas del juego, tanto para oferentes como para demandantes, para poder operar a través de las mismas.

Por lo tanto, la discusión no debería limitarse a responder si es necesario regular o desregular estas actividades, sino que hay que ir más allá, dar un paso más y establecer: (i) **qué regulación es hoy en día necesaria** y (ii) **qué aspectos se pueden dejar en manos de las propias plataformas (autorregulación) y qué otros deben permanecer en la esfera pública**. En este último aspecto, se considera que **la autorregulación de las**

<sup>62</sup> El PIB es un indicador que genera cierta controversia y existen varias propuestas de medida alternativa: [http://www.eldiario.es/economia/alla-PIB-alternativas-medir-economia\\_0\\_494850626.html?utm\\_content=buffer1d653&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer?utm\\_content=buffer1d653&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.eldiario.es/economia/alla-PIB-alternativas-medir-economia_0_494850626.html?utm_content=buffer1d653&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer?utm_content=buffer1d653&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer); [http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2016/03/03/pib/?utm\\_content=buffera6dd4&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2016/03/03/pib/?utm_content=buffera6dd4&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer).

<sup>63</sup> En esta publicación para cada una de las 10 actividades que consideran configuran esta nueva economía se propone un índice que recoja el porcentaje de población que lo ha llevado a cabo en los últimos 6 meses multiplicado por el valor medio de la actividad realizada: [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/towards\\_an\\_index\\_of\\_the\\_collaborative\\_economy.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/towards_an_index_of_the_collaborative_economy.pdf).

<sup>64</sup> En la medida que se considera necesaria la creación de nuevos índices, podría ser interesante que estos se configuraran a partir de elementos valorados positivamente por el conjunto de la sociedad. Así por ejemplo, no está claro que los índices utilizados de forma generalizada hasta el momento sean el reflejo de lo que importa a la sociedad (por ejemplo, el PIB únicamente incorpora aspectos de producción y consumo, pero no otras cuestiones que podrían ser relevantes para una parte importante de la sociedad como podría ser el daño al medio ambiente).

<sup>65</sup> [http://www.cpuc.ca.gov/NR/rdonlyres/1788F1F1-EA38-4B68-B221-4116994F2252/0/TNC\\_App\\_Instrctns.pdf](http://www.cpuc.ca.gov/NR/rdonlyres/1788F1F1-EA38-4B68-B221-4116994F2252/0/TNC_App_Instrctns.pdf).

<sup>66</sup> <https://www.airbnb.es/guarantee>.



**plataformas está compitiendo con la regulación tradicional emanada de los poderes públicos.**

Las plataformas han sido más rápidas, ciertamente más que los legisladores tradicionales, a autorregularse de conformidad con las posibilidades que ofrece internet<sup>67</sup>. Su principal estrategia ha consistido en tratar de conseguir el máximo rendimiento de la interconexión entre oferentes y demandantes. Para hacerlo, la primera actuación que han llevado a cabo ha sido (precisamente lo que la ACCO ha promovido hace más de 6 años<sup>68</sup>) evaluar el impacto competitivo de la regulación, con el objetivo de exigir únicamente aquellos requisitos necesarios, proporcionados y que generan la mínima distorsión para ofrecer bienes o servicios.

Uber no exige ninguna licencia adicional al permiso de conducir. Entiende implícitamente que si alguien está capacitado para conducir en su ámbito particular también lo está si lo hace a cambio de una remuneración.

**El modelo de negocio de los *marketplaces*, de forma similar al objetivo de los poderes públicos<sup>69</sup>, se basa en buscar un equilibrio que permita dar las máximas facilidades a los *peers*-oferentes para generar actividad económica y, al mismo tiempo, velar por la adecuada protección de los *peers*-demandantes.** De hecho, sin demandantes, no existe actividad económica ni en general ni a través de las referidas plataformas<sup>70</sup>. En otros términos, las plataformas se han centrado en reducir las barreras a la entrada (facilitando el acceso a la actividad a los oferentes) y garantizar la protección de sus usuarios (potenciando la entrada de los demandados).

En resumen, las plataformas constituyen propuestas normativas en sí mismas y su éxito evidencia que los requisitos que supuestamente estarían incumpliendo (independientemente de la consideración estrictamente legal que corresponda) muy probablemente resulten innecesarios o desproporcionados, aunque se encuentren recogidos en la normativa vigente.

Dadas las consideraciones anteriores, se identifica como actuación primordial **emprender, con la máxima celeridad posible, un proceso global de revisión de las restricciones y cargas que impone la normativa.** Este proceso debe abarcar tanto los ámbitos donde ya operan las plataformas de base tecnológica como aquellos otros donde todavía no es así. **La reacción normativa debería encaminarse a nivelar el campo de juego -*level the playing field*- entre los nuevos oferentes y los operadores tradicionales** y, a la vez, debería propiciar un entorno normativo que permita compatibilizar la facilidad para ejercer una actividad económica y la debida protección de los consumidores y usuarios.

### **2.1.3. Necesidad de la intervención pública**

A la vista del funcionamiento exitoso de las plataformas como reguladores, hay que preguntarse si es necesario que los poderes públicos garanticen los derechos de los oferentes y demandantes que operan a través de las mismas. Para responder a esta cuestión, cabe tener en cuenta, como mínimo, las siguientes variables:

<sup>67</sup> <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/white-paper-regulation-the-internet-way-660>.

<sup>68</sup> [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxius/guia\\_aic\\_v17\\_08\\_10\\_final\\_esp.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/guia_aic_v17_08_10_final_esp.pdf)

<sup>69</sup> <http://www.oecd.org/sti/consumer/ECommerce-Recommendation-2016.pdf>.

<sup>70</sup> En este artículo de abril de 2016 -<https://hbr.org/2016/04/pipelines-platforms-and-the-new-rules-of-strategy>- , especialistas en estas plataformas indican que “la fuerza motor que hay detrás de la economía de internet [] se corresponde con las economías de escala por parte de la demanda”.



### 2.1.3.1. El papel clave de la competencia

A priori, las plataformas son las primeras interesadas en reconocer ventajas y garantías tanto a oferentes como demandantes, para maximizar las transacciones que se llevan a cabo a través suyo. Así, se podría plantear la falta de necesidad de una regulación pública al respecto.

Asimismo, resulta esperable que las plataformas compitan entre sí para reunir el máximo número de oferentes y demandantes y, en coherencia, es probable que esta rivalidad se traduzca en el ofrecimiento de las mejores condiciones posibles en ambas tipologías de usuarios. Por lo tanto, **la competencia entre plataformas puede ser la mejor garantía de que se reconozcan buenas condiciones a los participantes** en las mismas.

Al hilo de este planteamiento, surge la cuestión de cuándo se producirá competencia entre plataformas. A juicio de la ACCO, son condiciones necesarias para que se convierta en la competencia entre plataformas: (primero) que exista **un número suficiente de plataformas y** (segundo) que los oferentes y los demandantes puedan **cambiar de plataforma con facilidad** “*platform shopping*”.

Primero. En relación con el **número de plataformas**, no es clara la tendencia sobre si estas serán operadores dominantes o no. En particular, por una parte, se puede apuntar que los efectos de escala -en términos de publicidad- y los efectos de red<sup>71</sup> –más valor para los usuarios cuantos más usuarios hagan uso de una plataforma- que experimentan estos *marketplaces* los convierten en candidatos a ser operadores dominantes. Por otra parte, se puede considerar improbable que las plataformas se conviertan en operadores dominantes si se tiene presente que los oferentes podrían eventualmente sentirse atraídos para operar en otras plataformas con menos demanda potencial, pero, a la vez, con menos oferta y, por tanto, menos competencia entre oferentes.

Segundo. En relación con los **costes de cambio**, la facilidad de cambio entre plataformas actúa como un mecanismo de protección frente a una posible tentación de una plataforma de reducir las garantías a consumidores o demandantes, ya que, en tal caso, estos acudirán a una plataforma competidora.

No obstante, incluso en escenarios donde los costes de cambio no son teóricamente elevados, podría ser que los usuarios se muestren reticentes al cambio. Por ejemplo, si preguntamos cuántas personas han utilizado últimamente un buscador que no sea GOOGLE, la respuesta seguramente sería muy minoritaria y eso que su competencia se encuentra a un solo "clic" (basta escribir el nombre de otro buscador y pulsar).

En todo caso, la siguiente pregunta a formularse es: ¿realmente la competencia en el caso de las plataformas se encuentra a un "clic" de distancia? Esta cuestión se puede tratar de responder a través del análisis de la existencia de (i)

---

<sup>71</sup> Hay dos tipos de efectos de red: los directos (cuantos más usuarios conocen una plataforma, para los oferentes es más fácil dar a conocer sus servicios y para los demandantes es más fácil obtener satisfacción a las necesidades) y los indirectos (un buscador mejora a medida que el número de usuarios crece. El algoritmo aprende). Los efectos de red se pueden retroalimentar. Por ejemplo, en el caso del servicio de transporte por carretera en la medida que haya más demanda habrá más oferta, por lo que el sistema resultará más atractivo tanto para los consumidores (menor tiempo de espera para el servicio) como para los oferentes (mayor demanda y por lo tanto menos tiempo de espera entre servicios) e incluso para la propia plataforma, ya que al tener más actividad podrá plantearse la rebaja de las comisiones que cobra (compensadas por un volumen superior de transacciones). Esta interesante explicación se basa en un ejemplo extraído del libro “Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy--And How to Make Them Work for You” de los autores Sangeet Paul Choudary, Marshall. W. Van Alstyne y Geoffrey G. Parker.





mecanismos explícitos que dificultan el cambio de uso de una plataforma por otra, así como de la posible existencia de (ii) mecanismos implícitos.

- i. Mecanismos explícitos. Se podría dar el caso de que una plataforma ofreciera valiosos instrumentos a los *peers*-oferentes y, a cambio, les exigiera trabajar en exclusiva para la misma.

Si una plataforma invierte recursos en formar a los *peers*-oferentes (pagando cursos de formación para ellos), parece lógico que quiera impedir que otra plataforma competidora se aproveche de esta formación. Por tanto, si no se impide esta utilización, es posible que la plataforma deje de ofrecer los cursos en cuestión<sup>72</sup>.

- ii. Mecanismos implícitos. Estos son los más comunes, generalmente operan de forma acumulativa y presentan el efecto de incrementar la fidelidad del usuario (oferente o demandante) a una plataforma.

Los oferentes se crean una reputación a partir de las interacciones con una plataforma, por lo que cambiar de plataforma les puede suponer tener que construir de nuevo la reputación. De forma similar, en aquellas plataformas que aplican un algoritmo -que va afinando progresivamente el perfil de los gustos del usuario-, los consumidores ven como su experiencia de usuario mejora progresivamente, ya que a medida que interactúan con la plataforma el referido algoritmo va perfeccionando el perfil y, por tanto, cada vez ofrece resultados más particularizados.

Sin embargo, ya existen iniciativas como TRAITY que hacen posible que la reputación de los usuarios (ya sea como oferentes o demandantes) se configure a partir de las interacciones que lleven a cabo en cualquiera de las plataformas. Este tipo de iniciativa contribuye a rebajar los costes de cambio entre plataformas y, por tanto, facilitan la competencia entre plataformas.

La existencia **de varias plataformas con unos costes de cambio reducidos supone un entorno en el que la competencia podría contribuir notablemente a garantizar la protección de los *peers*** tanto desde la vertiente de oferentes como de demandantes. No obstante, **en un escenario de una única plataforma pueden existir otras presiones competitivas que también pueden constituir una fuente de garantía para los *peers***. Este sería el caso de la competencia que ejercen:

- Por un lado, **el demandante que contrata directamente con el oferente sin hacer uso de la plataforma**. Este es un elemento que no ha sido muy analizado cuando se ha estudiado la actividad de estas plataformas.

---

<sup>72</sup> Diferentes autoridades de competencia se han pronunciado sobre las llamadas cláusulas MFN (Most-Favoured-Nation). Estas cláusulas limitan la posibilidad de que un oferente proporcione unas condiciones mejores a otro agente. Por ejemplo, en el caso de los alojamientos, BOOKING habría establecido cláusulas de este tipo en sus contratos para garantizar que el esfuerzo que lleva a cabo anunciando un determinado hotel no es capitalizado por otra plataforma y que por tanto, pueda ofrecer precios más económicos. En concreto, hay dos tipos de cláusulas: las amplias y las estrechas. Las amplias son aquellas en las que, en este caso, BOOKING obligaría a los hoteles a no ofrecer precios más baratos en ninguna otra plataforma. Las estrechas consistirían en impedir que el propio hotel ofreciera precios más baratos. Los defensores de estas cláusulas sostienen que es la única (o mejor) manera para que estos portales puedan garantizar el retorno de la inversión que llevan a cabo, ya que en ausencia de las mismas, cuando un usuario de internet conociera un determinado alojamiento a través de esta plataforma le costaría muy poco verificar el precio si contrata directamente en el hotel o lo hace a través de una plataforma competidora. No obstante, resultan también evidentes los problemas de competencia que las mismas suscitan (limitando la posibilidad de que los consumidores o usuarios puedan encontrar ese alojamiento a un precio diferente independientemente del canal de contratación). Se han pronunciado diferentes autoridades de competencia sobre la materia. En 2013, las autoridades de competencia francesa, sueca e italiana (coordinadas por la Comisión Europea) aceptaron los compromisos ofrecidos por BOOKING de eliminar las cláusulas amplias (las que afectan a otras plataformas de promoción de alojamientos) <https://webgate.ec.europa.eu/multisite/ecn-brief/en/content/french-italian-and-swedish-competition-authorities-accept-commitments-offered-booking.com>. No obstante, el gobierno francés a través de la Loi Macron habría prohibido las cláusulas estrechas. En Italia, se está tramitando una ley en sentido similar y el Bundeskartellamt también consideró restrictivas el uso de estas cláusulas:

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2015/23\\_12\\_2015\\_Booking.com.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2015/23_12_2015_Booking.com.html)



¿Qué sucede cuando un usuario localiza a través de una plataforma un alojamiento que encaja con sus necesidades para pasar las vacaciones? La cuestión que inmediatamente se plantea es: ¿todavía desea hacer la transacción a través de la plataforma -aunque sabe que el precio final incluirá la comisión de ésta- o bien decide prescindir de ella y contactar directamente con el oferente?

- Por otra parte, **el potencial demandante que satisface él mismo sus necesidades**<sup>73</sup> sin tener que recurrir a un tercero (sea o no plataforma). En este sentido, cabe indicar que las evoluciones tecnológicas están aportando una creciente capacidad para atender las propias necesidades.

En cuanto a las presiones competitivas que ejerce el empoderamiento del ciudadano, la ACCO ha estudiado las implicaciones en términos de competencia de la actividad de autoconsumo energético (entendido como la capacidad de generar energía a título, incluso, doméstico)<sup>74</sup>.

### 2.1.3.2. ¿Puede la competencia sustituir la regulación?

La competencia es un elemento necesario y especialmente relevante a promover y monitorear, ya que a mayor competencia, más se garantizan los derechos de los usuarios que operan a través de las plataformas. De todos modos, resulta pertinente preguntarse si en un escenario con competencia suficiente entre plataformas, para captar usuarios oferentes y demandantes, y/o entre plataforma y oferentes, sería innecesaria toda intervención regulatoria pública.

La respuesta es que la **existencia de un elevado nivel de competencia reduce significativamente la necesidad de la intervención de los poderes públicos, pero no la elimina completamente**. Y es que la protección de los usuarios de la plataforma tiene que ver nuevamente con dos tipos de elementos: (i) aquellos que son evidentes y fácilmente controlables por los usuarios y (ii) aquellos otros que los usuarios difícilmente pueden verificar y por tanto valorar -asimetrías informativas.

Así, **la competencia entre plataformas puede suponer una solución óptima y eficiente en relación con aquellos elementos que son verificables por parte de los propios usuarios**. Hecho que incentivará a las plataformas a ser muy cuidadosas respecto de aquellos elementos observables.

Los usuarios pueden percibir y valorar la calidad global de un hotel o de un restaurante. De hecho, seguramente se encuentran en mejor situación para hacerlo que no la propia administración, dado que los propios usuarios configuran en sí mismos un equipo inspector superior al que cualquier administración podría organizar y financiar. Así, mientras una administración puede enviar puntualmente un inspector, cualquier usuario que acuda a un hotel o un restaurante puede valorar y hacer pública su valoración<sup>75</sup>.

**En cambio**, una situación de competencia vigorosa **puede no ser suficiente** en relación con aquellos aspectos de más difícil comprobación o verificación; es decir, **cuando nos encontramos ante un problema de asimetría informativa** (fallo de mercado).

<sup>73</sup> La CEO de TASKRABBIT afirma en esta entrevista que percibe como principal competidor los propios usuarios de la plataforma por si optan por asumir ellos mismos las tareas <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/03/11/the-sharing-economy-has-redefined-cars-and-homes-up-next-work/>.

<sup>74</sup> Para más detalles, véase: <http://acco.gencat.cat/ca/detall/noticia/LACCO-fa-publicues-unes-observacions-sobre-lautoconsum-electric-i-la-competencia>.

<sup>75</sup> <https://mewe.org> Solución de inspección P2P citada en el artículo <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/white-paper-regulation-the-internet-way-660>



Por ejemplo, imaginemos que un *marketplace* dedicado al transporte terrestre de viajeros proporcionara a sus *peers*-oferentes vehículos para garantizar un determinado estándar de calidad. En el caso de que hubiera competencia vigorosa con otras plataformas, podría verse tentado a cambiar de aceite en la frecuencia necesaria, ya que esta es una característica que difícilmente puede ser valorada por los usuarios y este ahorro permitiría reducir el precio del servicio que es una característica más fácilmente identificable. En otros términos, se trataría de una carrera para reducir la calidad de elementos de difícil apreciación *-race to the bottom*. Así pues, en caso de que se considerara necesario<sup>76</sup> garantizar un mínimo de revisiones anuales del aceite, sería importante que la administración dedicara los recursos necesarios para hacerlo<sup>77</sup>.

Por último, precisó que este problema de asimetría informativa no sólo se produce en relación con la calidad del servicio, sino respecto de las características de quien está ofreciendo este servicio (identidad, intenciones y conocimientos).

### 2.1.3.3. ¿Puede la reputación sustituir la regulación?

A menudo se afirma que la reputación puede actuar como sustitutivo de la regulación. Para valorar la exactitud de esta afirmación es necesario en primer lugar definir el concepto "reputación". En el ámbito de los *marketplaces* la reputación se configura principalmente a partir de las opiniones de los propios usuarios. Así pues, resulta de aplicación la reflexión previa sobre las posibilidades de verificación por parte de los propios *peers*, con lo que **la reputación puede sustituir esa "regulación" que se encuentra relacionada con aspectos fácilmente controlables por los propios usuarios, pero no, en cambio, la regulación de ámbitos difícilmente apreciables por los usuarios**<sup>78</sup>.

En cualquier caso, hay que garantizar que la reputación se configura teniendo en cuenta las diferentes variables que intervienen en la prestación que se valora<sup>79</sup>:

Imaginemos que la reputación de los médicos fuera configurada por los usuarios. Podría darse el caso de que los usuarios no sepan ponderar adecuadamente por la dificultad de la intervención que debe llevar a cabo el facultativo. Así pues, podría suceder que tuviera mejor puntuación el médico que llevara a cabo las intervenciones más sencillas respecto a aquel que asume las más complicadas.

En esta línea, **hay que garantizar que la actuación de la plataforma es neutral**, ya que no se puede desatender que la plataforma puede tener incentivos al intentar soslayar las opiniones en sentido positivo (se producirán un mayor número de transacciones en la misma y, por tanto, obtendrá más comisiones o interacciones que monetizará mediante publicidad u otras estrategias).

### 2.1.3.4. Externalidades negativas

Lo que muy probablemente no regulan los *marketplaces* son las externalidades negativas -otro fallo de mercado- que generan la actividad que propician (siempre que la existencia de las mismas no les pueda repercutir en su actividad). En otros términos, es probable

<sup>76</sup> No existe consenso en que esta obligación fuera necesaria si se considera suficiente seguro un vehículo una vez ha superado la inspección técnica de vehículos. Por tanto, se trata de un ejemplo ficticio con el único objetivo de resultar ilustrativo.

<sup>77</sup> La competencia, en los casos en que la calidad no se aprecia fácilmente, no está siempre positivamente correlacionada con la calidad: <http://blog.oup.com/2015/07/competition-quality-law/> i <http://antitrust.oxfordjournals.org/content/early/2015/06/30/jaenfo.jnv023>.

<sup>78</sup> <https://privacyassociation.org/news/a/in-the-sharing-economy-could-reputation-replace-regulation/>.

<sup>79</sup> <http://www.kevinmd.com/blog/2015/07/when-a-bad-surgeon-is-the-one-you-want-propublica-introduces-a-paradox.html>.



que los *marketplaces* no regulen las externalidades que genera su actividad simplemente por el hecho de que no tienen ningún incentivo en hacerlo. En cambio, los poderes públicos, en calidad de garantes del interés general, se encuentran probablemente en una mejor posición que estas plataformas para tratar de aminorar estas externalidades negativas.

Las externalidades negativas (efectos negativos para terceros) que derivan de la actividad que desarrollan estos *marketplaces* se pueden clasificar en dos grandes categorías (i) congestión y (ii) otras molestias para terceros. La congestión es atribuible a un efecto acumulativo, en conjunto, de los oferentes, mientras que las molestias a terceros pueden responder a una actuación negligente por parte de un oferente concreto.

Si la oferta de viviendas para un alquiler de corta duración se concentra especialmente en una determinada zona se puede producir un problema de congestión. Similarmente, si todo el mundo quiere llevar a cabo una actividad de transporte de viajeros por carretera, es posible que las propias calles y carreteras se colapsen. Precisamente la cuestión de la congestión ha sido uno de los motivos alegados en California por considerar que aplicaciones como Uber no son sólo una aplicación, sino empresas de transportes "*Transportation Networks Company*", ya que inciden en el transporte.

Muy diferentes son las situaciones en que un vecino de un bloque de viviendas alquila su piso por pocos días y el arrendatario genera molestias a los vecinos.

#### 2.1.3.5. Servicio público (o servicios de interés público)

Por último, para **determinar el grado de intervención de los poderes públicos en cierta actividad económica hay que tener en cuenta si esa debería recibir o no la consideración de servicio público** (o de interés público). En caso de que fuera así, quizá estaría justificada su regulación por parte de los poderes públicos, a fin de asegurar los intereses públicos inherentes al mismo.

Uber, para tratar de conseguir que la cantidad de oferta en cada momento sea lo más similar posible a la demanda del servicio, utiliza un algoritmo que hace que el precio del servicio fluctúe<sup>80</sup>. Este sistema ha recibido duras críticas, ya que en situaciones de crisis<sup>81</sup> o de muy alta demanda<sup>82</sup> el precio del servicio incrementa significativamente (a diferencia de LYFT, Uber no fija con carácter general un límite de incremento<sup>83</sup> si bien, en determinadas circunstancias, sí limita el precio<sup>84</sup>).

#### 2.1.4. *¿A quién corresponde regular?*

Una vez expuesto que en determinados supuestos se considera necesaria la regulación pública de la actividad, habría que valorar cuál es el legislador mejor situado para emprender esta tarea. La percepción de la ACCO es que la regulación general debería provenir del estamento territorial superior para facilitar a nivel global la actuación a estos agentes económicos. Así, a nivel europeo se deberían establecer las condiciones generales a partir de las cuales las plataformas deberían poder operar en el mercado. No obstante, existe una serie de particularidades de ámbito local o regional que una regulación proveniente de un

<sup>80</sup> Si bien como ya se ha apuntado, este sistema podría ser constitutivo de una infracción en materia de defensa de la competencia al afectar eventualmente a una pluralidad de operadores independientes.

<sup>81</sup> Poco después de que unos asaltantes cogieran rehenes en Australia, y en pleno proceso de evacuación de la zona, los precios de Uber habrían disparado.

<sup>82</sup> <http://kron4.com/2016/01/02/uber-customers-furious-after-new-years-eve-price-surge/>.

<sup>83</sup> Lyft limitaría el incremento de precios al doble de lo habitual <http://abcnews.go.com/US/avoid-surge-pricing-uber-lyft-years/story?id=36034842>.

<sup>84</sup> <http://www.nydailynews.com/new-york/uber-agrees-cap-surge-pricing-nyc-snowstorm-article-1.2506684>.



estamento territorial tan alejado muy probablemente no podrá atender satisfactoriamente. Por tanto, se entiende adecuado que los poderes públicos más cercanos (locales o autonómico) establezcan algunas condiciones adicionales referentes al ejercicio de la actividad. En definitiva, la ACCO considera que **una acción reguladora de carácter GLOBAL (global + local) podría aportar una buena aproximación normativa a este fenómeno.**

### **2.1.5. Revisión de la normativa general y sectorial**

En cualquier caso, con independencia del estamento competente, la ACCO es de la opinión que no sería suficiente una regulación transversal de la "economía colaborativa", sino que resultaría pertinente una **revisión de la normativa de carácter general** (especialmente en el ámbito laboral y fiscal) que haga posible que las personas puedan convertirse en microoferentes con las máximas facilidades. Si no se llevan a cabo modificaciones en esta línea, se hace más difícil la existencia de las plataformas, que como se apuntó en el primer documento de la ACCO sobre la cuestión, comportaba más variedad de oferta, más competencia y, por tanto, más beneficios para los consumidores y usuarios. Y adicionalmente, una aproximación sectorial -tal y como apunta el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de 5 de abril de 2016- que supusiera un **replanteamiento de la normativa de carácter sectorial** para adecuarla a la nueva realidad que configura la existencia de internet.

## **2.2. Regulación que posibilita las transacciones entre iguales (P2P)**

### **2.2.1. Revisión de la normativa de carácter general**

Tal como se ha apuntado anteriormente, la ACCO considera que la nueva realidad conformada por los *marketplaces* y las transacciones *P2P* conlleva que sea necesario revisar y, por tanto, reformar las normativas de ámbito general o transversal vigentes (normativa laboral, fiscal, etc.).

No obstante, en este punto se quiere hacer mención especial al ámbito tributario, un aspecto que ya se indicó en el primer estudio "Transacciones entre iguales (P2P) y competencia", dado que el desarrollo de esta actividad puede constituir un impedimento efectivo o puede comportar que se lleve a cabo con opacidad fiscal.

Actualmente la regulación de los autónomos<sup>85</sup> impone una obligación de abono de una cantidad fija con independencia del volumen de ingresos efectivamente obtenidos. Esta circunstancia puede convertirse en una barrera insalvable o puede implicar un porcentaje muy elevado de los ingresos obtenidos por el *peer*. Así, desde el momento en que las transacciones quedan registradas, parece que no debería existir impedimento para establecer una tributación proporcional a los ingresos efectivamente obtenidos. Si se optara por una tributación proporcional, no sería necesario efectuar obligatoriamente una distinción entre una actividad profesional y una que no lo es, evitando así:

---

<sup>85</sup> Hay quien considera que resultaría conveniente "crear" una nueva figura, la del "*independent worker*", en la medida que su relación con las plataformas presenta nociones propias de una relación laboral y otras de una relación entre la empresa que realiza un encargo y un autónomo que la lleva a cabo. [http://www.hamiltonproject.org/papers/modernizing\\_labor\\_laws\\_for\\_twenty\\_first\\_century\\_work\\_independent\\_worker?utm\\_content=buffer14134&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](http://www.hamiltonproject.org/papers/modernizing_labor_laws_for_twenty_first_century_work_independent_worker?utm_content=buffer14134&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer).



- La arbitrariedad en esta determinación (¿por qué no es profesional quien alquila su vivienda 20 días/año y lo es quien lo alquila 21 días/año?);
- El error en el salto (el incremento de ingresos derivados de alquilar la vivienda un día más al año -de 20 a 21- podría implicar un coste tributario superior al incremento de renta obtenido, desincentivando así a que alguien alquile su vivienda por un número de días superior pero muy cercano a 20);
- La distinción entre figuras que compiten entre sí (nuevos minioperadores respecto a operadores tradicionales) y que probablemente conduciría a un trato discriminatorio que podría acarrear problemas de competencia. Se considera más adecuado establecer una normativa que resulte proporcional a múltiples realidades, como la ITV que la deben pasar todos los vehículos independientemente del uso que se haga, por lo que no tiene sentido que se exima a quien utiliza el vehículo con menor frecuencia.

Esta problemática se agrava si se piensa en el efecto agregado (el conjunto de los *peers*) de la exención de cierto nivel de actividad, ya que esta puede expulsar del mercado los oferentes tradicionales.

Más allá de los dos ámbitos apuntados, no es descartable la pertinencia de revisar otras normativas de ámbito transversal -incluida la normativa de competencia- como consecuencia de la realidad que constituye la *iconomy* (o economía de internet).

## 2.2.2. *Revisión de la normativa de carácter sectorial*

### 2.2.2.1. La adaptación a una realidad caracterizada por internet

Seguramente es conveniente no sólo revisar **la normativa** en base a la aparición de plataformas que hacen más fácil las transacciones entre iguales, sino que **hay que adaptarla a una nueva realidad cada vez más influenciada por el uso masivo de internet.**

En algunos de los últimos documentos de promoción de la competencia de la ACCO se ha analizado la normativa que contiene restricciones en los usos del suelo<sup>86</sup> y la normativa comercial catalana<sup>87</sup>. En ambos casos se ha detectado que no se ha tenido suficientemente en cuenta las presiones competitivas que ejerce la economía digital.

### 2.2.2.2. Revisión de las cargas

La regulación sectorial debería imponer unas obligaciones similares a todos los operadores (tanto plataformas como operadores tradicionales) y, por tanto, **propiciar una nivelación del terreno de juego "level the playing field"**. Esta tarea es especialmente relevante a la vista que los operadores tradicionales y los *marketplaces/peers*-oferentes compiten en cierta medida.

<sup>86</sup> Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia de diciembre de 2014: [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/ES\\_8\\_2014\\_USOS\\_DEL\\_SOL\\_ESP.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf).

<sup>87</sup> Informe de Regulación I 21/2015 Anteproyecto de Ley de Comercio, servicios y ferias [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/IR-21-2015-Avantprojecte-llei-comerc\\_CAST.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/IR-21-2015-Avantprojecte-llei-comerc_CAST.pdf)



No se debe presuponer que hay que regular todos los aspectos de la actividad económica, ya que por definición con la regulación se impondrán unas cargas a los operadores que dificultarán su actividad. De hecho, el primer coste para el operador será conocer la normativa que le resulta de aplicación. Este análisis previo es especialmente necesario dado que, si se imponen trabas a estos nuevos modelos, los mismos pueden evolucionar, aún más rápidamente, hacia modelos mucho más descentralizados respecto a los que resultaría incluso más difícil su control.

El Sr. Albert Cañigüeral apuntó<sup>88</sup> en su comparecencia en el Parlamento de Cataluña del día 21 de abril de 2015 que todavía estábamos viendo una primera versión de *marketplaces* muy centralizada (Uber o Airbnb son empresas como las conocemos hasta hoy en día) pero que ya están apareciendo operadores cada vez más descentralizados (como GOTE<sup>89</sup>, cuyos beneficiarios son una colectividad o como OPENBAZAAR<sup>90</sup>) y versiones distribuidas (como Bitcoin, donde el servicio individual es proporcionado por los propios nodos de la red de forma colectiva o proyectos, o como TOR, que permite acceder a internet de forma anónima gracias a la propia red generada por sus usuarios).

### 2.2.2.3. Asimetrías informativas

Corresponde, sector a sector, analizar e intentar corregir las asimetrías informativas que eventualmente se detecten.

Se pueden fijar administrativamente las tarifas del transporte terrestre de viajeros en trayectos del aeropuerto al centro de la ciudad para proteger a los turistas que pueden sufrir un grado superior de asimetría informativa que los usuarios locales, pero liberalizar las tarifas en relación con el resto de trayectos.<sup>91</sup>

### 2.2.2.4. Externalidades negativas

No se puede descartar que determinadas actividades englobadas en el concepto de economía colaborativa generen externalidades negativas. Así, por ejemplo, en el ámbito del transporte podrían causar problemas de saturación y contaminación excesiva y en el sector del alojamiento de corta duración, se podrían generar molestias a los vecinos, así como provocar la desnaturalización de algunos de los barrios.

**Una propuesta interesante para abordar la problemática de las externalidades negativas** es la del Sr. Stephen R. Miller<sup>92</sup> publicada el octubre del año 2014<sup>93</sup> en el

<sup>88</sup> Minuto 9 [http://www.parlament.cat/web/actualitat/canal-parlament/sequencia/videos?p\\_cp1=7458222&p\\_cp2=7458358&p\\_cp3=7458363](http://www.parlament.cat/web/actualitat/canal-parlament/sequencia/videos?p_cp1=7458222&p_cp2=7458358&p_cp3=7458363).

<sup>89</sup> <https://goteo.org/faq/>.

<sup>90</sup> <https://blog.openbazaar.org/what-is-openbazaar/>

<sup>91</sup> Si bien es posible que ni siquiera sea necesaria una intervención administrativa en relación con estos trayectos dado que las propias plataformas, mediante los sistemas de geolocalización, pueden actuar como garantes de los usuarios.

<sup>92</sup> Si bien estos mecanismos no son nuevos y han sido utilizados para combatir otras externalidades negativas como la contaminación. Entre ellos se encontrarían el European Union Emissions Trading Scheme (EU ETS) –implantado desde el año 2005 y previsto hasta al menos el año 2028- [https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Union\\_Emission\\_Trading\\_Scheme](https://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_Emission_Trading_Scheme), el Acid Rain Program [https://en.wikipedia.org/wiki/Acid\\_Rain\\_Program](https://en.wikipedia.org/wiki/Acid_Rain_Program) –a nivel de EE. UU. e implementado en 1990-, el RECLAIM

(Regional Clean Air Incentives Market) de California –que opera desde el año 1994-

[https://en.wikipedia.org/wiki/Acid\\_Rain\\_Program](https://en.wikipedia.org/wiki/Acid_Rain_Program) y el Chicago Climate Exchange

[https://en.wikipedia.org/wiki/Chicago\\_Climate\\_Exchange](https://en.wikipedia.org/wiki/Chicago_Climate_Exchange). Asimismo, también se han utilizado como instrumento para preservar determinadas zonas del desarrollo urbanístico a través de la figura de los “derechos de desarrollo” (se entiende que para limitar las externalidades negativas derivadas de la urbanización). En este sentido, puede resultar especialmente interesante el libro “The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs” en el marco del cual se apunta que habría hasta 200 programas de esta naturaleza en EE. UU. También pueden resultar de interés algunos de los múltiples artículos sobre estos mecanismos que proponen soluciones “de

mercado”: [http://web.stanford.edu/class/e297c/trade\\_environment/law/hpermits.html](http://web.stanford.edu/class/e297c/trade_environment/law/hpermits.html)

<http://yosemite.epa.gov/EE%5Cepa%5Ceed.nsf/webpages/EconomicIncentives.html>

[https://en.wikipedia.org/wiki/Emissions\\_trading](https://en.wikipedia.org/wiki/Emissions_trading)

<sup>93</sup> Si bien el artículo es de octubre de 2014 parece que recién está empezando a ser mencionado a partir de una noticia “A Novel Idea for Regulating Airbnb” de 10 de febrero de 2016 <http://www.citylab.com/cityfixer/2016/02/london-airbnb-sharing-rights/462162/> que a su vez se hacía eco de un trabajo donde también se mencionaba el referido artículo del Sr. Miller “Who



artículo “Sistemas de derechos de compartir transferibles. Un modelo teórico para regular Airbnb y el mercado de los alquileres de corta duración”<sup>94</sup> **que consiste en crear un sistema de derechos de compartir transferibles “Transferable Sharing Rights”<sup>95</sup>**, también conocido como CAT (*Cap-and-Trade*).

Esta propuesta se fundamenta en atribuir derechos a cada inmueble (de modo que en un primer momento todo el mundo tendría derecho a ejercer la actividad), pero se podrían establecer ciertas limitaciones tanto en relación con el nivel de actividad global (el número de días al año que se puede alquilar en el conjunto de la ciudad) como en relación a su ejercicio según zonas (el número de días en que se puede alquilar por cada barrio).

En el artículo se propone que una web del gobierno permita la conversión de los derechos en derechos efectivos, paso que requeriría compartir información y, a la vez, efectuar un pago, el cual podría actuar, aunque no se cita expresamente en el artículo, como un impuesto pigoviano que permitiera internalizar en esta actividad las externalidades negativas que eventualmente conlleva. La recaudación de este impuesto se podría destinar a mitigar las externalidades negativas provenientes de la actividad (los barrios que más recaudan son los que concentran más actividad de este tipo y, por lo tanto, donde se deberían destinar la mayor parte de los recursos obtenidos).

Adicionalmente, se contempla la posibilidad de transmitir estos derechos, por lo que una vez superado el límite de días de alquiler permitido en una determinada zona, los titulares de derechos de aquella zona que aún no los hubieran convertido los podrían vender a aquellos propietarios de viviendas de zonas donde aún se permitiera la actividad.

**Una de las principales virtudes de este mecanismo**, a pesar de su dificultad de implantación práctica, es que **permite su actualización a tiempo real** (así, en un momento concreto es posible que se necesite únicamente un derecho para poder alquilar y, posteriormente, si la zona se satura, se exijan más o directamente se impida la conversión del derecho). Esta característica **aporta una proporcionalidad de naturaleza dinámica**<sup>96</sup>.

#### 2.2.2.5. *Servicios públicos (o servicios de interés público)*

Tal y como ya se ha apuntado anteriormente, es necesario que el legislador valore si el servicio debe recibir la consideración de servicio público o de servicio de interés público y, en tal caso, regular de forma proporcionada únicamente aquellos aspectos que se consideren esenciales.

---

Benefits from the ‘Sharing’ Economy of Airbnb” de la University College London, de la Boston University y de Cambridge. 2016 <http://researchswinger.org/publications/quattrone16airbnb.pdf>. El artículo de CityLab mostraba ciertas reticencias a la propuesta formulada por el Sr. Miller y él mismo optó por publicar un post de respuesta el mismo día que apareció la noticia “CityLab features work INTEGRATING Transferable sharing rights into London s sharing economy” 10 de febrero de 2016. Stephen R. Miller. [http://lawprofessors.typepad.com/land\\_use/2016/02/citylab-features-work-integrating-transferable-sharing-rights-into-londons-response-to-the-sharing-e.html](http://lawprofessors.typepad.com/land_use/2016/02/citylab-features-work-integrating-transferable-sharing-rights-into-londons-response-to-the-sharing-e.html). El mismo autor hizo público también el mes de febrero de 2016 el artículo “First Principles for Regulating the Sharing Economy”. Febrero de 2016, Stephen R. Miller. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2568016](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568016)

<sup>94</sup> “Transferable Sharing Rights: A Theoretical Model for Regulating Airbnb and the Short-Term Rental Market”. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2514178](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2514178). El artículo toma como referencia el *transfer of development rights* como mecanismo para preservar zonas por debajo del nivel de actividad permitido por la regulación y establecer un mecanismo para compensar a los propietarios que veían restringida la posibilidad del uso más intensivo que la normativa “permitía”.

<sup>95</sup> La ACCO también ha hecho referencia a este mecanismo en el marco de las Observaciones PLAN ESPECIAL URBANÍSTICO DE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS (PEUAT) DE BARCELONA [http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxiu/actuacions/Observacions-26-2016-PEUAT-Barcelona-versio-web-cast.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/Observacions-26-2016-PEUAT-Barcelona-versio-web-cast.pdf).

<sup>96</sup> Esta proporcionalidad dinámica se consigue gracias al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece internet también en el ámbito de la regulación: <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/white-paper-regulation-the-internet-way-660/>; <http://beyondtransparency.org/chapters/part-5/open-data-and-algorithmic-regulation/>.





Quizás se considera adecuado garantizar que el precio del transporte de viajeros por carretera no supere un determinado límite. En tal caso, no es proporcionado fijar las tarifas, sino que sería suficiente con fijar un precio máximo. Y, por ejemplo, este precio máximo podría resultar únicamente aplicable en supuestos muy concretos como situaciones de crisis, días puntuales de gran demanda de movilidad (fin de año, grandes eventos deportivos ...).

## 2.3. Transportes terrestres y alojamiento

La ACCO ha elaborado en los últimos años varios documentos sobre la regulación del sector de transportes y de alojamientos turísticos. En este documento, por no reiterar las reflexiones ya formuladas, nos remitimos a los mismos:

- Sector de transportes:

ES 03/2010. Estudio sobre la competencia en el transporte regular interurbano de viajeros por carretera en Cataluña<sup>97</sup>

ES 04/2011. Análisis de la propuesta de modificación de la legislación del transporte regular interurbano de viajeros por carretera en Cataluña<sup>98</sup>

Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulatorio del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor<sup>99</sup>

- Sector de alojamientos turísticos

ES 08/2014. Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia<sup>100</sup>

OB 20/2015. Nota sobre los efectos en la competencia de la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona<sup>101</sup>

IR 22/2015 sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña<sup>102</sup>

OB 26/2016. Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona<sup>103</sup>

## 2.4. La regulación de las plataformas

Si bien en el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 5 de abril de 2016 se indica que *“La Generalitat está atenta a la revisión que la Comisión Europea está haciendo de la directiva de comercio electrónico y, en función de su contenido, decidirá si elabora una legislación específica sobre las plataformas de internet”*, se considera adecuado reflexionar sobre cuál podría ser una regulación adecuada de las plataformas y de los operadores económicos que interactúen desde la óptica de una buena regulación económica y que, por tanto, resulte el máximo de respetuosa con la libertad de empresa y la competencia.

<sup>97</sup><http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Estudi-sobre-la-competencia-en-el-transport-regular-interurba-de-viatgers-per-carretera-a-Catalunya>

<sup>98</sup><http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Analisi-de-la-proposta-de-modificacio-de-la-legislacio-del-transport-regular-interurba-de-viatgers-per-carretera-a-Catalunya>

<sup>99</sup><http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Reflexions-procompetitives-sobre-el-model-regulatori-del-taxi-i-de-larrendament-de-vehicles-amb-conductor>

<sup>100</sup><http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/ES-08-2014.-Recomanacions-sobre-la-regulacio-detallada-dels-usos-del-sol-des-de-loptica-de-la-competencia>

<sup>101</sup><http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Nota-sobre-els-efectes-en-la-competencia-de-la-suspensio-de-la-tramitacio-de-les-licencies-dalotjaments-turisticos-per-part-de-lAjuntament-de-Barcelona>

<sup>102</sup><http://acco.gencat.cat/ca/detall/article/Informe-de-Regulacio-num.-22-2015-sobre-el-Projecte-de-Decret-del-reglament-de-turisme-de-Catalunya>

<sup>103</sup>[http://acco.gencat.cat/web/.content/80\\_acco/documents/arxius/actuacions/Observacions-26-2016-PEUAT-Barcelona-versio-web-cast.pdf](http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/Observacions-26-2016-PEUAT-Barcelona-versio-web-cast.pdf)



#### 2.4.1. Responsabilidad de las plataformas

Con carácter previo, conviene tener en cuenta que las plataformas no ponen de acuerdo propiamente a dos partes. La plataforma crea un espacio donde se propicia el encuentro entre oferentes y demandantes, y lo configura con mecanismos tan relevantes como las opiniones de los usuarios. Por tanto, **en la medida que la plataforma tiene conocimiento y ostenta la capacidad de incidir directamente en el mercado que crea y gestiona**, no sólo parece apropiado atribuirle responsabilidad sobre el mismo (el hecho de conocer implica consentir lo que sucede), sino que también es la respuesta más eficiente, ya que la plataforma es la mejor posicionada para actuar en este mercado.

Existen plataformas que han optado por asumir ciertas responsabilidades y, por ejemplo, en el ámbito del alojamiento turístico, indemnizan aquellos usuarios (arrendatarios) que, a falta de pocos días para ejecutar lo contratado, el *peer*-oferente le cancela unilateralmente la estancia.

#### 2.4.2. Sistemas de reputación de las plataformas

Los sistemas de reputación se configuran principalmente a partir de una doble palanca: por un lado, los factores a valorar y por otro, las opiniones de los usuarios sobre los mismos. **En cuanto a los factores** a valorar, se podría analizar la posibilidad de requerir a la plataforma para que se evalúen ciertos elementos que reducen las incertidumbres de los que operan a través suyo. La justificación de esta regulación radica en el intento de reducir asimetrías informativas. No obstante, la competencia entre plataformas puede por sí misma inducir las propias plataformas a competir en relación con este factor.

Resulta previsible que la plataforma busque el equilibrio entre solicitar información al *peer*-oferente (si lo hace de manera excesiva, el *peer* puede percibirlo como una invasión de su intimidad o un coste desproporcionado y, eventualmente, optar por operar a través de otras plataformas) y proporcionarla al *peer*-demandante (cuanta más información disponga más fácil resultará que tenga lugar la transacción).

En definitiva, **los poderes públicos quizás podrían establecer un mínimo de elementos a cuantificar para proteger al consumidor** y, eventualmente, un posible máximo para tratar de no ser víctimas de la “*dictadura de la información*”<sup>104</sup>.

Eso sí, la amplitud entre ambas fronteras debería ser suficiente para que pudiera configurarse como un elemento de diferenciación entre las plataformas, de manera que cada una opte libremente por el equilibrio que entienda más adecuado.

**En cuanto a la calidad de las opiniones**, mencionar que se trata de una cuestión muy delicada. En primer lugar, hay que reaccionar ante cualquier tipo de manipulación no transparente por parte del *marketplace* en relación con las opiniones que los usuarios han introducido. Los *marketplaces* tienen en principio interés en que las opiniones sean positivas, dado que habitualmente obtienen ingresos por cada transacción que se produce entre *peers* y, obviamente, es más fácil que ésta se produzca si un *peer*-oferente tiene una puntuación más alta que una de más baja. Así pues, no es descartable que estos *marketplaces* tengan la tentación de incrementar de forma global la puntuación de sus *peers*-oferentes. Esta circunstancia es de un control extremadamente difícil, sobre todo si se tiene en cuenta que probablemente no es razonable exigir a estas empresas que faciliten a las administraciones toda la información.

<sup>104</sup> En el sentido que las personas exigirán cada vez tener más información sobre nosotros antes de confiar en ella y “castigarán” (no confiando en ella) quien quiera una amplia privacidad entendiendo que “probablemente” esconde algo.



Otra cosa es que se pueda al menos **exigir con carácter general a estos marketplaces que expongan qué mecanismo de cálculo utilizan**. Así, por ejemplo, si bien la mayoría de webs optan por construir medias a partir de las opiniones introducidas por los usuarios, hay que escogen hacerlo a partir de medias ponderadas<sup>105</sup>. Probablemente, esta información debería ser pública, para que el consumidor potencial pueda al menos con carácter general saber cómo funciona este elemento en cada plataforma.

**Los tres aspectos clave respecto a las opiniones de los usuarios son la verificación: (i) de la identidad del usuario, (ii) que el usuario haya efectivamente interactuado con el producto/servicio que puntúa y (iii) que su motivación no haya sido alterada por compensaciones de algún tipo.**

En una encuesta efectuada por *PriceWaterhouseCoopers* a finales de 2014 en EE. UU., un 64% de los encuestados afirmaban que en la “economía colaborativa” la regulación *peer* es más importante que la regulación por parte de la Administración<sup>106</sup>. En esta línea, probablemente el papel más importante de la Administración sería el de tratar de garantizar que la “regulación *peer*” funcione adecuadamente y lo más transparente posible.

Sería conveniente que se informara claramente sobre qué medidas se han adoptado para verificar que el usuario se corresponde con una persona y en las dificultades para impedir que una misma persona pueda crear múltiples perfiles en la misma plataforma. También se considera procedente que indique si las opiniones de los usuarios se corresponden con usuarios efectivos del bien o servicio. Y, por último, sería necesario que los *marketplaces* expusieran como resuelven los casos en que son capaces de detectar opiniones que pueden haber sido condicionadas por algún tipo de incentivo.

Varias autoridades de competencia, en particular la “*Competition and Markets Authority*” y la “*Federal Trade Commission*” han trabajado sobre esta cuestión y han hecho públicas varias informaciones de especial relevancia e interés<sup>107</sup>.

Finalmente, parece oportuno apuntar que existe el riesgo de que los mecanismos de reputación configuren una fuerte selección (*Data Darwinism*<sup>108</sup>), de modo que, si el usuario no es capaz de crear una buena reputación, puede quedar fuera de un mercado por el que potencialmente estaría capacitado. Es decir, es posible que haya que tener en cuenta la reputación como barrera a la entrada o acceso al mercado y, en este sentido, se podría plantear la posibilidad de exigir a las plataformas que instaurasen algún mecanismo que reduzca los efectos de esta barrera a la entrada (p.ej. incentivar aquellas transacciones en las que participa un oferente sin reputación previa).

---

<sup>105</sup> [http://www.imdb.com/help/show\\_leaf?votes](http://www.imdb.com/help/show_leaf?votes)

<sup>106</sup> <http://www.pwc.com/us/en/industry/entertainment-media/publications/consumer-intelligence-series/assets/pwc-cis-sharing-economy.pdf>.

<sup>107</sup> <https://www.gov.uk/government/news/cma-takes-enforcement-action-against-fake-online-reviews>;  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/512560/An\\_open\\_letter\\_to\\_marketing\\_department\\_s\\_marketing\\_agencies\\_and\\_their\\_clients.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/512560/An_open_letter_to_marketing_department_s_marketing_agencies_and_their_clients.pdf); <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/press-releases/ftc-publishes-final-guides-governing-endorsements-testimonials/091005revisedendorsementguides.pdf>; <https://www.ftc.gov/tips-advice/business-center/guidance/ftcs-endorsement-guides-what-people-are-asking>.

<sup>108</sup> Concepto mencionado por Arun Sundararajan al The Sharing Economy Workshop organizado por la *Federal Trade Commission* y que tuvo lugar en Washington los días 9 y 10 de junio. <https://www.ftc.gov/news-events/audio-video/video/sharing-economy-workshop-part-2>



### 2.4.3. Peer-oferente

La primera condición necesaria para que un *marketplace* tenga éxito es la capacidad de atracción de *peers*-oferentes y esta condición implica que el acceso a la actividad no se encuentre excesivamente limitado. En el libro Platform Scale<sup>109</sup>, se hace referencia al concepto ilustrativo de “*plug and play*”. Este **acceso a la actividad con la mínima fricción pasa necesariamente por cambiar el sentido de la regulación** vigente en diversos sectores<sup>110</sup>, ya que actualmente **la normativa se encuentra orientada a regular el acceso a la actividad** (régimen de licencia previa, etc.) **en lugar de establecer un sistema de transparencia y responsabilidad *ex-post***.

Este cambio de enfoque<sup>111</sup> se ha producido en ciertos ámbitos como consecuencia de la casi gratuidad de la distribución y de la información abundante. Por ejemplo: publica primero y edita después (WIKIPEDIA), obtén la remuneración y trabaja después (Kickstarter), comienza a vender y después construye la reputación (EBAY), etc.

En la actualidad, este cambio de enfoque normativo es factible ya que resulta fácil y rápido obtener información y, en base a esta, los propios consumidores no demandarán y, por tanto, expulsarán del mercado aquellos servicios poco satisfactorios.

¿Tendría sentido que se exigiera una licencia a quien puntualmente está dispuesto a cocinar y recibir en su domicilio a terceras personas a cambio de dinero? Si fuera así, quizás la dificultad en términos de tiempo que implica obtener una licencia desincentivaría a los entrantes potenciales. Antes esta prevención podría estar justificada, pero hoy en día con un sistema de reputación bien diseñado (probablemente la regulación debería ir encaminada a garantizar este extremo), si la experiencia del servicio no es positiva, esta información circulará por la red y será fácilmente accesible para demandados potenciales. Este hecho debería provocar un descenso significativo en la demanda de aquel oferente. En definitiva, la supuesta garantía vinculada a la obtención de una licencia o de determinados controles previos podría ser sustituida por un mecanismo de responsabilidad eficiente *ex-post*.

La cuestión podría focalizarse, desde el punto de vista del regulador, **en cambiar el régimen de permiso para acceder al mercado por la garantía de acceso a la información**<sup>112</sup>. Así quien limitaría la actividad del oferente ya no sería la Administración (no otorgando un determinado permiso), sino los propios usuarios con sus puntuaciones negativas. En otros términos, **la reducción de los requisitos de acceso impone regular cuidadosamente el régimen de responsabilidades**, de manera que éste estimule la consecución de un nivel razonable de calidad en la prestación de servicios.

Profundizando en este concepto, **todo mecanismo de responsabilidad requiere un control y, en su caso, la imposición de sanciones**. Notar que el régimen de control al que se encuentran sometidos los oferentes que operan en estas plataformas es significativamente superior al que cualquier Administración pública es capaz de implementar,

<sup>109</sup> Vid. <http://platformed.info/announcing-platform-scale-book/> de Sangeet Paul.

<sup>110</sup> Tesis que se sostiene en el artículo “White Paper: Regulation, the Internet Way A Data-First Model for Establishing Trust, Safety, and Security | Regulatory Reform for the 21st Century City” <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/white-paper-regulation-the-internet-way-660>.

<sup>111</sup> Del original en inglés: “When distribution is free, participation is frictionless, and information is abundant, the order of operations for many tasks is flipped. My colleague at Union Square Ventures, Albert Wenger, describes this as series of profound inversions. For example: publish first, then edit (Wikipedia, blogging); get paid, then work (Kickstarter); start selling, then build your reputation (eBay)” <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/white-paper-regulation-the-internet-way-660>”.

<sup>112</sup> “To simplify the proposal even more, we come back to the question: where could we trade permission (the 1.0 model) for access to data (the 2.0 model)? This is the question that we should be coming back to at every new regulatory juncture.” <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/white-paper-regulation-the-internet-way-660>”



en la medida en que cada usuario se convierte en un inspector o controlador y puede hacer pública su opinión.

Asimismo, en la medida en que la reputación es bidireccional (el demandante de un determinado producto o servicio también tiene una reputación) y el oferente tiene la potestad de aceptar o no las peticiones para ejecutar el servicio, **el oferente que acepta una transacción debe responder de los daños que la misma pueda provocar.**

En el caso de Airbnb, un usuario que ofrece su domicilio podría optar por no alquilarlo a una persona con una mala reputación como arrendatario de otros inmuebles a través de esa plataforma. Y, por tanto, si el *peer*-oferente decide aceptar el servicio, deberá responder por las molestias que pueda provocar el *peer*-demandante.

Hay que estudiar la posibilidad de introducir una regulación en la plataforma conforme la cual si un propietario alquila su inmueble y los vecinos presentan fundamentadamente una reclamación por las molestias provocadas<sup>113</sup> y se verifica que la reputación del arrendatario no superaba un determinado nivel, se impondría una sanción al propietario de magnitud suficiente como para que internalice la molestia de los vecinos. Adicionalmente, un mecanismo de esta naturaleza proporciona los incentivos idóneos a los arrendatarios para obtener buenas puntuaciones, dado que en caso contrario se encontrarán que o bien (i) directamente los propietarios no les alquilarán otros inmuebles o (ii) les repercutirán el riesgo más elevado de sanción en su precio. Tanto un mecanismo como el otro puede provocar *de facto* en su expulsión del mercado.

A pesar de este régimen de responsabilidad y control, no es descartable que de esta actividad puedan surgir conflictos -incluso un usuario con buenas opiniones puede aprovecharse precisamente de su buena reputación para comportarse inadecuadamente. Por lo tanto, **podría ser adecuado que la Administración configurara algún sistema de resolución de conflictos independiente de lo que eventualmente configuren las propias plataformas o que las obligue a implantar uno**<sup>114</sup>.

#### 2.4.4. Relación entre la plataforma y el *peer*-oferente

La plataforma o *marketplace* opera en un ámbito diferente al de los *peers*. Así, un *marketplace* efectúa esencialmente una actividad de intermediación. Sin embargo, su actuación es mixta, en el sentido de que en la mayoría de los casos la referida plataforma no se mantiene neutra respecto la actividad que desarrollan los *peers* y la condiciona en mayor o menor medida. Así, una plataforma -al menos en algunos casos- no es sólo un intermediario, sino que, por ejemplo, fija las tarifas (o tarifas máximas)<sup>115</sup> a aplicar por los *peers*, regula las exigencias o requisitos de acceso e, incluso, en algunas ocasiones, puede llevar a cabo la facturación del servicio final prestado.

Ante la constatación de esta circunstancia, seguramente hay que analizar cuál es la relación entre el *peer* y la plataforma y si ésta se puede calificar de laboral, de autónomo o de una

<sup>113</sup> Hay quien señala que se debería obligar a las plataformas a ofrecer mecanismos para dar voz a los vecinos.

<sup>114</sup> Los sistemas de resoluciones de conflictos difícilmente experimentan economías de escala, por lo que el coste de implantación de los mismos puede ser sustancial y, por tanto, es posible que las plataformas se muestren reticentes a implantarlos o al menos hacerlo con garantías de un funcionamiento adecuado.

<sup>115</sup> Siendo este un aspecto controvertido en el sentido que puede ser constitutivo de un ilícito en materia de competencia. [http://mobile.reuters.com/article/idUSKCN0WX2QU?feedType=RSS&feedName=topNews&utm\\_source=twitter](http://mobile.reuters.com/article/idUSKCN0WX2QU?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=twitter)



eventual situación intermedia de semilaboralidad o laboralidad gradual (una especie de continuum entre los dos extremos).

En la medida que **los peers son esenciales para la actividad de todas estas plataformas, existe la duda sobre hasta qué punto es necesario establecer un mínimo de condiciones en favor de los peers**. Se entiende que, si una plataforma ofrece mejores condiciones que otra, los *peers* preferirán operar en aquella que les resulte más satisfactoria. En cualquier caso, las condiciones mínimas no deberían suponer una carga demasiado elevada para la plataforma y que sea la competencia entre plataformas la que haga mejorar las condiciones de los *peers*.

### 3. OTRAS ACTUACIONES PÚBLICAS DINAMIZADORAS DEL P2P

#### 3.1. La Administración como demandante y oferente de bienes y servicios

Uno de los grandes cambios asociados a la aparición de los *marketplaces* o del internet “social” (entendido como la capacidad de interconectar las personas) es que cada vez más las instituciones centralizadas recurren a las capacidades de los propios consumidores y usuarios. En cierto modo, “externalizan” parte de su actividad. El motivo es la percepción creciente de que la potencia del conjunto de la población es inigualable<sup>116</sup>. En definitiva, muchas empresas han constatado que ninguna de ellas tiene la capacidad que en su conjunto tienen los *peers* o personas individuales. Así pues, se está produciendo una transición (cesión de poder) de lo que conocemos como estructuras básicas y centrales de nuestra sociedad hacia estructuras descentralizadas conformadas por los *peers*.

Hasta hace relativamente poco tiempo, únicamente (de forma profesionalizada):

- los propietarios de hoteles prestaban el servicio de alojamiento.
- los bancos cambiaban de divisas.
- las entidades financieras prestaban dinero.
- los taxistas transportaban personas a cambio de una remuneración.
- quien disponía de un centro productivo producía bienes destinados a la venta.
- las universidades eran fuente de conocimiento superior y de acreditación de competencias de conocimiento.
- los expertos que confeccionaban las guías de los restaurantes determinaban su reputación.
- la información se recibía a través de los medios tradicionales (canales de TV, diarios y radio).

Actualmente resulta evidente que quien es capaz de agrupar esta potencia social compite con las instituciones previamente descritas:

- AIRBNB reúne más oferta que cualquier otra cadena hotelera.
- KANTOX puede ser una alternativa a los bancos tradicionales para el cambio de moneda.
- KICKSTARTER o VERKAMI pueden ser alternativas para la obtención de financiación<sup>117</sup>.
- UBER tiene una elevada capacidad para transportar personas.
- ETSY hace posible que resulte económicamente viable vender objetos únicos producidos a mano.
- TUTELLUS o KHAN ACADEMY posibilitan que particulares puedan impartir cursos y la puntuación que un usuario tiene en páginas como STACKOVERFLOW (resolución de dudas de programación) puede ser una acreditación más relevante incluso que un título

<sup>116</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Wisdom\\_of\\_Crowds](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Wisdom_of_Crowds)

<sup>117</sup> El reloj Pebble Time obtuvo más de 18 millones de \$ en financiación a través de la plataforma Kickstarter convirtiéndose en el proyecto récord en volumen de financiación y rapidez obtenido: <http://tlife.guru/hogar/tecnologias-record-crowdfunding/>  
<http://www.wearables.com/pebble-time-sxsw-happy-hour/>



- universitario en esa materia<sup>118</sup>. También en LINKEDIN se está promoviendo que otros usuarios valoren tus capacidades.
- Las opiniones masivas de opiniones de los usuarios pueden eventualmente actuar como un certificado de calidad casi más relevante que lo que antes podía suponer estar incluido en una determinada guía o puntuación otorgada por un experto concreto<sup>119</sup>.
  - Actualmente un ciudadano se puede informar a través de blogs de internet o vídeos (probablemente YOUTUBE es más influyente que cualquier cadena de televisión) y no necesariamente a través de los medios tradicionales.

### 3.1.1. La actuación neutra de la Administración como demandante

La Administración pública debería reconocer esta nueva realidad y no discriminar de manera que fuera posible poder recurrir a los servicios que prestan los propios ciudadanos de forma directa o indirecta a través de los *marketplaces*.

La Administración pública se debería mostrar neutra a la hora de contratar a un hotel tradicional los servicios de alojamiento o, en cambio, recurrir a plataformas. Ha aparecido en la prensa<sup>120</sup> la noticia que el Reino Unido habría alentado a sus funcionarios el uso de este tipo de nuevas plataformas para conseguir una reducción de costes.

**La neutralidad en la compra pública es especialmente relevante en términos de competencia**, dado que de lo contrario se podría estar restringiendo indebidamente con quien contratar, contemplando una única tipología de operadores, es decir los tradicionales.

### 3.1.2. Recurso a los *peers* para el ofrecimiento de servicios

De forma similar al punto anterior, la Administración pública debería considerar la posibilidad de recurrir a los *peers* para la prestación de servicios en el marco de las políticas públicas que implementa.

Se podrían prestar servicios públicos como educación desde un punto de vista no tan centralizado (en la escuela), sino con una participación más activa, como por ejemplo los padres que eventualmente también pueden llevar a cabo funciones educativas (*homeschooling*<sup>121</sup>). La pregunta es: si me gustaría que a mi hijo le enseñara matemáticas otro padre que conozco y sé que tiene una muy buena trayectoria profesional en ese ámbito, ¿por qué se retribuye únicamente la educación estructural y no se retribuye, por ejemplo, a este padre para dar clases de matemáticas?

O por ejemplo la Administración podría no prestar únicamente el servicio de guardería o de asistencia a personas de la tercera edad a través de residencias, sino recurriendo a personas individualmente que desarrollaran esta actividad -como, por ejemplo, madres de día<sup>122</sup>- (se trata de no condicionar el gasto público en favor de una u otra forma estructural de prestación del servicio).

<sup>118</sup> Probablemente es más difícil conseguir que no se descubra una mentira sobre mi puntuación en *stackoverflow* que sobre si tengo o no tengo un determinado título universitario, dado que en el primer caso la verificación es extremadamente más fácil que en el segundo.

<sup>119</sup> Nota al pie de página número 2 del documento "*Call for information. Online Reviews and endorsements*". For example, Ofcom, Adults' media use and attitudes report 2014, April 2014: user reviews are rated as more important than reviews by critics or journalists in the wider media; Deloitte, The Deloitte consumer review – The growing power of consumers, 2014: 60% of consumers trust customer reviews (the same percentage as trust family and friends), 43% trust independent product/service experts, and only 16% trust the retailer's own website.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/407401/CFI\\_Launch\\_document\\_2.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/407401/CFI_Launch_document_2.pdf)

<sup>120</sup> <http://www.telegraph.co.uk/finance/budget/11480519/Budget-2015-Civil-servants-urged-to-use-car-sharing-apps-and-Airbnb-to-save-money.html>

<sup>121</sup> <http://www.educarenfamilia.org/> (Coordinadora Catalana del Reconeixement i la Regulació del Homeschooling)

<sup>122</sup> Existe la asociación de hogares de crianza <http://www.xn--larsdecriana-tgb.cat/associacio.html> en cuya página web se enlaza con un manifiesto por el derecho a decidir sobre la educación. En este documento se citan puntos como "La normativa actual de creación de escuelas privadas penaliza las iniciativas pequeñas y hace inaccesible este derecho constitucional". <http://dretadecidireneducacio.blogspot.com.es/2014/10/manifest-pel-dret-decidir-en-educacio.html>;



Incluso se podrían plantear políticas públicas como un banco del tiempo intergeneracional. Si has ayudado a cuidar a personas mayores, cuando seas mayor habrás ganado el derecho a que la siguiente generación también te cuide<sup>123</sup>. En cualquier caso, también esta propuesta es fundamental en la capacidad que todos tenemos de ofrecer bienes o servicios.

Similarmente, parte de la propia actividad de la ACCO podría ser descentralizada. El equipo de personas que conforman esta institución siempre será limitado. Sin embargo, la colaboración ciudadana en la detección de posibles infracciones puede ayudar significativamente la tarea de la ACCO. No obstante, sucede que los ciudadanos no tienen incentivos significativos para comunicar lo que conocen, dado que obviamente implica un esfuerzo que no se les vería individualmente recompensado (esfuerzo concreto en su persona y beneficio disperso en el conjunto de la sociedad). Quizás sería interesante valorar la posibilidad de recompensar o remunerar a los ciudadanos que presenten elementos de juicio sólidos sobre posibles infracciones en términos de competencia y que, por tanto, con su actuación beneficien al conjunto de la población. Se trataría únicamente de tratar de alinear los intereses particulares con los colectivos.

Ambas consideraciones conllevarían un **replanteamiento del marco de contratación pública vigente para dar cabida a las opciones apuntadas y, a la vez, seguir garantizando la debida concurrencia de modo que la Administración pudiera proveerse y ofrecer servicios garantizando la mejor relación calidad/precio.**

### 3.2. Cómo contribuir a la confianza entre *peers*

Ya se ha recordado que en el estudio “Transacciones entre iguales (P2P) y competencia” la ACCO se apuntó como elemento *clave* en la aparición de este fenómeno de los *marketplaces*, la **confianza entre los “peers”** y a su vez la **reputación** en la red como principal elemento generador de confianza. De hecho, la mujer considerada por muchos como pionera en el ámbito de la economía colaborativa, Rachel Botsman<sup>124</sup>, hace casi cuatro años pronunció una conferencia con el elocuente título: “La moneda de la nueva economía será la confianza”<sup>125</sup> donde mencionó que nos encontramos “en una época donde la reputación será tu activo más valioso”<sup>126</sup>.

Relacionado con esta circunstancia de reputación, se están produciendo principalmente tres tendencias significativas.

#### Primera tendencia. **Ampliación de los objetos y elementos a valorar.**

Hasta el punto de que están apareciendo aplicaciones como LULU en que se puntúan a las personas por categorías como: tu estilo, sentido del humor, modales, sexo, besos, ambición y compromiso.

<sup>123</sup> De hecho, en Shanghai se habrían impuesto normas para asegurarse de que los hijos cuidan de sus padres cuando son mayores, lo que muestra que la Administración recurre a los propios ciudadanos para prestar servicios de asistencia. <http://english.caixin.com/2016-04-11/100930680.html>

<sup>124</sup> Coautora, juntamente con el Sr. Roo Rogers, del libro “What’s Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption” (Nueva York: HarperCollins, 2010), considerado como el libro donde se expone primero el fenómeno del consumo colaborativo.

<sup>125</sup> *The currency of the new economy is trust:*

[http://www.ted.com/talks/rachel\\_botsman\\_the\\_currency\\_of\\_the\\_new\\_economy\\_is\\_trust#t-25906](http://www.ted.com/talks/rachel_botsman_the_currency_of_the_new_economy_is_trust#t-25906)

<sup>126</sup> Traducción del inglés “*in an age where reputation will be your most valuable asset*”





Segunda tendencia. Verificación, con el objetivo de velar por la **calidad de las opiniones**, de: (i) la identidad del usuario<sup>127</sup>, (ii) la interacción del usuario con el producto/ servicio/ofereente que puntúa y (iii) que la motivación no haya sido alterada por algún tipo de compensación.

Tercera tendencia. Finalmente, la reputación de un usuario en la red se fundamentaba única y exclusivamente en las valoraciones que aquel usuario tenía en un *marketplace* en concreto. Sin embargo, cada vez se está observando una tendencia más acentuada a que **la reputación sea transversal** y recoja todas las interacciones de un usuario en cualquiera de las redes.

A la vista de estas consideraciones respecto a la importancia de las opiniones en particular y de la confianza en general para el desarrollo de los proyectos basados en los modelos *P2P* y la tendencia creciente observada, se recogen a continuación algunas actuaciones que podrían llevar a cabo los poderes públicos para tratar de contribuir. En particular, **la Administración pública podría**, cuando los propios ciudadanos se lo pidieran expresamente de forma que se preservara la libertad individual<sup>128</sup> y la privacidad, **hacer posible la reutilización de los datos** (apertura de datos<sup>129</sup>) **de que dispone y que pueden presentar un impacto significativo en la configuración de la reputación** (como, por ejemplo, notas académicas, antecedentes penales, etc.). Por lo tanto, en ningún caso se trataría de una carga adicional para la Administración<sup>130</sup>.

En el Reino Unido, el Gobierno ya dispone de un sistema de verificación de la identidad online de sus ciudadanos<sup>131</sup>. Asimismo, la Generalitat de Cataluña también habría creado un registro digital catalán<sup>132</sup>. Y en EE.UU., hay iniciativas que denotan el uso que se puede efectuar de los datos<sup>133</sup>.

Por último, poner énfasis en que una actuación de la Administración que tiende a abrir o compartir los datos posibilita que terceras entidades puedan hacer uso y desarrollar proyectos de negocio basados en el “*Big Data*”.

<sup>127</sup> AIRBNB tendría como uno de sus objetivos para el 2016 la implantación de la *blockchain* o un sistema similar que permitiera autenticar la reputación de los usuarios de la plataforma, si bien se trata de un paso controvertido en relación con la privacidad <https://thestack.com/security/2016/03/09/what-airbnbs-blockchain-authentication-proposal-means-for-privacy-online/>.

<sup>128</sup> Estas tendencias plantean la duda sobre la libertad efectiva que tendrá el ciudadano a la hora de elegir compartir información privada sobre sus ámbitos vitales y, en particular, sobre si estaremos sometidos a una especie de “dictadura de la información”, en el sentido que las personas exigirán tener cada vez más información antes de confiar en ella y “castigarán” (no confiando en ella) quien quiera preservar su privacidad, suponiendo que “probablemente” esconde algo.

<sup>129</sup> En este mapa se representan algunas de las iniciativas en este sentido que ya se encuentran en funcionamiento. Entre las mismas se pueden localizar algunos municipios catalanes <http://opendatainception.io/>. Y a nivel catalán, <http://dadesobertes.gencat.cat/ca/>.

<sup>130</sup> La CNMC elaboró un Informe del Anteproyecto de Ley sobre la reutilización de la información del sector público: <https://www.cnmc.es/es-es/promoci%C3%B3n/informessobrenormativa.aspx?num=IPN%2FCNMC%2F004%2F15&ambito=Informes+de+Propuestas+Normativas&b=&p=3&ambito=Informes+de+Propuestas+Normativas&estado=0&sector=0&av=0>

<sup>131</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/414111/bis-15-172-government-response-to-the-independent-review-of-the-sharing-economy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/414111/bis-15-172-government-response-to-the-independent-review-of-the-sharing-economy.pdf)

<sup>132</sup> [http://www.ara.cat/especiales/mwcc2016/confiar-identitat-digital\\_0\\_1528047310.html](http://www.ara.cat/especiales/mwcc2016/confiar-identitat-digital_0_1528047310.html)

<sup>133</sup> <http://datausa.io/>



### 3.3. Mecanismo compensatorio

El Acuerdo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña de 5 de abril de 2016 reconoce que “*El reto de la regulación y desarrollo de la economía colaborativa es la gestión del cambio*”.

En esta misma línea, en el estudio “*Transacciones entre iguales (P2P) y competencia*” se puso de relieve que “*Aunque la función específica de la ACCO es trabajar, desde la perspectiva de la política de competencia, por el bienestar de los consumidores y, en la sección anterior de este documento, se ha concluido que los marketplaces que permiten los intercambios onerosos entre particulares presentan la aptitud de incrementar la competencia en el mercado y, por tanto, pueden contribuir a mejorar el bienestar de los consumidores; no se puede obviar que a la vez afectan negativamente a los operadores incumbentes. [...]. La constatación de la existencia de **costes de transición a un modelo más favorable para la competencia, especialmente por los operadores que actúan en los referidos sectores, podría llevar a los poderes públicos a valorar la oportunidad de establecer, en ciertos supuestos y bajo determinadas condiciones, algún tipo de mecanismo compensatorio para mitigarlos***”.

Obviamente, la conveniencia de optar por un mecanismo compensatorio corresponde a los representantes políticos. La ACCO mediante la referencia a esta posibilidad quiere únicamente transmitir que **los beneficios de abrir un sector fuertemente regulado son a priori de tal magnitud para la sociedad que la misma podría plantearse la posibilidad de recurrir a un mecanismo compensatorio para evitar retrasar la apertura** y, en definitiva, poder percibir los beneficios asociados a la mayor brevedad. En ningún caso, la ACCO pretende valorar la existencia de un derecho de reclamación frente a la Administración, sino únicamente proponer un mecanismo que facilitara la evolución normativa.

El mecanismo debería permitir **compensar parcialmente las inversiones que los incumbentes han llevado a cabo para cumplir con las exigencias establecidas para poder operar en un mercado**. No se debería tratar de un mecanismo de aplicación automática, sino que siempre se encontraría condicionado a que previamente se hubieran impuesto restricciones de acceso al mercado que hubieran supuesto un coste económico para el operador. En cierto modo, **las referidas inversiones habrían sido inducidas por los poderes públicos**. Así, si en un momento posterior se considera que estos requisitos ya no son imprescindibles, **se puede haber causado un daño a quien ha tenido que hacer frente a inversiones para cumplir los requisitos exigidos** y que les puede, incluso, colocar en una situación de desequilibrio respecto a los nuevos entrantes potenciales en el mercado que ya no tendrán que soportar las exigencias que ellos tuvieron que asumir.

Se sobreentiende que no es el mismo daño el que sufre un operador que entró en el mercado hace muchos años respecto al que lo hizo justo antes de la modificación normativa que eliminaba los requisitos de acceso. El daño del segundo será superior en la medida en que no habrá dispuesto de tiempo para amortizar la inversión y, además, difícilmente podrá recuperar la inversión hecha.

Imaginemos, por ejemplo, el caso de la adquisición reciente de un taxímetro. Si cambia la normativa y se convierte en innecesario este elemento, el taxista no sólo no habrá tenido demasiado tiempo para amortizar la inversión, sino que difícilmente podrá recuperar la inversión a través de la venta del taxímetro (dado que en la medida en que la Administración lo habría considerado ya innecesario, poca demanda tendría por el aparato en cuestión).

No obstante, cuando se analice si se ha podido rentabilizar la inversión hecha también habría que tomar en consideración el hecho de **que los sectores más fuertemente regulados a menudo disfrutan de restricciones a la competencia que han comportado rentas por**



**encima del equilibrio competitivo en favor de los incumbentes**, elemento que debería conllevar una reducción de la compensación.

En definitiva pues, el mecanismo de compensación podría ser el resultado de tomar en consideración: (i) inversiones realizadas necesarias para acceder al mercado según la normativa vigente; (ii) el momento en que se realizaron las inversiones; (iii) el momento en que se produce la modificación regulatoria; (iv) intensidad del cambio y (v) factor relativo a la recuperación de la inversión (ajustable a cada mercado y deberá tomar en consideración la existencia de beneficios extraordinarios por haber operado en mercados restringidos a la competencia).

La relación con la compensación respecto a cada uno de los factores sería la siguiente:

- (i) Inversiones realizadas. Cuanto más alto sea este valor, mayor sería la compensación.
- (ii) y (iii) Diferencia entre el momento de la inversión y el momento del cambio normativo. Cuanto más amplia sea esta diferencia, menor deberá ser la compensación.
- (iv) Intensidad del cambio. Cuanto más intensa sea la reducción de la carga, mayor deberá ser la compensación.
- (v) Factor de recuperación de la inversión por haber operado en un mercado con restricciones a la competencia. Cuanto más alto sea este valor, menor deberá ser la compensación.

Resulta especialmente destacable que este mecanismo proporcionaría los **incentivos adecuados al legislador para profundizar con la valoración de la necesidad y proporcionalidad de los requisitos que se exigen para operar y, al mismo tiempo, tratar de garantizar la máxima seguridad jurídica a los operadores a lo largo del tiempo.**

El primer factor (suma de las inversiones realizadas necesarias para cumplir con la normativa) se encuentra directamente relacionado con las exigencias establecidas en la Administración para operar en los mercados. Así, la Administración podrá anticipar que si introduce exigencias innecesarias o desproporcionadas (que por lo tanto *a posteriori* deberá eliminar), será más probable que tenga que compensar por las inversiones que los operadores privados hayan tenido que hacer en este concepto. Por tanto, una buena opción por parte de la Administración será la de **valorar con mayor detenimiento la necesidad y proporcionalidad de cada exigencia a introducir**. Esta valoración más detenida de las restricciones a introducir beneficiaría la actividad económica dado que previsiblemente se introducirían un menor número de cargas para operar.

El segundo incentivo que el mecanismo conllevaría para la Administración consistiría en que **la Administración procure modificar menos las normativas a lo largo del tiempo**, ayudando, por tanto, a generar una cierta estabilidad normativa que contribuiría a una mayor seguridad jurídica y previsibilidad.

El tercer incentivo, que también contribuye a una mayor seguridad jurídica y previsibilidad, consiste en que, **en caso de tener que efectuarse cambios, estos se lleven a cabo de forma gradual**. Esta graduación temporal haría disminuir la cuantía de la compensación en relación con dos factores: el momento del cambio normativo se pospondría y, por tanto, con una mayor probabilidad se habrían amortizado las inversiones realizadas por los operadores incumbentes y los cambios normativos serían más graduales y por tanto de menor intensidad.

En relación con este último punto, imaginemos que hubiera tres intensidades del cambio: intensidad alta, moderada y baja. Para eliminar un determinado requisito, la Administración podría optar por eliminar directamente un requisito: p. ej. a partir de mañana no será obligatorio que los taxistas dispongan de taxímetro (intensidad alta). La compensación en tal



caso debería ser superior que si la Administración opta por realizar dos cambios que podrían ser calificados de intensidad baja: en un primer momento, indicar que no es obligatorio el taxímetro pero que otorgará algún tipo de beneficio si se cuenta con este dispositivo y finalmente, se elimina el beneficio. La velocidad en la intensidad del cambio regulatorio sería un elemento decisivo capital de la Administración que debería reflexionar sobre cuál es la opción más conveniente en cada caso y ponderar los beneficios de una transición más rápida o de una más progresiva, atendiendo a los beneficios del conjunto de la sociedad y los daños particulares de los incumbentes.

Desde el punto de vista de los operadores privados, el mecanismo sería beneficioso porque actuaría como **cierta garantía de estabilidad del marco normativo, lo que conllevaría una mayor predisposición a realizar inversiones, en particular, las más significativas o de largo plazo.**

### 3.4. Ofrecimiento de servicios no proporcionados por el mercado

Es posible que las aseguradoras privadas no estén inicialmente dispuestas a ofrecer ningún producto sin disponer de información histórica sobre las incidencias y los costes<sup>134</sup>. Quizás la Administración pública podría actuar como asegurador general que diera cobertura a la actividad a cambio de una tasa específica a abonar por la plataforma. De esta manera se conseguiría proporcionar una protección adicional a los consumidores, que posibilitaría que la demanda se incrementara, atrayendo así una mayor oferta y, por tanto, en última instancia, un mayor nivel de actividad económica.

## 4. CONCLUSIONES

La ACCO hizo público en julio de 2014 un documento descriptivo sobre los *marketplaces* que facilitan las transacciones entre iguales *-peer to peer-*. En el mismo se expuso que este nuevo modelo hacía posible la existencia de una más amplia y variada oferta, el incremento de la competencia y, a su vez, un beneficio potencial para los consumidores. A la luz de esta circunstancia **se proponía a los poderes públicos que trabajaran para conseguir un entorno que hiciera posible el desarrollo de estas iniciativas regulándose de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.**

Este documento supone un “paso adelante” frente al reto que la “economía colaborativa” plantea. En este sentido, **la ACCO ha sugerido una serie de acciones que podrían emprender los poderes públicos** y que contribuirían decididamente al desarrollo de la misma. En particular,

- **Emprender un trabajo previo de aproximación** al fenómeno de las transacciones entre iguales (P2P), a través de la asistencia de expertos en la materia y la definición de nuevos indicadores para cuantificar esta realidad.

Las plataformas constituyen una propuesta reguladora de éxito. Lejos de ser entornos desregulados, se dotan de una autorregulación que busca el equilibrio entre reducir las barreras a la entrada (facilitando el acceso a la actividad a los oferentes) y

<sup>134</sup> Remarcar que esta falta de compleción del mercado se puede producir en el momento inicial de una nueva actividad, si bien *a posteriori* parece claro que existirán múltiples iniciativas privadas a las que los ciudadanos podrán recurrir en el caso de que quieran asegurar la misma: <http://qz.com/635437/this-is-the-next-area-of-finance-silicon-valley-wants-to-disrupt/> Así pues, sería recomendable que la actuación de la Administración mirara de no generar un efecto de expulsión de la iniciativa privada.



garantizar la protección de los usuarios (potenciando la entrada de los demandados). Hay que **tener en cuenta que la autorregulación de las plataformas compite con la regulación emitida por los poderes públicos.**

- La competencia entre *marketplaces* actúa como garantía para el reconocimiento de los derechos de los usuarios de las mismas (tanto oferentes como demandantes). Por tanto, resulta especialmente relevante **velar por la competencia.**
- No obstante, la competencia, a pesar de ser necesaria, puede no ser suficiente en algunos casos (**fallos de mercado** como asimetrías informativas y externalidades negativas), por lo que haya que **regular estas actividades.** Adicionalmente, será necesario **revisar la normativa transversal y sectorial**, ya que en su mayoría se aprobó en un momento en que el uso de internet no era generalizado ni tampoco existían estos nuevos modelos de negocio (*P2P*). En particular, esta revisión normativa tendrá como objetivo (i) dar respuesta a los fallos de mercado, (ii) eliminar las barreras a la entrada injustificadas y (iii) nivelar “el terreno de juego”, imponiendo proporcionalmente las mismas cargas a todos los competidores.
- En relación con el alojamiento turístico de corta duración, se propone establecer una regulación que haga posible el ejercicio de la actividad y minimice las externalidades (y, en todo caso, las restricciones sean proporcionadas en cada momento). En concreto, se menciona la posibilidad de **implementar una regulación dinámica basada en un mecanismo de transmisión de derechos**, como exponente de una regulación 2.0 que prevé unos objetivos y que actualiza eventuales limitaciones a la actividad en función de los datos de que se dispone en cada momento.
- Más allá de la actividad propiamente regulatoria, la Administración, tanto en su faceta de adquirente de bienes y servicios como de prestador de los mismos, debería considerar, junto con las opciones tradicionales, las posibilidades que representan estos nuevos operadores. En otros términos, habrá que **garantizar la neutralidad en la compra pública y en la prestación de los servicios públicos.**
- Por último, y con el objetivo de facilitar la implantación de este fenómeno, se recomiendan tres actuaciones posibles. La primera, **estudiar acciones que incidan positivamente en la construcción de la reputación.** La Administración podría contribuir a través de la apertura de ciertos datos e informaciones que se encuentran en su poder y que pueden aportar información valiosa para construir la reputación de las personas (open data y registro digital). La segunda, **analizar la posibilidad de implantar algún sistema compensatorio que contribuya a facilitar la liberalización de sectores fuertemente regulados.** Y la tercera, **completar mercados no desarrollados por la iniciativa privada.**